



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG 33, BD. GRANDE-DUCHESSE CHARLOTTE TÉL. 42148

CES/POL. REV. (75)

LA POLITIQUE DES REVENUS

AVIS

Luxembourg, le 7 janvier 1975

1. <u>L'INTRODUCTION</u>	1
11. La saisine	1
12. La définition de la politique des revenus	4
121. L'approche du problème	4
122. Le revenu et la qualité de la vie	5
123. Deux conceptions	6
124. La formation et la redistribution des revenus	6
125. La politique des revenus et l'inflation: les vues de l'O.C.D.E.	7
126. La nécessité d'une politique des revenus .	9
2. <u>LES THEORIES</u>	10
21. Les théories classiques	10
22. Les thèses marxistes	12
23. Les théories marginalistes ou néo-classiques ..	13
24. Les conclusions	16
3. <u>LES EXPERIENCES A L'ETRANGER</u>	17
31. L'expérience belge	17
32. L'expérience allemande	18
33. L'expérience française	21
34. L'expérience néerlandaise	25
35. L'expérience anglaise	28
36. L'expérience suédoise	31
37. L'expérience américaine	32
38. Les conclusions	36
381. Les "normes"	39
382. Les difficultés	40

	Page :
4. <u>LA SITUATION SPECIFIQUE LUXEMBOURGEOISE</u>	42
41. Les traits caractéristiques de notre économie	42
42. Le secteur C	44
43. Le secteur A	45
44. La fixation des salaires et l'effet de diffusion	49
441. Le "leadership" de la sidérurgie	50
442. Les interdépendances économiques et sociales	51
4421. La pénurie de main-d'oeuvre	51
4422. La relation "secteur privé - secteur public"	51
4423. La relation "revenus salariaux - revenus non salariaux"	52
4424. La relation "salaires nationaux - salaires étrangers"	52
45. Les conclusions	53
451. Les aspects macro-économiques de la politique des revenus	54
452. La politique conjoncturelle au Luxembourg.	55
453. Une politique d'ensemble	60
5. <u>L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DES REVENUS AU LUXEMBOURG</u>	62
51. Les distorsions dues à l'origine fiscale des statistiques	64
511. Revenus, avantages accessoires et qualité de la vie	65
512. L'incidence de la fraude fiscale	66

52. Les caractéristiques générales de la composition des revenus au Luxembourg	73
53. La répartition des revenus selon les groupes socio-professionnels	81
54. Les conclusions	91
6. <u>LES ORIENTATIONS ET LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DES REVENUS AU LUXEMBOURG</u>	95
61. L'équilibre économique et social à court terme.	96
611. Les conventions collectives	96
612. La politique des prix	97
613. L'information économique	97
6131. L'incidence de l'information sur la politique du Gouvernement	98
6132. L'incidence de l'information sur l'attitude des groupes sociaux	98
6133. Les propositions pratiques	100
62. La programmation économique et sociale à moyen et à long terme	103
621. La répartition primaire	103
622. La redistribution	104
623. La qualité de la vie	105
63. Les conclusions	107
AMENDEMENT	112
Annexe 1 : LES THEORIES DE LA REPARTITION DES REVENUS	
Annexe 2 : LES EXPERIENCES A L'ETRANGER	
Annexe 3 : LES STATISTIQUES DES REVENUS AU LUXEMBOURG	

1. L'INTRODUCTION

11. La saisine

- Par lettre du 17 février 1972, le Conseil Economique et Social a été saisi par le Gouvernement du problème de l'évolution des traitements et des salaires dans notre pays prise dans son ensemble, et, d'une façon plus générale, de la possibilité de pratiquer une politique des revenus plus consciente et mieux concertée, basée surtout sur une perspective à moyen et à long terme.

- Au cours d'une première Assemblée plénière en date du 4 avril 1972, les membres du Conseil Economique et Social ont décidé d'entendre, avant tout progrès en cause, les responsables du Gouvernement, afin de se faire préciser la portée exacte de la saisine et de connaître les vues du Gouvernement en cette matière.

- Aussi, lors de l'Assemblée plénière du 6 juin 1972, Messieurs Pierre WERNER, Ministre d'Etat et Marcel MART, Ministre de l'Economie Nationale, ont-ils exposé qu'il reviendra au Conseil d'approcher le problème sans parti pris, de le situer dans un contexte général et d'éclairer le Gouvernement en indiquant dans quelles conditions et suivant quelles modalités une orientation peut être donnée dans notre pays à une politique globale des revenus en la situant plus spécialement dans le cadre européen.

Cet examen pourrait en effet se faire :

- par une analyse critique des données existantes et par une comparaison à des schémas de l'étranger;

- par la détermination d'indications à court, à moyen et à long terme, notamment :

- en matière de salaire social minimum, moyen régulateur du marché de l'emploi;
- en introduisant et en chiffrant une nouvelle notion, celle du revenu minimum, mais en la dissociant de celle du salaire social minimum;
- en indiquant de nouvelles sources de financement, soit par le canal de l'imposition directe, soit par celui de l'imposition indirecte;
- en prenant position sur la participation, sa forme et l'éventuelle redistribution des accumulations de capitaux;
- en se prononçant sur l'orientation des revenus par secteurs.

Après la fixation de lignes de forces suffisamment précises, il appartiendrait ensuite aux instances politiques d'assumer pleinement leurs responsabilités.

- Le Groupe de travail, constitué au sein du Conseil Economique et Social, conscient qu'une politique globale des revenus était difficile à réaliser, s'est néanmoins efforcé d'apporter une plus grande cohérence dans les politiques partielles des revenus déjà appliquées chez nous.

Cet effort de coordination dépendant cependant dans une très large mesure du matériel statistique de base disponible, une lettre a été adressée au Gouvernement, afin qu'il procure au Conseil Economique et Social, ainsi qu'il a été convenu, les données chiffrées concernant :

- le nombre de contribuables par tranches de revenu ;
- le nombre de contribuables par groupes socio-professionnels;

ces chiffres devant permettre de rassembler des statistiques de base indispensables à l'élaboration de l'avis sur la politique des revenus.

- La documentation requise n'étant parvenue au Conseil Economique et Social que d'une façon fragmentaire, ce dernier a pris l'initiative de faire organiser par l'Administration des Contributions un recensement des revenus au Grand-Duché sur la base des données les plus récentes soit, en principe, celles se rapportant à l'année 1971. L'exploitation mécanographique de cette étude a été réalisée par l'ARBED.

Le Conseil Economique et Social tient à remercier tout spécialement l'Administration des Contributions et l'ARBED de leur collaboration efficace; ces efforts conjugués ont en effet largement contribué à l'élaboration du présent avis.

Le Groupe de travail a présenté son rapport après 31 réunions à l'Assemblée plénière du 7 janvier 1975 où l'avis définitif fut arrêté par le Conseil Economique et Social.

12. La définition de la politique des revenus

Comme son nom l'indique, une politique des revenus désigne l'ensemble des mesures prises par les organes d'une société organisée en vue de déterminer, d'influencer ou de délimiter les revenus échéant aux différentes catégories de citoyens.

Une telle définition, étymologique davantage que technique, ne dit rien quant aux sens profond, à la finalité d'une telle politique. Nous pourrions cependant dégager ce sens profond de la notion de politique des revenus en analysant la question pourquoi les sociétés industrielles modernes ont besoin d'une politique pour déterminer les revenus.

121. L'approche du problème

Alors que, dans le langage courant, le mot politique désigne un domaine différent, voire opposé au domaine économique, nous trouvons de plus en plus ce mot associé à des notions essentiellement économiques telles que

- politique sociale, qui vise notamment à maintenir ou à établir un certain équilibre entre les conditions de vie de différentes couches de la population;

- politique régionale, qui vise notamment à maintenir ou à établir un certain équilibre entre les conditions de vie et de travail dans différentes régions;

- politique industrielle, qui vise à doter le pays d'une certaine structure industrielle et/ou à accroître la compétitivité et la croissance des entreprises industrielles.

Mais, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, période caractérisée notamment par l'inflation rampante, nous trouvons de plus en plus souvent, dans les discussions économiques et politiques, le terme de "politique des revenus". Par analogie avec les notions que nous venons d'énumérer, on s'attendra à ce que ce terme désigne l'ensemble des mesures qui visent à promouvoir une évolution équilibrée entre les revenus de différentes catégories de citoyens.

122. Le revenu et la qualité de la vie

Mais de même que le P.N.B. ne dit pas tout sur l'évolution d'une économie, de même le revenu (moyen) ne traduit pas l'ensemble des éléments du niveau de vie des citoyens. En effet, à côté du revenu on doit tenir compte, entre autres:

- des conditions de travail (par exemple durée du travail, travaux pénibles, sécurité, etc.);
- des conditions de vie (éducation, santé publique, environnement, loisirs, etc.);
- la dégradation du pouvoir d'achat de la famille et notamment de la famille nombreuse (dégradation illustrée par les calculs de niveaux de vie sur l'échelle d'Oxford);
- du patrimoine individuel (richesse personnelle) et collectif (infrastructure collective, c'est-à-dire routes, hôpitaux, etc.);
- du degré de participation de chacun aux décisions de la vie politique et économique;

tous ces éléments conditionnent en effet la "qualité de la vie" des citoyens.

On constate donc d'emblée que l'aspect "revenu" de la vie en société et de la politique doit être considéré dans un contexte global embrassant l'ensemble des facteurs déterminants de la "qualité de la vie" de la population. Ainsi par exemple une progression plus lente des revenus individuels peut être éventuellement compensée, du point de vue de la "qualité de la vie" des citoyens, par une extension des services publics gratuits (par exemple hospitalisation gratuite).

La plupart des politiques de revenus pratiquées à l'heure actuelle par différents pays occidentaux suivent toutefois une orientation différente et nettement plus limitée, étant donné qu'elles visent simplement à modérer la croissance des revenus, et notamment celle des revenus salariaux, en vue de modérer ainsi l'inflation qui s'est accélérée au cours des dernières années.

Une telle conception de la politique des revenus ressort par exemple des recommandations de l'O.C.D.E. de décembre 1970 sur la politique anti-inflationniste (recommandation qui sera citée en détail par la suite).

123. Deux conceptions

Bref, il est utile de constater d'emblée qu'il existe (au moins) deux conceptions de la politique des revenus :

- une conception axée essentiellement sur l'équilibre économique à court terme;
- une conception axée essentiellement sur le progrès social à moyen et à long terme.

Même s'il peut y avoir certains points de recoupement entre les deux conceptions, leur orientation fondamentale se trouve être très divergente.

124. La formation et la redistribution des revenus

Avant d'approfondir la problématique de la politique des revenus, rappelons que la répartition des revenus se fait, de façon schématique, en deux étapes (étapes souvent superposées en pratique) .

- Une première répartition (ou répartition primaire) se fait entre les "facteurs de production", c'est-à-dire les salariés, les entrepreneurs ou propriétaires des moyens de production ainsi que les travailleurs indépendants. Ces agents économiques sont rémunérés en vertu de leur participation (directe ou indirecte) au processus de production. Les "mécanismes" de cette répartition sont ceux de la loi de l'offre et de la demande et de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux, l'Etat n'intervenant - à côté du paiement de ses propres agents - que pour certaines catégories plus faibles, voire marginales (par exemple salaire minimum, égalité du salaire entre hommes et femmes, intervention au profit d'entreprises marginales).

- Une deuxième étape dans le processus de la répartition est la "redistribution" qui apporte donc des correctifs à la première répartition (celle de la simple rémunération des facteurs de production). L'inspiration de cette politique de redistribution est d'ordre social et moral et vise essentiellement à assurer un minimum vital à toute personne, à répartir différentes charges spéciales (par exemple allocations familiales) et à réduire les inégalités sociales (par exemple impôt progressif sur le revenu). Contrairement à la première répartition, l'intervention de l'Etat est essentielle ici.

Inutile d'ajouter que les deux types de politique des revenus esquissés ci-dessus s'intéressent inégalement à ces différents aspects de la formation des revenus.

125. La politique des revenus et l'inflation : les vues
de l'O.C.D.E.

L'inflation est le problème-clé des économies occidentales d'après-guerre, de même que le chômage a été le problème économique No 1 de l'entre-deux-guerres.

Depuis que, vers la fin des années 1950, la thèse de l'inflation par les coûts a relayé celle de l'inflation par la demande, les théoriciens et les hommes politiques se sont penchés sur le problème des possibilités et des limites d'une politique des revenus en vue d'améliorer l'efficacité de la lutte anti-inflationniste.

Dans sa recommandation No 14 au sujet de la politique anti-inflationniste (cf. L'inflation, problème actuel; décembre 1970) le secrétariat de l'O.C.D.E. définit de la façon suivante la politique des prix et des revenus :

"Nombreux sont ceux qui estiment que si la seule alternative est entre la persistance de l'inflation et un niveau de chômage inacceptable, alors on ne peut abandonner la recherche d'une certaine forme de politique de prix et des revenus, malgré les difficultés que cela présente. Si l'on admet cette idée, l'expérience passée semblerait indiquer la nécessité d'adopter une approche plus large, à plus longue échéance, et qui viserait à des résultats moins immédiats. Une politique des prix et des revenus ne saurait être considérée comme un instrument que l'on peut utiliser ou remettre selon les fluctuations de la balance des paiements ou les fortunes diverses des grands partis politiques. Il est impossible, à partir des résultats enregistrés à ce jour, de donner aucune recette précise de succès. En outre, le besoin comme la nature d'une telle politique varie largement d'un pays à l'autre. Mais il semble néanmoins que, pour être efficace, cette politique exigerait des directives plus ou moins précises quant à l'accroissement des revenus monétaires et l'évolution des prix qui, dans la situation du moment, serait compatible avec l'intérêt collectif. Il semblerait aussi nécessaire de :

- Rallier le soutien général des partis politiques, des syndicats et du patronat, en amenant ceux-ci, non pas simplement à tenir compte de considérations de balance des paiements à court terme, mais en les amenant à reconnaître clairement qu'il est indispensable, pour des raisons d'économie générale, des raisons sociales et politiques, d'éviter des taux d'inflation élevés qui vont s'accroissant. Cela devrait conduire à des consultations et à une coopération plus étroite entre les partenaires sociaux ainsi qu'avec le Gouvernement.

- Faciliter l'évolution des institutions et des attitudes de manière à ce que les principes directeurs retenus puissent être appliqués au niveau auquel les décisions relatives aux prix et aux revenus sont efficacement prises. Cela vaut autant pour les employeurs, qui doivent éviter d'accorder des relèvements de salaires de caractère inflationniste et de répercuter ensuite l'augmentation de leurs coûts sur les prix, que pour les syndicats à qui on demande de faire preuve de modération.

- Mettre sur pied un dispositif d'ensemble pour la surveillance des prix et des bénéfices et d'établir pour les négociations collectives un cadre de référence concernant la définition des unités de négociation, les procédures de règlement des litiges, le statut juridique des accords collectifs, le calendrier des négociations, etc.

- Promouvoir une croissance plus régulière et mieux équilibrée de façon à éviter ou à atténuer les distorsions que l'inflation introduit fatalement dans la structure des revenus et qui entravent les efforts visant à formuler une politique des revenus.

- Fournir des renseignements plus précis sur les revenus, poursuivre sur le plan social des politiques actives et novatrices, et déployer des efforts plus vigoureux pour stimuler la concurrence et éliminer les privilèges."

126. La nécessité d'une politique des revenus

Pourquoi les sociétés modernes ressentent-elles le besoin d'une politique des revenus? Pourquoi, et depuis quand n'abandonnent-elles plus l'établissement de l'équilibre économique aux forces du marché? La politique des revenus, a-t-elle une chance d'avoir un résultat valable et durable?

Afin de donner une réponse à ces questions, nous serons amenés à analyser la formation des revenus et à nous demander si celle-ci se fait d'après des mécanismes automatiques et si elle conduit à des résultats équitables. Dans cette optique, nous examinerons rapidement la théorie de la répartition des revenus, telle qu'elle a évolué depuis l'époque classique jusqu'à nos jours

2. LES THEORIES

L'analyse des lois profondes qui régissent la répartition du revenu national constitue depuis les origines de l'économie politique une des principales préoccupations de cette science. Dans un examen rapide, on peut distinguer schématiquement les théories classiques, les thèses marxistes et enfin, les théories marginalistes ou néo-classiques.

Le lecteur intéressé par l'histoire de la pensée économique dans ce domaine trouvera à l'annexe 1 une analyse de ces principales théories. Nous n'en donnerons ici qu'un résumé élémentaire.

21. Les théories classiques

Pour Adam SMITH, le prix de tout produit se compose de salaires, de rente du sol et de profit. Cette distinction fonctionnelle des diverses catégories de revenus est devenue un acquis de la théorie économique ultérieure. SMITH fait donc essentiellement une analyse des composantes du coût de production et vise à expliquer ainsi les prix relatifs des divers produits (= optique micro-économique).

Le "père de l'économie politique" pensait que la loi de l'offre et de la demande valant aussi pour le prix du travail, ce dernier devait nécessairement s'établir à un niveau très bas.

RICARDO essaie de préciser les proportions dans lesquelles le produit total est partagé entre les propriétaires fonciers, les capitalistes et les travailleurs.

Dans le schéma de répartition de RICARDO :

- la rente du sol est déterminée par le degré de pression de la population sur la terre disponible;

- les salaires sont déterminés par la pression de cette même population sur le fonds des salaires;
- enfin, les profits sont essentiellement un résidu, un solde.

X X X

La théorie classique de la répartition a ouvert des perspectives intéressantes (approches micro et macro-économiques, dynamique de la répartition), mais elle ne contribue plus guère à l'explication de la répartition réelle des revenus à l'heure actuelle.

- D'un côté, la subdivision des revenus en trois catégories seulement ne traduit pas la diversité de la réalité actuelle.

- D'un autre côté, la théorie classique ignore les influences de caractère monétaire (par exemple inflation) sur la répartition des revenus.

- En troisième lieu, la théorie classique présuppose une concurrence parfaite absolue, ce qui implique l'absence de structures monopolistiques ou oligopolistiques d'une part, la non-existence de limites institutionnelles (législation sociale et anti-trust, syndicalisme) ou politiques (intervention de l'Etat dans l'économie, redistribution) d'autre part.

- Par ailleurs, la loi des rendements décroissants ne peut être acceptée dans les termes trop simples des auteurs classiques, notamment pour ce qui est de la production industrielle.

- Enfin, la loi de la population qui prévoit un accroissement de la population en cas de hausse des salaires réels ne correspond plus à la situation démographique actuelle.

22. Les thèses marxistes

La théorie de la répartition de Karl MARX, tout comme d'ailleurs son économie politique dans son ensemble, se base sur les auteurs de l'économie politique "classique" anglaise, Adam SMITH, MALTHUS et notamment RICARDO. Il faut toutefois remarquer d'emblée que les aspects sociologiques, politiques et philosophiques de l'oeuvre de MARX sont indissociables des aspects économiques de celle-ci.

La théorie de la répartition de MARX est dominée par sa conception de la valeur-travail, de la plus-value et de l'exploitation.

Pour MARX, deux catégories de revenus importent : les revenus de travail (salaires) et ceux de capital (profits), les autres étant de nature secondaire.

Par conséquent, la schéma de répartition de MARX se réduit essentiellement à la lutte entre deux classes :

- la classe des travailleurs qui ne possèdent que leur force de travail et qui sont contraints, en régime de propriété des moyens de production, de vendre cette force de travail sur le marché au "coût de reproduction";

- la classe des capitalistes ou "bourgeois" qui comprend tous ceux qui, sans fournir de travail, parviennent par le jeu des institutions et notamment de la propriété privée des moyens de production et du marché à accaparer une part du produit social.

X

X

X

Pour comprendre les thèses marxistes, il faut tenir compte des aspects suivants :

- L'approche de MARX est macro-économique et sociologique et s'attache à la longue période.
- La définition marxiste du revenu national (c'est-à-dire du produit à partager) ne concorde pas avec celle en vigueur dans les comptabilités nationales occidentales.
- MARX lui-même raisonne, comme les classiques, dans le cadre d'une économie de concurrence parfaite.
- Un des apports essentiels de MARX à la théorie de la répartition est sans doute d'avoir souligné la part de l'élément institutionnel à côté de l'élément travail dans le fondement de toute rémunération.
- Quant au principal reproche qu'on peut opposer à sa théorie de la répartition, Jean MARCHAL et Jacques LECAILLON^{x)} expriment à ce sujet l'avis suivant :

"Ramenant à deux les groupes en présence, limitant essentiellement l'évolution aux institutions et n'admettant pour ces institutions que deux positions, il présente un schéma trop simple, qui devait nécessairement attirer les critiques."

23. Les théories marginalistes ou néo-classiques

La plupart des théories qui ont cours à l'heure actuelle dans le monde occidental admettent - implicitement ou explicitement - que dans une économie libérale, le niveau des revenus des différentes classes (main-d'oeuvre, propriétaires des biens de capital) est déterminé par leur productivité marginale.

L'entrepreneur doit, selon cette théorie, adapter le volume de son offre de produits à une demande qui est pour lui une donnée (on raisonne sur la base de la concurrence parfaite). Pour effectuer cette production, il achète les facteurs de production sur les marchés du travail et du capital et il s'efforce de combiner ces facteurs au moindre coût. Dans ces conditions, le

x) Jean MARCHAL et Jacques LECAILLON " La répartition du revenu national ", Editions M.-Th. Génin, 1958 - 1971.

salaire, revenu du travail, et l'intérêt, revenu du capital, apparaissent essentiellement comme des prix de facteurs.

Suivant son calcul économique, l'entrepreneur engage des facteurs de production supplémentaires jusqu'au moment où le produit marginal et le coût marginal de cet engagement s'équilibrent. Notons que le produit marginal du travail par exemple correspond au supplément de recettes que l'entrepreneur peut obtenir en vendant sur le marché la production due à une unité additionnelle de travail.

En résumé, dans une économie de marché, le mécanisme des prix qui guide la demande et l'offre des facteurs de production est le moteur de la répartition de ces facteurs entre les divers emplois les plus productifs. En outre, le libre jeu du marché fait que - selon la théorie marginaliste - chaque facteur de production reçoit exactement son dû, en d'autres mots, la rémunération des facteurs selon leur productivité marginale dans les divers emplois est la plus forte rémunération qui puisse leur être attribuée. La théorie marginaliste devient ainsi apologétique.

Il résulte donc de cette théorie qu'il existe à tout moment un équilibre général dans l'économie, le niveau des salaires dans toutes les branches étant déterminé par le rendement marginal de la branche la moins productive, le niveau des intérêts correspondant au rendement du capital investi dans l'entreprise marginale de la branche la moins productive. Des différences sensibles et durables entre les niveaux des salaires et du rendement du capital d'une branche à l'autre sont rendues impossibles grâce à la mobilité des facteurs travail et capital qui cherchent sans cesse l'emploi le plus profitable.

La théorie marginaliste, qui est à la base de la plupart des théories modernes de la distribution des revenus, part donc de la constatation que la production, source de tout revenu économique, a besoin à la fois du facteur travail (manuel aussi bien qu'intellectuel) et capital (sous toutes ses formes, y compris la terre). La production effective dépendra de la quantité des

deux facteurs mis en oeuvre. La relation qui relie la quantité produite à la quantité de facteurs employés

$$P = f (L, K)$$

s'appelle la "fonction de production".

Selon les économistes américains COBB et DOUGLAS, une des propriétés caractéristiques de cette fonction (fonction homogène de degré un) est que les parts relatives du produit attribuées au travail et au capital sont constantes; la répartition est donc stable.

Cette propriété caractéristique de la théorie néo-classique exclut pratiquement la possibilité de faire une politique des revenus.

X X X

Si l'on ne peut pas contester aux théories néo-classiques d'avoir atténué les thèses de RICARDO et de MARX, elles montrent comme ces derniers, la foi dans des mécanismes naturels indépendants des institutions politiques.

La théorie de la répartition basée sur la productivité marginale des facteurs travail et capital se fonde sur les hypothèses générales régissant la théorie économique libérale.

C'est ainsi qu'elle présuppose la concurrence parfaite. Or, nous devons admettre que le monde réel comporte de nombreuses structures monopolistiques.

La théorie part encore du postulat que l'entrepreneur vise uniquement à maximiser son bénéfice. Nous savons également que surtout dans l'économie capitaliste actuelle, l'entrepreneur suit d'autres motivations que celle de la seule maximisation du profit à court terme.

Mais, surtout, la fonction de la répartition de COBB-DOUGLAS part d'une fonction de production dont la structure assurerait une répartition équitable des revenus parmi les propriétaires des biens de capital et la main-d'oeuvre.

Or, nous savons parfaitement qu'il existe autant de fonctions de production qu'il existe de productions; certaines de ces productions seront "capital-intensive", d'autre "labour-intensive". D'autre part le progrès technologique change sans cesse les proportions des deux facteurs de production dans les différentes productions.

Enfin, nous savons que dans la réalité, la mobilité des facteurs de production est minime et qu'elle diminue au fur et à mesure que les structures économiques se compliquent et se diversifient.

24. Les conclusions

Il résulte donc de l'analyse des prémisses (explicites ou implicites) des théories économiques qu'il n'existe pas de mécanismes de détermination des revenus qui fonctionneraient à la satisfaction générale dans une économie moderne. Les sociétés occidentales du 20ème siècle poursuivent des buts qui vont largement au-delà de l'efficacité économique maximale et comportent des structures socio-économiques et des politiques que les théories négligent.

Il serait dès lors faux de vouloir s'en remettre à un automatisme de répartition des revenus dans un milieu socio-politique, où cet automatisme ne peut pas s'exercer.

Aussi doit-on créer un cadre opérationnel dans lequel s'inscrivent les interventions des autorités en matière de revenus.

3. LES EXPERIENCES A L'ETRANGER

On trouvera à l'annexe 2 une description plus détaillée des institutions et mécanismes existant à l'étranger en matière de politique des revenus et des expériences que nos voisins immédiat et d'autres pays européens, ainsi que les Etats-Unis ont pu faire depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Nous pourrions donc nous contenter de reproduire ici, d'une façon succincte, les conclusions que l'on peut tirer des expériences faites à l'étranger.

31. L'expérience belge

Il n'existe en Belgique aucune institution qui s'occupe systématiquement d'une politique des revenus. En 1964, le gouvernement belge avait demandé au Conseil Central de l'Economie d'analyser le rôle d'une politique des revenus dans le maintien des équilibres économiques fondamentaux, les conditions d'une compatibilité entre autonomie contractuelle et politique de croissance les instruments de la politique des revenus et les normes de référence au niveau des secteurs.

L'analyse du Conseil Central de l'Economie, qui dura près de trois ans, aboutit finalement à des conclusions extrêmement limitées :

Le Conseil Central de l'Economie se prononçait résolument contre une politique étatique centralisée des revenus. On devait d'ailleurs s'y attendre, dans un pays aux traditions libérales comme l'est la Belgique. Par contre, le Conseil affirmait l'utilité d'une surveillance permanente de la formation des revenus et l'établissement de projections qui devraient permettre aux secteurs public et privé de coordonner leur politique en matière économique et sociale, afin de maintenir la stabilité économique et une croissance économique et sociale à long terme.

Mais les conclusions du Conseil étaient extrêmement pessimistes quant à la possibilité et de connaître suffisamment les mécanismes économiques pour établir des projections quant au développement futur probable et de rassembler des données statistiques suffisamment précises pour servir de base à une action politique. Au lieu d'établir un programme concret pour la réalisation d'une politique des revenus, le Conseil Central de l'Economie belge se limita dès lors à demander une amélioration de l'information statistique.

32. L'expérience allemande

Après l'expérience totalitaire de l'époque nationale-socialiste et sous l'influence, sans doute, des Etats-Unis qui firent oeuvre de parrain pour la réorganisation du pays et la relance économique d'après-guerre, l'Allemagne suivait, après 1948, un cours extrêmement libéral. L'effet psychologique de la guerre perdue créait, d'autre part, une atmosphère politique et sociale très propice à la coopération de tous les groupes sociaux. Le rapide progrès économique permettait, par ailleurs, une telle progression du gâteau global, que sa répartition ne posait nullement trop de problèmes.

Il est, dès lors, caractéristique que ce n'est qu'en 1967 qu'apparaît en Allemagne l'idée d'une politique des revenus, sous une forme très peu dirigiste d'ailleurs, comme nous allons le voir.

C'est en 1966 que l'Allemagne connut la première récession depuis la fin de la guerre. Celle-ci déclencha un vrai choc psychologique, choc qui se traduisit d'ailleurs, en 1967, par une très grande retenue des syndicats en matière de revendication sociale, retenue qui causa certains problèmes lorsque la conjoncture s'améliora très vite au cours de la deuxième moitié de 1967,

la base accusant les dirigeants syndicaux de s'être limités dans leurs revendications au vu de difficultés économiques s'avérant passagères par la suite. Le 8 juin 1967, le "Bundestag" vota une loi pour la promotion de la stabilité et de la croissance de l'économie qui stipula que le gouvernement fédéral et les gouvernements des "Länder" avaient le devoir de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la stabilité des prix, le plein emploi, l'équilibre extérieur ainsi qu'une croissance continue.

Dans la poursuite de ce "carré magique", le gouvernement fédéral devait se baser sur un rapport économique annuel, basé à son tour sur une expertise du Conseil des Sages, collège d'experts institué par une loi du 14 juillet 1963. Dans son rapport annuel, le gouvernement fédéral doit préciser sa position par rapport à l'analyse du Conseil des Sages, présenter sa projection annuelle quant aux objectifs économiques et budgétaires et décrire les instruments et méthodes qu'il compte employer à cette fin.

L'article 3 de la loi du 8 juin 1967 stipule que lorsque l'un des quatre objectifs qui composent le carré magique est en danger, le gouvernement fédéral établira des "données d'orientation" pour un comportement coordonné des pouvoirs publics des "Länder", des syndicats et des organisations patronales.

Cette action concertée entre les pouvoirs publics, les syndicats et les représentants des patrons consiste en somme dans un dialogue permanent, organisé par le gouvernement et qui donne lieu à un échange de vues, non seulement entre les groupes sociaux, mais encore entre ceux-ci, les pouvoirs publics et le collège d'experts (Sachverständigenrat).

Il est vrai que l'Allemagne Fédérale n'a guère connu de graves problèmes économiques ou sociaux depuis 1967. Il n'en reste pas moins que des observateurs de tous bords sont unanimes à souligner l'effet salubre de l'action concertée qui, d'après eux, a fortement contribué à objectiver les débats entre groupes sociaux et à éclairer l'action du gouvernement, certain par avance de pouvoir compter sur l'appui des forces économiques du pays.

C'est ainsi que, récemment, l'Allemagne a suivi, en matière de lutte contre l'inflation, un cours nettement plus strict que celui des autres états membres de la C.E.E. Dans le cadre de cette politique d'austérité, le gouvernement a pris, incontestablement, des mesures qui ont imposé des sacrifices et qui ont même exposé à un danger certain de nombreuses branches de l'économie nationale, notamment celles tournées vers l'exportation. Il est dès lors tout-à-fait remarquable que, malgré les véhémentes protestations et critiques formulées par certaines industries et des branches du commerce et de la banque, les représentants patronaux délégués à l'action concertée n'ont jamais cessé de soutenir pleinement la politique du gouvernement.

Il est vrai que l'Allemagne dispose d'un appareil statistique bien développé et d'une infrastructure scientifique en matière économique (Wirtschaftsinstitute) qui permettent de mettre sur une base scientifique l'ébauche d'une politique des revenus que constitue l'action concertée.

Si les ambitions des autorités allemandes en matière de politique des revenus sont très limitées et évitent tous aspects dirigistes, l'aspect d'information et d'analyse statistique est extrêmement bien développé et a probablement contribué à maintenir, depuis 1967, un climat de paix sociale.

33. L'expérience française

La réalisation d'une politique des revenus était normalement favorisée, en France, par l'emprise plus forte du pouvoir public sur l'économie nationale :

Contrairement aux autres pays de l'Europe Occidentale, la France a nationalisé un certain nombre de secteurs-clefs de l'économie, ce qui permet normalement aux gouvernements d'influencer les revenus dans ces secteurs et, dans une certaine mesure, d'exercer des pressions sur l'économie en général.

C'est ainsi que le gouvernement de front populaire avait déjà, en 1936, prononcé l'expropriation totale ou partielle des établissements se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre (1936) et transformé en sociétés nationales les compagnies privées de chemin de fer (1937).

Mais le lendemain de la deuxième guerre mondiale connut une seconde vague de nationalisations beaucoup plus importante. Le préambule de la constitution de 1946 statua que "tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité". C'est ainsi que furent nationalisées les houillères du Nord et du Pas-de-Calais (1944), l'Electricité et le Gaz de France, la Banque de France et les quatre plus grandes banques de dépôt, une partie des compagnies d'assurance, Renault, Gnome et Rhône, les compagnies aériennes et certaines compagnies maritimes (1945-1946).

D'un autre côté, le gouvernement français créa, dès 1946, un Commissariat Général au Plan dont l'emprise sur l'économie française devait aller croissant.

Si le premier plan (Plan Monnet 1947-1952) se limitait à six activités industrielles de base, le second plan (Plan Hirsch 1954-1957) s'appliquait déjà à toute l'économie, le troisième plan (Plan Masset 1958-1961) commençait à accorder une certaine importance aux objectifs sociaux. Enfin, le cinquième plan (1966-1970) comporta pour la première fois une programmation en valeur. Enfin, depuis fin 1974, le Gouvernement a relancé la programmation avec des accents nouveaux.

Il est vrai que les objectifs des mesures de nationalisation aussi bien que de l'institution du Commissariat au Plan étaient d'orienter la politique d'industrialisation et le développement de l'infrastructure française davantage que d'influencer la répartition des revenus.

Il n'en reste pas moins que l'existence du large secteur nationalisé et de l'instrument du Plan a pu servir la politique du gouvernement en matière de répartition des revenus.

Ainsi c'est auprès du Commissariat Général au Plan que fut créé, en 1962, un groupe de travail devant mettre en oeuvre une politique des revenus indicative. Le gouvernement fixait annuellement des normes souhaitables pour l'évolution des différentes catégories de revenus sur la base des indications moyennes du Plan en matière de progrès de la productivité.

De même, l'Etat s'efforça de mettre en oeuvre une politique des revenus dans son domaine propre. En 1963, une "Commission des Sages" fut créée et chargée de la comparaison de l'évolution des revenus dans les secteurs public et privé.

Il est indéniable, par ailleurs, que certaines entreprises publiques (Renault) jouent le rôle de "leader" dans l'évolution à long terme des salaires et des avantages sociaux.

Dans un autre domaine, l'Etat contrôle indirectement la formation des revenus salariaux et non salariaux du secteur privé, par l'intermédiaire de sa politique des prix. Entre 1963 et 1971, le gouvernement a institué coup sur coup :

- le blocage des prix (1963);
- les contrats de stabilité (1965), aux termes desquels une entreprise ou un groupe d'entreprises était libre d'augmenter certains de ses prix, à condition d'en maintenir stable le niveau d'ensemble;
- les contrats de programme (1966), sous lesquels les entreprises étaient invitées à souscrire un engagement couvrant un domaine plus ou moins étendu de leur activité.

A la suite des événements de mai 1968, le gouvernement se décida de mettre en place une politique des revenus fondée sur la concertation entre partenaires sociaux. Des "contrats de progrès" devaient établir une liaison entre l'augmentation des rémunérations et l'accroissement de la production ou de la productivité. Ces "contrats de progrès" reposent sur trois éléments :

- la hausse des prix: des clauses de sauvegarde garantissent le maintien du pouvoir d'achat;
- la progression du produit national ou la production de l'entreprise qui servent de base d'indexation;
- les mouvements catégoriels qui doivent assurer une progression des rémunérations par une promotion des salariés dans la hiérarchie.

Il faut enfin mentionner l'association des travailleurs aux résultats de leur entreprise, par le régime de la participation : un pourcentage du bénéfice dépassant certaines normes devait être affecté, par les entreprises, à des fonds appartenant aux travailleurs. Le poids réel de l'alimentation des fonds ne frappe d'ailleurs pas les entreprises mais le budget national,

étant donné que la presque-totalité des allocations au fonds est déductible de l'impôt.

Ces fonds pouvaient être, au choix des travailleurs, constitués dans l'entreprise, confiés à des fonds spéciaux ou investis en actions de l'entreprise. Les fonds ainsi constitués étaient bloqués pendant cinq ans, de sorte que la première tranche d'allocation aux travailleurs a été libérée en 1974. Il se révèle cependant que l'incidence des sommes revenant aux travailleurs reste peu considérable (plus ou moins 1.000 FF par tête de bénéficiaire). En conclusion, on doit constater que l'on ne saurait parler d'une politique des revenus harmonisée en France.

D'un côté, il est incontestable que la politique salariale du gouvernement exerce un effet certain sur les revenus des travailleurs français, étant donné l'importance du secteur sous contrôle gouvernemental. D'un autre côté, le gouvernement français est souvent intervenu d'une façon dirigiste dans la formation des prix, surtout de certains secteurs-clefs.

Il faut cependant constater que ces interventions ont toujours eu un caractère fragmentaire et ont poursuivi normalement d'autres buts que d'influencer la répartition des revenus dans le sens d'une plus grande justice sociale. Il en est de même du Plan, qui est avant tout un instrument de politique de développement industriel plutôt qu'un instrument de politique des revenus.

Enfin, les quelques ébauches de politique des revenus en France reflètent davantage les velléités politiques générales du gouvernement qu'un concept à long terme né du consensus des partenaires sociaux.

34. L'expérience néerlandaise

Afin de faciliter l'effort de reconstruction du pays et de résorber le chômage, le gouvernement néerlandais mit en place, en 1945, un système centralisé de fixation des prix visant à freiner la progression des coûts salariaux. Sur la base des estimations du progrès de la productivité, et en accord avec la Fondation du Travail (organisme groupant les fédérations d'employeurs et de salariés), un office gouvernemental ("Centraal Planbureau") fixa les maxima admissibles en matière de hausse des salaires. Ce système était certainement responsable en grande partie de la stabilité des salaires et des prix aux Pays-Bas, l'évolution des prix et des salaires aux Pays-Bas restant, à l'époque, largement en-deçà de l'évolution générale dans les pays de l'OCDE.

A partir de 1959, la politique des salaires fut différenciée dans ce sens que les hausses de salaires de chaque secteur devaient être fonction du progrès de productivité réalisé dans cette branche. Cette différenciation suscita des disparités de salaires telles que le gouvernement décida d'abandonner son intervention directe, la responsabilité de la fixation des salaires reposant désormais en premier lieu sur la Fondation du Travail. Le gouvernement gardait cependant un droit de contrôle et d'intervention en cas d'urgence.

L'évolution des salaires fut encore davantage différenciée, la hausse devant être déterminée sur la base notamment de la situation économique générale, de la position concurrentielle vis-à-vis de l'étranger, de la situation du marché de l'emploi.

Parallèlement, l'évolution des prix devait se limiter à la répercussion des hausses extérieures.

Mais le nouveau système ne se révéla guère efficace : La forte réduction du chômage aux Pays-Bas, l'entrée de ce pays dans la C.E.E. et l'excellente position du florin sur le marché monétaire provoquèrent un durcissement des syndicats, qui, en dépit des recommandations gouvernementales, entraîna dès 1963 une véritable explosion des salaires.

En 1966, le gouvernement néerlandais se vit forcé de décréter un blocage des salaires et des prix, toute augmentation de prix devant être justifiée par des hausses extérieures.

Depuis lors, il devint de plus en plus difficile pour les autorités néerlandaises d'influencer l'évolution des salaires et des prix : en 1968, le gouvernement s'orienta vers une politique libérale en matière des salaires, la Fondation du Travail étant réduite au rôle d'un organe consultatif. Mais, le projet de loi prévoyant néanmoins certaines possibilités d'intervention pour le gouvernement, il souleva une telle opposition au parlement qu'il ne put être voté qu'après que le gouvernement eut posé la question de confiance.

L'introduction de la T.V.A. le 1er janvier 1969 menaçant de provoquer une explosion incontrôlée des prix, le gouvernement se vit forcé de décréter un blocage des prix général. Mais le gouvernement n'osa plus intervenir dans les négociations salariales.

Aussi, "dans le but d'améliorer le climat social" le gouvernement décida-t-il en août 1971 de renoncer à intervenir dans le processus de formation des prix et des salaires.

Au total, c'est un constat d'échec de la politique des prix et des revenus que l'on doit bien faire aujourd'hui aux Pays-Bas, et cela malgré le fait que se trouvaient réunies toutes les conditions généralement considérées comme nécessaires à la réussite

d'une politique des prix et des revenus, à savoir

- un appareil administratif et statistique adapté;
- un consensus social et une bonne représentativité des organisations syndicales;
- une politique des prix et des revenus mise en place de longue date et non pas implantée "à chaud".

L'expérience néerlandaise était, chronologiquement, la première expérience sérieuse visant à ne plus abandonner l'évolution des salaires et des prix aux seuls mécanismes de marché.

Etant donné la longue période d'un fonctionnement très satisfaisant, beaucoup d'observateurs étaient d'avis que l'expérience néerlandaise prouvait qu'une politique des revenus était possible, à condition toutefois que les conditions énumérées ci-avant fussent rencontrées.

L'évolution à partir de 1959 a cependant dissipé cette illusion et prouvé que, même dans les conditions réunies aux Pays-Bas, une politique des revenus coercitive dictée par le gouvernement ne résiste pas

- à de fortes tensions inflationnistes induites par une position très forte à l'extérieur et le suremploi à l'intérieur
- à la disparition d'une atmosphère de "patrie en danger" qui existait bien après la fin de la guerre et après la perte des colonies néerlandaises et qui avait été à la base du consensus des partenaires sociaux réalisé en 1945.

Si l'expérience néerlandaise permet donc aux observateurs de dégager certaines leçons quant à la technique d'une politique de revenus, elle n'est pas concluante quant à la possibilité politique de réaliser une politique quelque peu coercitive en temps de "paix économique".

35. L'expérience anglaise

Contrairement aux Pays-Bas, la Grande-Bretagne n'a introduit les instruments d'une politique des revenus qu'à une période qui n'était plus marquée par les séquelles de la guerre. Certes, une fiscalité directe très progressive et un système de sécurité sociale financé par l'impôt (welfare) ont constitué, dès la fin de la guerre, une politique de redistribution des revenus.

Mais toute la différence entre celle-ci et une politique des revenus est précisément que, dans un cas on redistribue des revenus mal répartis, alors que dans l'autre cas on agit sur la distribution primaire des revenus.

C'est un gouvernement conservateur qui a donné, en 1962, aux Anglais les deux organismes qui devaient permettre la poursuite d'une politique des revenus :

- le Conseil National du Développement Economique - National Economic Development Board;
- la Commission Nationale des Revenus - National Income Commission.

Le Conseil du Développement Economique est un office restreint où des techniciens travaillent sous le contrôle d'un conseil tripartite composé de représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats. La tâche de ce conseil est de dessiner l'évolution possible et souhaitable de l'économie britannique.

La Commission Nationale des Revenus, quant à elle, était une commission d'origine gouvernementale, composée de quatre personnalités indépendantes et d'un économiste gouvernemental. Sa tâche était essentiellement d'examiner les accords de salaires conclus librement entre les patrons et les syndicats et d'apprécier leur conformité avec les exigences de l'équilibre économique. Elle n'avait aucun pouvoir de décision, mais devait se contenter d'alerter l'opinion et le gouvernement lorsqu'elle pensait constater des développements anormaux et

dangereux. Son critère de jugement était la productivité générale de l'économie, que les hausses de salaires ne devaient pas dépasser en moyenne. L'attitude des syndicats à l'égard de cette politique était en principe favorable, malgré leur protestation lorsque, en 1963, la commission déclara contraires à l'intérêt national quatre accords de salaires.

En 1964, les travaillistes prirent le pouvoir et M. George Brown était nommé Vice-Premier Ministre chargé des affaires économiques et notamment de l'exécution d'une politique des revenus; si le Conseil National du Développement Economique était maintenu, la Commission des Revenus fut élargie, portant désormais le nom de Commission Nationale des Prix et des Revenus. En plus, la commission n'était plus un organisme gouvernemental, mais une institution tripartite où étaient représentés l'administration, le patronat et les syndicats.

A partir de 1965, des données d'orientation en matière de prix et de revenus sont déterminées dans le cadre du Conseil National du Développement Economique et soumises pour approbation aux organisations patronales et ouvrières.

C'est en septembre 1965 que le Trade Union Congress prit la décision historique de pratiquer lui-même une discipline des salaires, les différents syndicats devant soumettre aux organismes confédéraux leurs revendications de salaires.

On peut donc estimer que pendant la période 1963-1965, les institutions dont la Grande-Bretagne s'était dotée ont réussi à créer un certain climat d'entente et de discipline en matière de formation des revenus.

Mais par la suite, et surtout au début des années 1970, cette entente craqua : si le fait de voir la livre menacée avait encore pu provoquer un certain consensus des partenaires sociaux en 1964-1965, tel ne fut plus le cas dans les années 1970, quand le désordre monétaire général démontra la relativité de certaines valeurs auxquelles les Anglais étaient longtemps attachés.

Sur le plan interne, les syndicats furent débordés par la base.

Dans ces conditions, le gouvernement conservateur, durant les deux premières années de son existence, en revint au libre jeu des forces du marché en se contentant de recommander aux entrepreneurs du secteur privé de faire preuve de fermeté dans les négociations et en essayant de montrer lui-même l'exemple dans le secteur public.

Les conséquences de cette fermeté, renforcée à partir de 1972, aboutirent à une généralisation des grèves, dont la plus importante fut celle des mineurs des charbonnages nationalisés, qui finit par causer la chute du gouvernement conservateur.

On peut donc valablement conclure que, tout comme aux Pays-Bas, l'expérience d'une politique des revenus globale, coordonnée et coercitive s'est terminée par un échec en Grande-Bretagne.

Il convient cependant de relever qu'alors que la politique des revenus néerlandaise s'est graduellement estompée, le sort de la politique des revenus britannique a connu des hauts et des bas, alternant les périodes de contrôle (les "stop") et les périodes d'explosion des revenus (les "go"), le but essentiel visé étant l'équilibre conjoncturel.

36. L'expérience suédoise

La Suède ayant une excellente renommée en matière sociale, elle pourrait s'attendre à ce que ce pays ait mis sur pied une politique des revenus particulièrement efficace et étendue.

A l'analyse, on constate cependant qu'il n'en est rien .

La politique des revenus suédoise se ramène à une politique des salaires définie sur une base paritaire. Depuis 1956, le patronat et les syndicats concluent des "accords-cadres" pour une durée d'un ou deux ans. Cet "accord-cadre" exprime des recommandations de hausse des salaires, dont chaque syndicat devra s'inspirer dans ses négociations particulières. Il va de soi que ces recommandations ne sont pas coercitives.

Cependant, chacune des deux organisations professionnelles s'efforce d'obtenir la discipline de ses organisations de base. Les syndicats notamment ne peuvent déclencher une grève sans l'approbation de la direction confédérale.

Si cette dernière a donc un moyen puissant pour éviter les grèves, l'expérience des années 1960 a prouvé qu'elle ne réussit que très imparfaitement à maintenir la discipline en matière de revendications salariales des différents syndicats.

Les augmentations de salaires effectives dépassent parfois les recommandations du simple au triple.

En résumé, on devra constater qu'une véritable politique des revenus n'existe pas en Suède, le mécanisme des accords-cadres étant davantage un instrument destiné à éviter les grèves qu'un moyen de régulariser les prix et les revenus.

37. L'expérience américaine

Alors que tous les porte-parole des Etats-Unis, tant officiels que du secteur privé, prônent sans exception les vertus du libéralisme absolu, l'administration démocrate en vint, entre 1962 et 1967, à décréter des normes - "guide-posts" - qui étaient essentiellement fonction du taux de croissance de la productivité globale. La doctrine a été formulée complètement pour la première fois dans le rapport des conseillers économiques du président de janvier 1962 et fut réitérée dans les rapports suivants. Afin d'obtenir l'adhésion des syndicats d'employeurs et de travailleurs à ces recommandations par la persuasion, un comité consultatif du président sur les relations entre employeurs et travailleurs avait été créé au début 1961. Ce comité réunit sept représentants des travailleurs, sept représentants des employeurs et sept représentants indépendants, dont les secrétaires d'Etat au travail et au commerce.

La procédure d'intervention de ce comité est extrêmement souple : en pratique, il donne des conseils au président et au gouvernement qui interviennent auprès des syndicats et des employeurs par la persuasion, par la pression et par l'appel à l'opinion publique, notamment pendant le délai laissé par la procédure Taft-Hartley qui régleme les grèves.

En matière de prix notamment, l'action du président consiste surtout en conversations discrètes avec les responsables; elle peut cependant aller jusqu'à l'opposition ouverte à certaines hausses de prix, telle l'opposition du président à la hausse des prix de l'acier en 1962.

Contrairement à ce qui s'est passé en Suède, on constate que pendant la première moitié des années 1960, l'évolution effective des prix et des salaires suit de très près les recommandations officielles.

On constate cependant, une fois de plus, que les mécanismes devant imposer une discipline s'effacent lorsque le vent tourne à la tempête : c'est ainsi que les instruments d'une politique des revenus furent mis en veilleuse lors de l'explosion inflationniste de 1967, due aux conséquences de la guerre au Vietnam.

Ce fut encore dans une atmosphère de "patrie en danger" que le président Nixon annonça le 15 août 1971, ensemble avec une dévaluation de fait du dollar, sa nouvelle politique économique (NEP).

Une des sources initiales de l'inflation, à savoir la guerre au Vietnam ayant pratiquement disparu, le gouvernement entendait désormais réprimer la spirale inflationniste par un blocage des prix généralisé.

Une Commission des Prix devait assurer que les hausses de prix déclarées ne dépassaient pas la hausse des coûts intervenue postérieurement au 14 novembre 1971. D'un autre côté, un Bureau des Salaires posait une limite de 5,5 % à la hausse moyenne des salaires. Enfin, un Comité des Intérêts et Dividendes demanda aux sociétés de maintenir les dividendes au niveau qu'ils avaient atteint en novembre 1971.

Le Comité du Coût de la Vie, créé le 15 août 1972, est un organisme purement administratif, groupant un petit nombre de collaborateurs directs du président.

Le Bureau des Salaires, au contraire, est composé de quinze membres représentant à parts égales le patronat, les syndicats et le public.

La Commission des Prix est composée de sept membres représentant l'intérêt public et désignés par le président.

Enfin, le Comité des Intérêts et Dividendes est composé de fonctionnaires et présidé par le Président du Bureau des Gouverneurs du Système fédéral de réserves (soit la Banque Centrale des Etats-Unis).

Etant donné le manque d'effectifs des instruments de contrôle la politique des revenus ainsi élaborée se concentrait sur les grandes entreprises : d'une part, les petites entreprises avaient individuellement, une moindre incidence sur les coûts et les revenus; d'autre part, l'administration estimait que ces unités économiques étaient efficacement contrôlées par la concurrence.

Si les contrôles se concentraient donc sur un nombre limité d'entreprises, ils étaient cependant appliqués avec une sévérité croissante :

D'un côté, les pourcentages d'augmentation des prix firent progressivement réduits et les règles pour les demandes d'autorisation de hausses furent rendues plus contraignantes; enfin, à partir d'avril 1972, certaines entreprises se virent imposer des diminutions de prix.

D'un autre côté, le Bureau des Salaires étendit son contrôle préalable à toutes les hausses de salaires intervenant au titre de conventions collectives signées avant le blocage même.

Officiellement, le programme de stabilisation inauguré le 15 août 1971, dans le cadre du "Economic Stabilization Act" de 1970, devait connaître quatre phases.

La première phase, caractérisée par le blocage absolu des prix et des salaires pendant trois mois, fut un succès total. On peut considérer qu'il en fut de même de la deuxième étape, caractérisée par les contrôles sévères décrits plus haut et qui se termina le 11 janvier 1973.

Par contre, les troisième et quatrième phases, qui devaient graduellement introduire une libéralisation croissante, virent une véritable explosion des prix et - dans une moindre mesure - des salaires.

C'est ainsi que des statisticiens ont constaté que les trois derniers mois de l'année 1973 ont vu des hausses de 30 % des prix de gros ou de 12 % des prix de détail. Il faut noter d'ailleurs qu'au cours de ces mois, le revenu réel de certains groupes de salariés a considérablement diminué.

Il est vrai que le dernier trimestre de l'année 1973 et le premier trimestre de 1974 ont vu l'explosion des prix des matières premières consécutive à la crise énergétique. Il serait donc probablement injuste d'accuser les instruments mis en place par le Président Nixon d'avoir été inefficaces; tout au plus doit-on relever qu'il s'agit, non pas d'une politique des revenus institutionnalisée et conçue pour le long terme, mais d'un ensemble de mesures d'urgence imposées à l'économie en temps de crise.

Toujours est-il que la courte période d'intervention directe et massive des autorités dans les mécanismes des prix et des salaires a permis au gouvernement américain de juguler temporairement la spirale inflationniste existant depuis ~~cinq ans~~, et ce ~~à un moment~~ où l'inflation faisait rage dans la plupart des autres pays industrialisés. Il n'est donc pas exclu que l'expérience américaine d'une politique des revenus soit, finalement, la plus efficace de celles que nous ayons passées en revue.

Si une telle conclusion peut paraître paradoxale, étant donné le libéralisme théorique des mécanismes économiques américains, ce résultat apparaît comme normal sous d'autres points de vue : en effet, nous avons vu que la réussite d'une politique des revenus est largement tributaire du perfectionnement des services statistiques, d'une part, du degré d'autarcie de l'économie dans le cadre mondial, d'autre part.

Or, il est probable que les Etats-Unis possèdent l'appareil statistique le plus étendu et le mieux équipé du monde. Par ailleurs, les dimensions de l'économie américaine la rendent beaucoup moins dépendante des mouvements économiques et financiers internationaux que toutes les économies nationales européennes. Enfin, malgré ces traditions libérales, l'économie américaine s'est largement isolée de l'économie mondiale à partir de 1960, notamment sur le plan des mouvements de capitaux.

38. Les conclusions

Il est assez difficile de tirer des conclusions valables des expériences d'une politique des revenus globale à l'étranger.

D'un côté, nous avons vu que ces expériences ne couvrent que des périodes relativement courtes et, très souvent, marquées par des circonstances extraordinaires.

Si nous faisons abstraction de la Belgique, où une expérience sérieuse de politique des revenus n'existe pratiquement pas, les politiques des revenus nationales prennent généralement leur origine à des époques de récession ou de danger national.

- C'est le cas de l'Allemagne, où l'action concertée a été mise en place, en tant qu'instrument de stabilité conjoncturelle, lors de l'apparition de la première récession depuis 1949.

- C'est le cas de la politique des revenus néerlandaise, qui a été instituée surtout en tant que contrôle de l'évolution salariale, au lendemain de la guerre. Or, cette époque était marquée par de graves difficultés économiques des Pays-Bas, où on devait se serrer la ceinture pour permettre au pays de s'équiper et de surmonter les séquelles économiques et sociales de la deuxième guerre mondiale d'abord, de la perte des colonies néerlandaises ensuite.

- C'est le cas, spectaculairement, en Grande-Bretagne où une politique des revenus coercitive est mise en place chaque fois que l'équilibre extérieur de l'Angleterre - et la valeur de la livre - sont menacés.

- C'est, enfin, le cas aux Etats-Unis, pays à doctrine très libérale mais où la nécessité d'une politique des revenus s'est faite sentir à partir de 1960, c'est-à-dire à partir de la période où le "dollar gap" (c'est-à-dire la prédominance du dollar dans le monde) a été relayé par une période de sérieuses difficultés extérieures tant sur le plan commercial que sur le plan monétaire.

Mais d'un autre côté nous avons pu constater que la politique des revenus française s'inscrit dans un cadre largement dirigiste. D'autre part, cette politique des revenus n'a qu'un caractère fragmentaire et se base davantage sur les velléités politiques générales du gouvernement que sur un concept à long terme, né du consensus des partenaires sociaux.

Quant à la politique des revenus suédoise, nous avons pu nous rendre compte qu'il s'agit davantage d'une pratique de négociations collectives que d'une véritable politique des revenus au niveau national.

Dans l'ensemble, les expériences que nous avons passées en revue semblent prouver qu'une politique des revenus, dans l'état actuel des choses, est incapable de résister longtemps à des tentatives inflationnistes très fortes. Dans la mesure où une politique des revenus est destinée à éviter des développements inflationnistes nés d'une mauvaise coordination du développement des revenus des différents groupes sociaux, la politique des revenus ressemble donc à un parapluie que l'on fermerait chaque fois que la pluie devient très violente.

Cette dernière critique s'adresse, en tout cas, aux politiques des revenus contraignantes, procédant par intervention directe des gouvernements ou par l'application de normes strictes.

Une intervention aussi rigoureuse et aussi fondamentale sur les institutions n'est généralement pas souhaitée par les pouvoirs publics, ni admise par les partenaires sociaux.

Ceux-ci préfèrent une action plus souple, moins interventionniste, visant plutôt un effet modérateur à exercer sur la progression des différentes catégories de revenus. Cet effet résultera, dans cette conception de la politique des revenus, essentiellement de l'établissement et de la recommandation plus ou moins "appuyée" de "normes" sur lesquelles devront s'orienter les différentes catégories de revenus.

Théoriquement ces "normes" n'abolissent pas la liberté d'entreprise, la loi de l'offre et de la demande et l'autonomie des partenaires sociaux, mais délimitent seulement la marge de manoeuvre dans laquelle pourront jouer ces éléments ^{x)}.

x) On fait abstraction ici des actions de blocage pur et simple des prix et revenus qui ne peuvent être, de par leur nature, que des actions à court terme.

Pour autant qu'on veut suivre à la lettre une telle politique des prix et des revenus qui concerne autant les prix et les bénéfices que les salaires, et surtout qui vise autant à éliminer les privilèges qu'à promouvoir une croissance plus régulière et mieux équilibrée, on aboutit fatalement à un système socio-économique et politique différent du système actuel qui se caractérise en principe par la liberté de l'entreprise, la loi de l'offre et la demande ainsi que l'autonomie des partenaires sociaux; en effet ces éléments entrent nécessairement en conflit avec une politique stricte, c'est-à-dire une intervention systématique et rigoureuse au niveau de la formation des prix et revenus.

L'action concertée allemande en est un exemple, tout comme l'action persuasive (basée largement sur la pression de l'opinion publique) du gouvernement américain sur les partenaires sociaux et la pratique du paritarisme suédoise.

381. Les "normes"

Théoriquement deux "normes" différentes sont concevables qui permettent à la collectivité de profiter, sans inflation, des avantages matériels résultant de la croissance de la production.

- La première "norme" consiste à laisser inchangé le niveau de tous les revenus (monétaires), ce qui, en raison des progrès de productivité, entraîne une baisse générale du niveau des prix

- La seconde "norme" vise à faire augmenter la masse des revenus nominaux en parallèle avec le produit réel, ce qui permet de maintenir le niveau général des prix constant.

La première "norme", théoriquement cohérente et séduisante n'est pas réaliste pour de nombreuses raisons pratiques (raisons structurelles, raisons psychologiques, etc.). C'est pourquoi les expériences réalisées en matière de politique des revenus dans les différents pays occidentaux s'inspirent généralement de la deuxième "norme" qui peut être décomposée en les deux directives suivantes :

- maintien de la stabilité du niveau général des prix;
- progression des salaires parallèlement (et proportionnellement) à la progression de la productivité nationale.

382. Les difficultés

La difficulté essentielle dans l'application de ces directives résulte du fait que la productivité évolue différemment d'un secteur à l'autre, voire d'une entreprise à l'autre. Dans les secteurs à croissance rapide de la productivité de la main-d'œuvre, une progression des salaires conforme à l'évolution de la productivité nationale augmente donc, à prix constants, la part des profits dans la valeur ajoutée de ces secteurs. Inversement, dans un secteur à croissance très faible de la productivité, une progression des salaires conforme à la productivité nationale réduit les bénéfices et risque donc d'être répercutée par les entrepreneurs sur les prix.

Une autre difficulté inhérente aux directives décrites ci-dessus réside dans la mesure de la productivité nationale, difficulté d'autant plus grande que la directive en matière de progression des salaires ne doit pas, en théorie du moins, s'appuyer sur la productivité passée, mais doit escompter la progression future de la productivité.

Enfin, la "norme" revient à maintenir la répartition du revenu national existante entre salaires et autres revenus, répartition qui est elle-même contestée.

On constate donc d'emblée que les difficultés d'une politique des revenus "souple", orientée d'après le critère de la productivité nationale telle que nous venons de la décrire précédemment sont multiples et résultent notamment du fait que celle-ci exige un consensus entre partenaires sociaux qui n'existe pas (et ne peut exister à la longue, vu les multiples conflits d'intérêts entre ceux-ci).

Par ailleurs cette politique "souple" risque rapidement de "dégénérer", soit dans le sens d'une intervention grandissante de l'Etat dans la vie économique et la diminution correspondante de l'autonomie des partenaires sociaux, soit dans le sens d'une érosion grandissante de l'effet des "normes" en raison de l'absence d'un pouvoir coercitif adéquat. Dans ce deuxième cas, le plus fréquent en pratique d'ailleurs, la politique des prix et des revenus risque de dégénérer en une "police des salaires", étant donné que les salaires sont mieux connus que les autres revenus et sont par ailleurs plus faciles à surveiller que les bénéfices ou les prix. L'échec de la plupart des expériences de politique des revenus s'explique par cette absence de symétrie qui est inhérente elle-même à certaines données relatives aux institutions économiques et politiques.

Mais il serait faux, sans doute, de tirer des conclusions hâtives des expériences fragmentaires et passagères à l'étranger. Il n'en reste pas moins qu'elles illustrent les difficultés à vaincre et les écueils à éviter.

4. LA SITUATION SPECIFIQUE LUXEMBOURGEOISE

Une des conditions de base sur laquelle se fondent les raisonnements théoriques reproduits succinctement au chapitre 2 est l'absence d'influences extérieures à l'économie nationale (par exemple hausse des prix des matières premières ou fluctuations des prix à l'exportation). Par ailleurs, on admet implicitement dans tous les manuels économiques traitant la politique des revenus telle qu'elle a été pratiquée dans certains pays, comme nous l'avons vu au chapitre 3, que le pouvoir public dispose d'un arsenal complet d'instruments de politique anti-cyclique, afin d'appuyer sa politique des prix et des revenus par des mesures de régulation globale ou sectorielle de la demande ou de l'offre. Un examen des traits caractéristiques de l'économie luxembourgeoise montre que ces conditions ne sont pas remplies au Luxembourg.

41. Les traits caractéristiques de notre économie

Les principaux traits caractéristiques de l'économie luxembourgeoise - qui découlent d'ailleurs avant tout de la petite dimension du pays - sont les suivants :

- Il s'agit d'une économie "ouverte", où les exportations et les importations représentent quelque 80 à 85% du P.N.B.
- Il s'agit d'une économie "intégrée" de longue date dans des espaces économiques plus grands: U.E.B.L., Benelux, C.E.E.
- Il s'agit d'une économie "monolithique" en ce sens que, malgré les efforts de diversification industrielle, la sidérurgie reste toujours prépondérante dans la structure économique^{x)} et joue par ailleurs un rôle de "leader" en matière salariale.

x)

Importance relative de l'industrie sidérurgique dans l'ensemble des industries	1952/53	1960	1965	1970
- Valeur brute de la production	65,9%	64,7%	53,4%	51,7%
- Valeur ajoutée brute	62,9%	66,2%	52,7%	54,5%
- Valeur des exportations	87,7%	86,1%	73,9%	69,0%
- Personnes occupées	47,1%	48,4%	46,9%	44,2%
- Traitements et salaires (y compris charges sociales)	55,7%	57,1%	53,7%	52,8%
- Valeur des investissements (moyenne 1960-1970)		69,9		

- Il s'agit d'une économie "dominée" en ce sens que le Grand-Duché n'a aucune influence, ni sur ses principaux marchés (le Luxembourg fournit par exemple 0,9 % de la production sidérurgique mondiale), ni sur certains instruments "stratégiques" internes, tels que la masse monétaire (par exemple 95 % des signes monétaires en circulation au Luxembourg sont d'origine belge).

Disons d'emblée qu'en raison de ces caractéristiques de structure spécifiques, les enseignements de la théorie économique keynésienne (par exemple "multiplicateur", "accélérateur", rôle des finances publiques, etc.) ne contribuent guère à éclaircir l'analyse du fonctionnement de l'économie luxembourgeoise. Au contraire, il nous semble qu'il faille y distinguer deux secteurs économiques différents, dont le secteur principal est régi par des mécanismes distincts et en partie opposés à ceux de la théorie keynésienne (suivant la théorie récente de l' "économie concurrencée").

En effet, l'économie luxembourgeoise comporte, d'un côté un secteur travaillant pour les marchés internationaux voire mondiaux, exposé à la compétition extérieure et dominé en grande partie par celle-ci (secteur C) et de l'autre côté un secteur s'adressant essentiellement au marché intérieur voire régional, donc mieux abrité contre la concurrence étrangère qui n'opère qu'en partie sur ce marché (secteur A). De façon très schématique, on peut dire que le secteur C couvre pratiquement l'ensemble de la production industrielle, tandis que le secteur A regroupe l'artisanat, la construction et les services. Par ailleurs, il va de soi que sur le plan concret la délimitation de l'économie luxembourgeoise en secteurs A et C ne saurait être interprétée dans ce sens que toute entreprise industrielle appartient d'office au secteur C, et que toutes les entreprises artisanales et commerciales relèvent du secteur A. C'est ainsi que certaines industries comme par exemple l'industrie brassicole comporte incontestablement les caractéristiques du secteur A, tandis que, dans l'artisanat un certain nombre de professions sont orientées vers des marchés exposés à la concurrence plus ou moins acharnée d'entreprises étrangères, ce qui est notamment le cas pour les métiers artisanaux de production du gros-oeuvre et du génie civil. Par ailleurs, la concurrence de produits industriels de substitution importés de l'étranger se fait sentir de plus en plus. Cependant la majeure partie des biens manufacturés, vendus par le commerce, sont im-

portés, de sorte qu'on ne considère ici le commerce qu'en tant que fournisseur des services de distribution; on fait par ailleurs abstraction ici de l'agriculture, où jouent à la fois une composante communautaire, dominante, et une composante nationale.

Les relations causales entre les mouvements de la demande, de l'offre, des prix, des salaires et des profits sont différentes pour les deux secteurs.

42. Le secteur C

Pour le secteur C, le niveau permmissible des hausses de prix des producteurs nationaux est déterminé de l'extérieur par la hausse des prix internationaux (notamment prix européens ou mondiaux de l'acier pour le Luxembourg). La portée de cette dépendance à l'égard de l'étranger dépasse toutefois largement le seul domaine des prix des secteurs "concurrencés". En effet, elle conditionne à la fois les mécanismes de formation de la production de ces secteurs et ceux de l'ensemble de l'économie.

Ainsi pour prendre l'exemple de la sidérurgie, le niveau des prix de l'acier est imposé par le marché international; les profits et donc les possibilités d'autofinancement de la sidérurgie sont une "résultante". Etant donné les relations qui existent entre le montant de l'autofinancement disponible et celui des investissements - dans notre sidérurgie par exemple la majeure partie des investissements ont été couverts par l'autofinancement - ceci détermine les investissements financièrement réalisables et par la suite, sur la moyenne période, l'évolution des capacités de production, la position compétitive, et donc le niveau de production. En d'autres termes, sur la moyenne période, la production du secteur concurrencé dépend non pas d'une demande interne et influençable (comme dans le schéma keynésien), mais des possibilités d'investissement de ce secteur et donc du niveau des prix qui découle du marché mondial, non influencé par la production du Luxembourg ou la politique de son Gouvernement.

D'autre part, la contrainte des prix internationaux imposés aux entreprises du secteur C entraîne une contrainte à l'évolution des prix de revient de celles-ci. Compte tenu de l'évolution de la productivité du secteur C, les prix étrangers déterminent donc l'évolution possible des salaires sur la moyenne période. Les progrès relativement élevés de la productivité dans le secteur C ainsi qu'une certaine croissance des prix des produits manufacturés sur les marchés internationaux donnent toutefois généralement

En cas de hausse trop rapide des salaires, les investissements risquent d'être amputés, ce qui diminue d'autant les possibilités de croissance à moyen terme. Il s'y ajoute les répercussions "induites" venant des autres secteurs dont il est question au chapitre 43 in fine.

43. Le secteur A

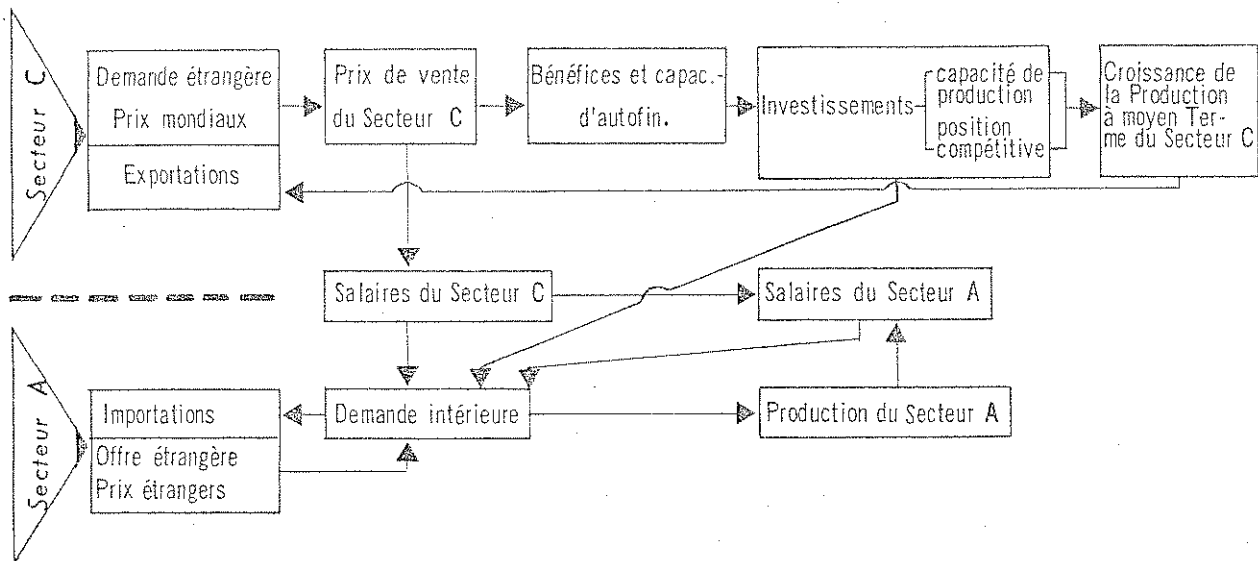
Un deuxième volet de notre modèle concerne l'effet d'entraînement que le secteur C exerce sur le secteur A et par conséquent sur l'ensemble de l'économie.

Ainsi, tout d'abord, une augmentation de la production du secteur C accroît la demande des autres entreprises du secteur A (demande intermédiaire, demande d'investissement ou demande de consommation). Par conséquent, la production des entreprises du secteur A va augmenter corrélativement, suivant le mécanisme keynésien de la détermination de la production par la demande, et pour autant qu'il n'y a pas de "fuite" par le biais des importations. Dans le cas spécial du Luxembourg, une grande partie de cet accroissement de la demande va toutefois se traduire par une intensification des importations.

Un deuxième effet d'entraînement que le secteur C produit sur le secteur A s'opère par le biais des salaires. En effet, la structure des salaires (et des conditions de travail) d'un pays forme un tout; son éventail est fonction notamment des qualifications exigées et des raretés temporaires de certaines de celles-ci. Cela a pour conséquence que les salaires des secteurs des services, de la construction et de l'artisanat suivent d'assez près les salaires de l'industrie manufacturière. Mais alors que dans l'industrie manufacturière la hausse des salaires, souvent considérable dans le passé, doit être supportée par les marges créées par la croissance de la productivité et ne peut être répercutée sur les prix, face au niveau mondial, tel n'est pas le cas dans les services, l'artisanat et la construction. Les gains de productivité n'y étant pas suffisants pour couvrir la croissance des salaires, celle-ci est "transférée" dans des hausses de prix, rendues possibles par le fait que le secteur A est largement protégé de la concurrence étrangère ainsi que par l'existence d'une forte demande.

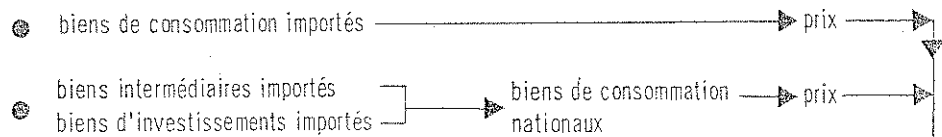
Remarquons enfin dans cet ordre d'idées que l'interdépendance des secteurs économiques aura forcément pour conséquence des incidences du secteur A sur le secteur C. La portée de celles-ci, surtout si les hausses des salaires et de prix y sont de nature "autonome" plutôt qu' "induite", pourra entraîner une diminution de la compétitivité de l'industrie manufacturière et partant des investissements par autofinancement et, à moyen terme, de la production dans ce dernier secteur.

Le circuit économique du Luxembourg

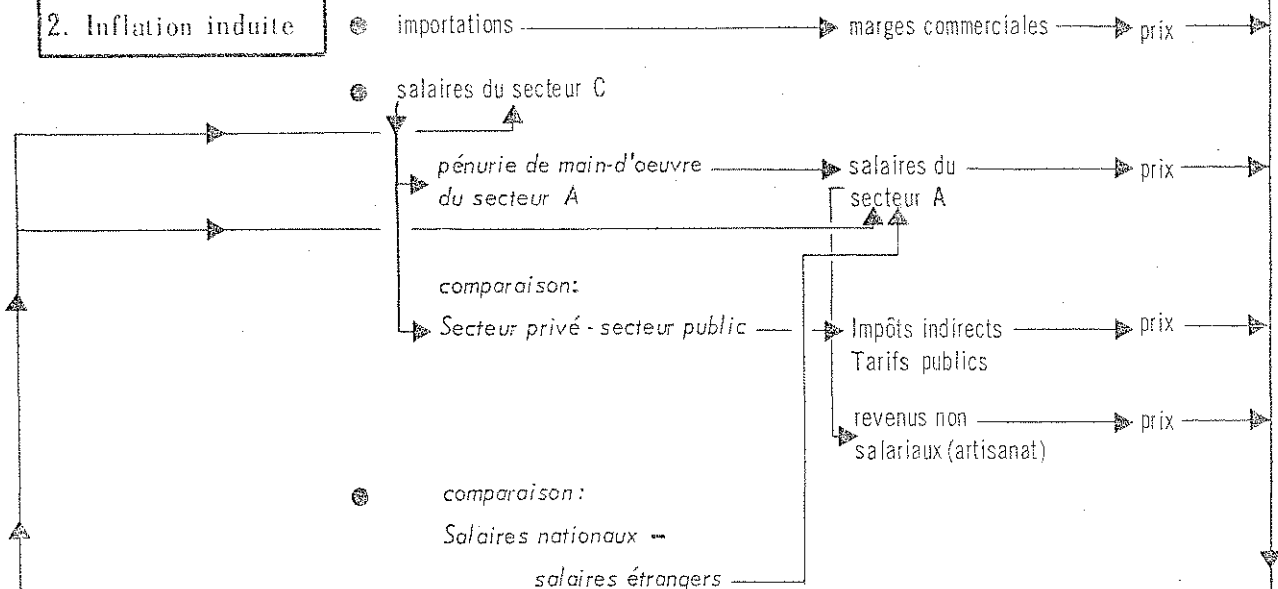


L'inflation au Luxembourg

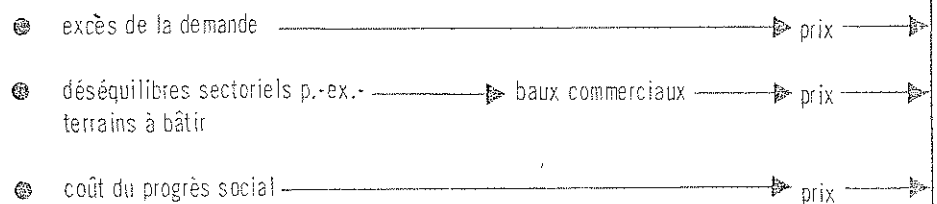
1. Inflation importée



2. Inflation induite



3. Inflation autonome



4. Echelle mobile

Dans l'ensemble, toutefois, les relations entre le secteur "concurrentiel" et le secteur "abrité" sont asymétriques en ce sens que l'évolution du secteur A dépend essentiellement de celle du secteur C.

Pour résumer les principales relations dégagées ci-dessus on peut donc rappeler que (sur la moyenne période) :

- dans le secteur C :

- . l'emploi et la production dépendent des possibilités d'investissements et donc des prix étrangers de ce secteur (différent de Keynes);
- . les salaires dépendent des prix étrangers et de la productivité de ce secteur (différent de Keynes);
- . les prix sont "donnés" par le marché international (différent de Keynes);

- dans le secteur A :

- . l'emploi et la production dépendent de la demande (conforme à Keynes);
- . les salaires dépendent des salaires du secteur C (différent de Keynes);
- . les prix dépendent des coûts (y compris les coûts des produits importés) et de la demande (conforme à Keynes).

Rappelons qu'il s'agit à la fois d'un schéma simplifié à l'extrême (on fait abstraction de l'agriculture, de l'Etat etc.) et d'un raisonnement valable uniquement pour le moyen et le long terme, l'essentiel étant de cerner les lignes de force stratégiques du développement de notre économie.

Par conséquent, le circuit économique du Luxembourg présente des structures nettement différentes de celles de nos principaux partenaires économiques et de la structure implicitement admise dans les raisonnements théoriques. Les structures

luxembourgeoises ne donnent pas seulement lieu à un déroulement particulier des mécanismes d'inflation (cf. graphique ci-avant) mais surtout elles limitent fortement les chances d'une politique des revenus conçue comme moyen de lutte anti-inflationniste et axée principalement sur l'équilibre économique à court terme.

Ceci devient particulièrement évident à l'examen des mécanismes de fixation des salaires, qui jouent évidemment un rôle-clé dans toute politique des revenus (ne serait-ce que parce qu'ils représentent les deux tiers du revenu national).

44. La fixation des salaires et l'effet de diffusion

Un des facteurs essentiels qui jouent dans la fixation des salaires au Luxembourg est l'effet de diffusion qui lie les salaires dans les différents secteurs à ceux négociés dans le secteur de pointe.

L'analyse suivante montre comment des hausses de salaires notables dans le secteur de la grande industrie, justifiées éventuellement par une évolution très favorable des prix à l'exportation et par l'augmentation de la productivité, se transmettent du secteur de pointe à l'ensemble de l'économie et rendent illusoire toute recommandation stipulant une progression des salaires parallèle à la progression de la productivité nationale.

Des difficultés semblables existent dans tous les pays, dans la mesure où la symétrie en matière salariale, implicitement créée par le manque de main-d'oeuvre et la transparence du marché du travail ou explicitement formulée par les autorités (parité des revenus) induit des charges supplémentaires, facilement supportées dans le secteur où elles naissent, créant par contre des problèmes dans d'autres secteurs, dont la productivité propre ne justifie pas l'alourdissement des charges.

Elles sont cependant particulièrement sensibles dans les économies comportant un secteur dominant C et un secteur dépendant A.

C'est le cas pour la plupart des pays sous-développés (Chili, Congo - cuivre, par exemple) et, nous l'avons vu, pour le Luxembourg.

441. Le "leadership" de la sidérurgie

Le "boom" de la conjoncture internationale durant les dernières années a permis à nos principales industries exportatrices (relevant du secteur C) de réaliser une expansion remarquable de la production, accompagnée d'une amélioration très nette des prix de vente à l'étranger. Ceci vaut évidemment en premier lieu et tout particulièrement pour l'industrie sidérurgique. La nette amélioration des résultats financiers des entreprises en question a permis à cette branche industrielle d'accorder à son personnel des augmentations de salaires et de traitements substantielles. Il en a été de même pour la plupart des "industries nouvelles" où les conventions collectives conclues ont le plus souvent stipulé des hausses de salaires encore plus élevées que dans la sidérurgie (phénomène du "rattrapage" par rapport au secteur "pilote").

Toutefois, ces augmentations salariales n'ont eu qu'une incidence directe marginale sur le niveau général des prix intérieurs, étant donné que les industries visées exportent la quasi-totalité de leur production et s'orientent par conséquent au niveau des prix pratiqués par leur concurrents étrangers. L'incidence s'est limitée dès lors à quelques secteurs nettement circonscrits dont notamment le secteur de la construction.

442. Les interdépendances économiques et sociales

La nette amélioration des rémunérations dans le secteur C - et qui, rappelons-le, était rendue possible par la hausse des prix "donnée" par le marché mondial et par les progrès de productivité des entreprises - n'a pas manqué de se répercuter, surtout au cours des dernières années, sur le niveau des rémunérations du secteur A en raison des "interdépendances" économiques ou institutionnelles qui existent dans notre système économico-social. Toutefois cette répercussion n'est ni immédiate ni automatique, mais l'expérience du passé a montré que les syndicats se réfèrent généralement aux résultats obtenus dans les secteurs de pointe pour formuler leurs revendications. D'autre part, compte tenu de l'étroitesse du marché du travail, les employeurs ne peuvent méconnaître l'évolution des revenus dans les secteurs de pointe, au risque de perdre leur main-d'oeuvre.

4421. La pénurie de main-d'oeuvre

Une première interdépendance qui joue un rôle important dans la propagation des augmentations salariales du secteur C au secteur A est l'extrême pénurie de main-d'oeuvre qui caractérise normalement l'économie luxembourgeoise durant les périodes de haute conjoncture. Il en résulte que la plupart des branches du secteur A (artisanat, construction, services) où les gains de productivité sont inférieurs à ceux réalisés dans les industries de pointe, ont dû concéder des hausses de salaires importantes pour pouvoir maintenir leur effectif.

4422. La relation "secteur privé-secteur public"

Dans notre société il est naturel que des personnes qui ont des qualifications professionnelles analogues comparent les rémunérations payées dans les diverses branches d'activité. Cette comparaison s'est faite d'après une méthode précise à partir de 1968 entre les rémunérations du secteur privé et celles du secteur public, ceci afin d'orienter le Gouvernement dans sa politique salariale à l'égard de ses propres agents. Les enquêtes chiffrées effectuées à cette époque dans ce cadre avaient abouti à la constatation d'un écart en défaveur du secteur public, écart que le Gouvernement a été amené à combler par la suite.

C'est donc par ce biais que les relèvements des rémunérations des employés travaillant essentiellement dans les secteurs de pointe se sont répercutés - avec un certain retard - sur le niveau des rémunérations du secteur public.

Si, à l'heure actuelle, le Gouvernement semble avoir abandonné cette politique relativement rigide pour une politique de négociation collective, il n'en reste pas moins que le rythme de progression des rémunérations du secteur privé influence l'évolution du secteur public. Dans différents secteurs spécifiques, ce processus se fait également en sens inverse ou, encore, dans certains cas, les traitements des deux secteurs public et privé, s'influencent mutuellement.

Enfin, depuis les dernières négociations entre les médecins et les institutions de la Sécurité Sociale, les honoraires des médecins sont liés à l'évolution des traitements des fonctionnaires.

4423. La relation "revenus salariaux - revenus non salariaux"

Cette relation joue un rôle relativement important dans l'artisanat où le revenu du patron maître-artisan est lié plus ou moins directement à celui de son personnel. Or, si en raison de la pénurie de main-d'oeuvre ou de la "contagion" provenant d'augmentations salariales concédées dans d'autres secteurs, les rémunérations du personnel de certaines branches de l'artisanat sont augmentées, les patrons concernés ont tendance à relever leurs propres revenus - par le biais d'une hausse des prix - pour maintenir la hiérarchie établie, pour autant que la situation de marché le permet.

4424. La relation "salaires nationaux - salaires étrangers"

S'il n'est pas de notre propos d'approfondir ici la question de savoir dans quelle mesure l'intégration européenne accentuée à long terme la corrélation dans l'évolution des salaires dans les différents pays membres, nous devons toutefois relever dans ce contexte le problème des sept mille frontaliers qui viennent travailler au Luxembourg, ainsi que celui de la dépendance absolue à l'égard de la main-d'oeuvre étrangère dans

laquelle se trouvent certains secteurs (par exemple construction, secteur touristique, etc.). Il est évident que les gens qui vont travailler dans un pays étranger opèrent de façon permanente une comparaison entre les salaires nationaux et les salaires luxembourgeois (cas des frontaliers) ou entre les salaires luxembourgeois et les salaires des pays limitrophes (cas des immigrants).

45. Les conclusions

Ayant ainsi mis en lumière certaines caractéristiques des mécanismes économiques et sociaux au Luxembourg, mécanismes divergeant de ce qui est généralement - et implicitement - admis dans les manuels économiques traitant de politiques conjoncturelle sociale ou des revenus, il nous reste à tirer les conclusions de ces divergences en ce qui concerne l'application, au Luxembourg, des enseignements que donnent en matière de politique des revenus les théories modernes et les expériences faites ailleurs.

Nous pensons qu'il est opportun de répéter, dans la présente conclusion, que la dichotomie schématique (secteur abrité, secteur concurrencé) se retrouve, évidemment, dans tous les pays à un certain degré. Il n'en reste pas moins qu'elle est particulièrement prononcée au Luxembourg.

De même, si nous avons mis en évidence que le Luxembourg est une économie "dominée", il est incontestable que tous les pays - à un degré croissant d'ailleurs, vu l'interdépendance accrue des économies surtout en Europe - subissent l'influence de la situation internationale dans de nombreux secteurs. Il n'en reste pas moins que le secteur dominé est particulièrement développé au Luxembourg et qu'il subit cette domination avec une intensité dépassant ce qui est considéré comme normal ailleurs.

Enfin, comme il a déjà été dit, la subdivision de l'économie en un secteur relativement abrité de la concurrence internationale et en un secteur exposé à la concurrence internationale ne coïncide évidemment pas avec des divisions structurelles ou géographiques et n'est nullement sans chevauchement et sans nuances.

Le schéma dressé ci-dessus, ainsi que les conclusions qui vont suivre, devront être vus avec des restrictions évidentes, qu'il nous a paru cependant opportun de mettre ici en exergue pour parer d'avance le reproche de ceux qui relèveront que les schémas et les raisonnements produits ne tiennent pas compte de toutes les situations nuancées que l'on peut trouver dans la vie réelle.

451. Les aspects macro-économiques de la politique des revenus

La théorie de la politique des revenus, basée sur les enseignements de la théorie de KEYNES et de ses successeurs, est construite sur le circuit de la comptabilité nationale, qui fait qu'à l'exception des échanges avec l'étranger (échanges dont l'importance relative dépend normalement des dimensions du pays) les flux économiques apparaissent dans une comptabilité double, les dépenses d'un agent économique étant les recettes d'un autre

Il découle de cette particularité la plupart des postulats de la politique conjoncturelle notamment, dans le cadre de laquelle il faut distinguer, à tout moment, les effets micro-économiques (épargne du ménage, hausse du salaire de l'ouvrier, augmentation de prix d'une firme donnée) et les effets macro-économiques qui résultent de l'addition de tous les flux individuels.

Nous renvoyons à cet effet au phénomène des hausses de salaires ou de prix généralisées qui, sans enrichir personne, ne font que provoquer une inflation générale, tout comme une diminution générale des dépenses, loin d'enrichir les épargnants, provoque une crise et une réduction de l'activité générale qui finit par appauvrir tout le monde.

Il n'en est pas moins vrai que, très souvent, nous voyons appliqués au Luxembourg des raisonnements qui ne tiennent que dans le cadre d'une économie fermée, et où donc les flux économiques forment un circuit parfait, conformément au schéma général de la comptabilité nationale.

Il faudra veiller à appliquer les principes de la théorie économique avec précaution, chaque fois qu'il s'agit du Luxembourg.

452. La politique conjoncturelle au Luxembourg

Nous avons vu que la politique des revenus comporte fondamentalement deux volets, l'un à long terme et l'autre à court terme. Nous avons dit également que les objectifs à long terme suivent largement des critères sociaux, alors que l'objectif à court terme consiste généralement à veiller à ce que le programme social soit compatible avec l'équilibre économique.

Nous avons encore vu au chapitre 3 que la plupart des expériences à l'étranger consistaient à mettre la politique des revenus au service essentiel, sinon exclusif, de l'équilibre conjoncturel.

Il résulte du paragraphe précédent que l'objectif conjoncturel ne saurait représenter, au Luxembourg, la justification essentielle d'une politique des revenus.

En effet, les fluctuations conjoncturelles se font surtout sentir dans le secteur C, secteur qui échappe largement à tout contrôle possible des autorités.

Or, les mouvements induits dans le secteur C par la conjoncture internationale constituent, pour les autorités luxembourgeoises, une donnée. Il faudra donc, éventuellement, tenir compte des fluctuations conjoncturelles dans la mesure où elles pourraient rendre impraticable une politique des revenus conçue sur des prévisions qui n'en tenaient pas compte. Il ne saurait être question, cependant, d'utiliser la

politique des revenus en tant que stabilisateur de l'économie dans le secteur C.

En résumé, dans la mesure où la politique des revenus n'est souvent comprise, à l'étranger, que comme une politique conjoncturelle lato sensu, une politique des revenus au Luxembourg serait, sinon totalement impossible, du moins d'une utilité très discutable.

Aussi faudra-t-il voir une politique des revenus au Luxembourg, moins sous l'angle du terme très court et de la conjoncture que sous l'angle des structures sociales et économiques à moyen et à long terme.

Libérés largement du souci de veiller à l'équilibre conjoncturel à très court terme (étant donné l'impuissance citée plus haut), les responsables luxembourgeois d'une politique des revenus pourront se concentrer sur les objectifs sociaux et structureaux. Les grandes lignes de force à suivre pourront être esquissées comme suit :

- Etablir un programme social à long terme, qui tend à réaliser les vues de la collectivité sur le bien-être social et la justice distributive, saisir statistiquement les situations existant à cet égard et influencer leur évolution dans le temps.
- Eviter que la politique réalisée dans le domaine social ne provoque des déséquilibres structureaux économiques qui gênent une croissance harmonieuse. L'on pensera dans ce domaine notamment à l'encouragement de l'investissement, à l'orientation de la main-d'oeuvre vers les secteurs intéressant la croissance et la qualité de la vie ainsi qu'à l'orientation de la main-d'oeuvre vers les secteurs intéressant la croissance ainsi qu'à l'orientation des jeunes vers les études et vers les carrières correspondant aux besoins du pays.

Comme nous l'avons dit plus haut, aucun pays, quelle que soit sa dimension, ne saurait admettre indéfiniment des développements économiques totalement discordants par rapport au développement parallèle à l'étranger. De telles discordances créent, en effet, des tensions ou des déséquilibres se traduisant, soit par des flux de marchandises et de services, soit par des mouvements de main-d'oeuvre, soit par des difficultés monétaires ou autres, qui finissent par forcer le pays en question à prendre des mesures d'isolement qui peuvent aller des réglementations en matière de change au Mur de Berlin.

Pour un pays de la dimension du Luxembourg, il va de soi que les influences étrangères sont d'une importance particulière, même pour le secteur A. Aussi les responsables d'une politique des revenus ne sauraient-ils totalement perdre de vue les évolutions à l'étranger.

Toujours est-il que, vu les particularités du secteur, des discordances sensibles peuvent exister et perdurer pendant des laps de temps assez longs.

Nous renvoyons à cet effet à la situation ayant longtemps existé sur le marché agricole, de même que dans certaines branches artisanales ou des professions libérales.

- Enfin, il convient de rappeler que le secteur C constitue, pour le reste de l'économie luxembourgeoise et pour les responsables nationaux, une contrainte particulièrement puissante, tout comme cependant l'évolution du secteur A n'est pas sans incidence sur les coûts de production et, partant, sur le développement du secteur C.

Incapables d'influencer sensiblement les revenus et, partant, les possibilités sociales du secteur C, les responsables d'une politique des revenus au Grand-Duché doivent, dans le cadre de leur programme à moyen terme, établir des hypothèses de travail concernant ce secteur, hypothèses qui - comme nous

l'avons vu au paragraphe précédent - déterminent largement la politique des revenus dans le secteur A et dans l'économie tout court.

Les hypothèses de travail une fois établies, les responsables d'une politique des revenus devront, poursuivre attentivement les développements réels et mesurer l'importance des écarts par rapport aux prévisions établies à moyen terme.

Ensuite, les responsables d'une politique des revenus devraient faire tout ce qui est dans leur pouvoir pour éviter d'aggraver volontairement les écarts et pour contribuer à les réduire, en adaptant leur programme à moyen terme aux nouvelles données. En effet, le secteur C subissant, du côté des coûts, l'action sociale et économique du Gouvernement, ce dernier a un certain pouvoir d'influencer les facteurs qui déterminent la formation primaire de revenus dans ce secteur.

Par ailleurs, nous avons mis le poids sur le fait que la notion de politique des revenus implique, à côté des revenus monétaires strictement chiffrables, des aspects ayant trait à la qualité de la vie et qui seront, dans de nombreux cas, indépendants des possibilités pécuniaires immédiates des entreprises.

Dans la mesure où les responsables du pays combinent les progrès sur le plan strictement matériel et les progrès réalisés dans d'autres domaines, ils pourront adapter l'évolution sociale à long terme aux fluctuations indépendantes du secteur C.

Pour autant que le progrès social au Luxembourg dépasserait à la longue et notablement les possibilités économiques "données" par le marché international, ce progrès - non répercutable sur les prix, comme nous l'avons vu - nuirait aux possibilités de développement de ce secteur, aggravant de ce fait le décalage entre coût social et possibilités économiques, mettant ainsi en branle un processus cumulatif qui finirait :

- soit par le départ vers d'autres cieux des entreprises en question;
- soit par la fermeture des industries en question;
- soit par une stagnation économique totale du secteur qui finirait par provoquer l'arrêt de tout progrès social.

Si les responsables de la politique des revenus au Luxembourg ne peuvent donc s'écarter impunément, à la longue, de ce qui se passe à l'étranger dans les branches du secteur A, il en est surtout ainsi dans le secteur C, où tout décalage dans le sens du progrès social trop rapide risque de mettre en branle un processus cumulatif irréversible.

Dans le cas contraire - c'est-à-dire si le progrès social au Luxembourg reste largement et longtemps en-deçà du progrès réalisé à l'étranger - la situation est encore semblable .

D'abord le Luxembourg est en face d'une forte dépendance vis-à-vis de la main-d'oeuvre étrangère. Etant donné les contacts constants et étroits des responsables syndicaux luxembourgeois avec leurs collègues étrangers, le progrès social à l'étranger a une tendance spontanée à se répercuter directement au Luxembourg. Une politique visant systématiquement à créer un décalage entre le progrès général et celui réalisé à Luxembourg provoquerait dès lors très vite des tensions sociales qui risqueraient d'arrêter la vie économique au Grand-Duché. Enfin il est sujet aux harmonisations qui se font progressivement au niveau de la Communauté Economique Européenne.

Ici encore, la réaction n'est pas tout aussi brutale dans le secteur A. Cependant des retards d'une certaine importance risqueraient vite de créer des problèmes de pénurie de main-d'oeuvre, étant donné la forte incidence de la main-d'oeuvre étrangère dans la partie privée du secteur A.

453. Une politique d'ensemble

Comme il fallait s'y attendre, la structure de l'économie luxembourgeoise, avec la présence d'un secteur C fortement développé et jouant un rôle de leader, pose certaines limites aux possibilités, pour les responsables nationaux, de mener une politique des revenus efficace et durable.

Une fois de plus, il ne faut cependant pas en conclure à l'inapplicabilité de toute politique des revenus digne de ce nom au Luxembourg.

D'un côté, nous avons vu que même dans des pays à dimension plus grandes (tels les Pays-Bas ou la Belgique), l'incidence de l'ouverture sur le monde pose des limites étroites à la liberté d'action des gouvernants.

Par contre, les dimensions plus grandes de certains autres pays donnent souvent à l'opinion publique, aux divers agents économiques et même aux gouvernants l'illusion de jouir d'une indépendance totale.

Si le Luxembourg a donc le désavantage, en la matière, de constituer un cas-limite en ce qui concerne la dépendance de l'étranger, il devra tirer un maximum d'avantages du fait que toutes les forces vives de la nation se rendent compte - fût-ce à des degrés différents - de cette dépendance.

Toute politique des revenus au Grand-Duché n'aura de chances de réussite durables que lorsqu'elle part d'un développement autonome et souhaitable du secteur C, développement qu'il s'agira pour le Gouvernement et les autres autorités concernées de favoriser dans la mesure de leurs possibilités.

Nous avons vu que l'évolution spontanée des revenus ferait en telle sorte que les revenus du secteur A auraient une tendance à suivre ceux du secteur C.

Loin de contrecarrer une telle tendance, une politique des revenus devra la favoriser, tout en veillant à maintenir les équilibres à moyen terme.

Or, une politique des revenus dans un pays à dimensions normales peut se contenter largement de ce deuxième aspect; nous avons vu cependant qu'une telle tâche est déjà difficile à réaliser pour peu que l'on tienne à respecter les mécanismes économiques et les libertés démocratiques. La dichotomie de l'économie luxembourgeoise ajoute donc à ce complexe de problèmes la difficile tâche d'adapter constamment le programme à moyen terme aux fluctuations d'un secteur déterminant et autonome.

Par contre, la structure économique et sociale luxembourgeoise comporte également certains aspects positifs par rapport aux possibilités de la conduite d'une politique des revenus raisonnable et indicative.

Dans la mesure où des politiques des revenus ont échoué à cause de certaines tendances trop dirigistes (notamment dans le domaine de la politique salariale), le Luxembourg est davantage à l'abri de telles tentations, vu que la nécessité de ne pas trop s'écarter des évolutions internationales est par trop évidente.

La dichotomie de l'économie luxembourgeoise, tout en rendant plus difficile une politique des revenus efficace, lui donne en même temps la mission d'établir le lien indispensable entre les développements économiques et sociaux dans les secteurs A et C. L'évolution socio-économique de certains pays occidentaux montre que les responsables économiques et sociaux dans les deux secteurs succombent facilement à la tentation de croire que le développement de leur secteur est plus ou moins indépendant de celui de l'autre.

C'est ainsi que les dirigeants ont parfois tendance à ne considérer que les relations industrielles (au sens large du mot)

dans leur propre branche ou secteur, tenant compte, les uns uniquement des facteurs sur le marché international, les autres des seules relations internes.

Plus qu'ailleurs une politique des revenus dans un pays tel que le Luxembourg doit enregistrer et refléter les inter-relations entre les deux sphères. Si la politique des revenus, comme nous l'avons décrite plus haut, suivra, le cas échéant, des règles différentes dans le secteur A et dans le secteur C, les responsables de cette politique ne devront, à aucun moment, perdre de vue que tout décalage trop important et/ou trop prolongé entre les évolutions socio-économiques des deux secteurs exposera le pays à des tensions douloureuses, voire insupportables.

Les mesures et les instruments concrets proposés plus loin (cf. chapitre 6) devront tenir compte de cet aspect fondamental de l'économie luxembourgeoise.

5. L'ANALYSE DE LA STRUCTURE DES REVENUS AU LUXEMBOURG

Il a paru essentiel au Conseil Economique et Social d'étoffer les considérations théoriques développées ci-avant de données statistiques précises concernant la structure des revenus au Luxembourg et leur évolution. Ce n'est que grâce à une analyse des données effectives que les responsables d'une politique des revenus à mettre en oeuvre pourraient établir leur programme concret et fixer leurs priorités.

Or, le Conseil Economique et Social a dû constater que, si le matériel statistique au Luxembourg n'abonde pas en général, il est surtout insuffisant en matière de structure et de formation des revenus.

En effet, les statistiques économiques concernant la production sont assez étoffées tout comme les statistiques concernant la consommation, ces deux approches servant à établir le PNB.

Par contre, il n'existait pas jusqu'à ce jour une analyse fouillée de la répartition des revenus salariaux et non salariaux parmi les différents groupes de population, selon l'importance du revenu d'une part, le secteur d'activité d'autre part.

Alors que des comparaisons de revenus de différents groupes professionnels ont souvent servi dans la lutte économique et politique pour la répartition du gâteau que constitue la valeur ajoutée par l'activité de la population luxembourgeoise, les services statistiques du Gouvernement ne disposaient pas d'une statistique globale, précise et détaillée sur les revenus des différents groupes sociaux.

Les données ad hoc existant cependant - fût-ce sous une forme particulière - auprès de l'Administration des Contributions Directes, le Conseil Economique et Social a prié le Gouvernement d'ordonner un dépouillement de ces données sur des critères socio-économiques établis par lui. Le Gouvernement ayant accédé à cette demande, une statistique des revenus des différents groupes socio-économiques a pu être établie en quelques mois, grâce à une collaboration des secteurs public et privé.

Les données ainsi récoltées pour l'année 1971 figurent à l'annexe 3, ainsi qu'une note méthodologique, destinée à en faciliter la compréhension.

En renvoyant aux recommandations exprimées au chapitre 6, le Conseil Economique et Social voit dans ce premier relèvement des chiffres relatifs à la structure des revenus au Luxembourg le point de départ d'une approche nouvelle du problème de la répartition des revenus au Luxembourg, à savoir une approche qui se base sur des chiffres statistiques précis davantage que sur des mouvements idéologiques ou des pressions politiques.

Il serait cependant faux de surestimer la signification de ce premier relèvement de chiffres. Il résulte en effet de la nature de tels chiffres et, notamment, de chiffres émanant en dernière analyse de documents fiscaux, une série d'imperfections que nous jugeons utile de mettre en exergue ici .

51. Les distorsions dues à l'origine fiscale des statistiques

Les revenus des personnes physiques étant - à tort ou à raison - considérés comme relevant de la sphère privée la plus intime,^{x)} il est pratiquement impossible de rassembler des chiffres précis sur les revenus des ménages, en dehors des déclarations fiscales, l'Administration des Contributions étant seule autorisée à violer, en cas de nécessité, les secrets qui entourent les revenus personnels.

Or, il va de soi que le revenu imposable ou déclaré au fisc diverge du revenu économique réel sous maints aspects, l'Administration fiscale devant, par nécessité, s'en tenir à certaines catégories de revenus définies légalement et à des règles de détermination de ces revenus dont le respect peut être imposé et - surtout - contrôlé ex post par des méthodes comptable précises.

Par ailleurs, la réalité économique étant infiniment plus variée que le cadre juridique dans lequel se meut la fiscalité, certains aspects doivent nécessairement être négligés entièrement par la comptabilité fiscale, tout comme l'Administration doit parfois délimiter assez arbitrairement des situations économiques très nuancées.

La politique fiscale s'inspirant - à côté de l'objectif économique primaire de nourrir le budget national - de certains objectifs sociaux, certaines règles fiscales apportent

x)

et ce quelle que soit l'importance du revenu, les riches s'efforçant normalement à cacher l'importance de leurs revenus, tout comme les économiquement faibles n'aiment pas étaler leur relative pauvreté. Cette attitude du public luxembourgeois, commune en Europe, ne se retrouve pas dans d'autres sociétés, telle la société nord-américaine, où les citoyens ne voient aucun inconvénient à divulguer leurs revenus exacts lors d'enquêtes statistiques, ni même à les déclarer aux journalistes.

Toujours est-il que cette catégorie de "travailleurs indépendants" est, évidemment, fort hétéroclite et comporte un éventail très large de sous-catégories de revenus. L'annexe 3 reproduit, aux tableaux 2a (p. 1 à 22) les revenus des différents sous-groupes socio-professionnels.

Ces tableaux mentionnent, pour chacun de ces sous-groupes, le revenu moyen qui permet d'établir une certaine hiérarchie sociale entre les différentes professions.

Il est inutile d'insister une fois de plus sur certains phénomènes d'ordre statistique et fiscal et qui font que ces différents tableaux ne sont pas toujours comparables entre eux ou ne reflètent pas fidèlement la vraie situation de revenus de ces catégories de citoyens.

Nous voudrions cependant relever, en plus, qu'une moyenne de revenus n'est pas toujours très représentative de la situation économique d'une catégorie, pour autant que les revenus des différents membres présentent une forte dispersion et que par conséquence la moyenne soit influencée sensiblement par des revenus marginaux très bas ou très élevés.

Aussi avons-nous tâché de dégager, d'une façon rudimentaire,^{x)} dans chaque groupe socio-professionnel un certain éventail de revenus qui, comprenant un groupe important et compact des membres de la profession, est susceptible de refléter, mieux que la moyenne arithmétique, le niveau de revenu et de vie du membre caractéristique de la catégorie.

Une telle classification des sous-groupes socio-professionnels place, en bas de l'échelle, les agriculteurs, suivis des artisans.

x) Il sera certainement utile, lors d'analyses ultérieures, de corriger ces résultats en appliquant aux données disponibles des méthodes statistiques rigoureuses. Mais il nous a semblé qu'une approche pragmatique pourra déjà fournir, au stade actuel de l'analyse, des enseignements intéressants.

En haut de la hiérarchie sociale se trouvent les industriels et les professions libérales.

Les ressortissants du groupe "commerce" forment un ensemble assez hétéroclite.

Une classification sommaire des groupes socio-professionnels se présenterait à peu près comme suit, certaines catégories comportant plusieurs noyaux représentatifs plutôt qu'un seul. Ce dernier phénomène n'est pas pour nous étonner, lorsque nous tenons compte de l'extrême variété de situations existant dans certaines professions. Nous renvoyons à cet effet à nos remarques faites sous 512 en ce qui concerne la profession libérale "Droit".

Sous-groupes socio-professionnels	Moyenne de revenus	Revenu caractéristique
Agriculture		
Agriculture	154 000	149 000
Viticulture	185 000	149 000
Sylviculture	644 000	-
Artisans		
Habillement	273 000	151 000
Hygiène	285 000	199 000
Bois	337 000	200 000
Bâtiment	565 000	223 000
Métaux	487 000	302 000
Alimentation x)	486 000	412 000
Commerçants		
Hôtellerie	309 000	200 000 473 000
Magasins de détail	491 000	226 000 1 218 000
Transports	454 000	224 000 1 211 000 8 519 000
Grossistes	587 000	1 194 000
Professions libérales		
Droit	754 000	352 000 600 000 1 429 000
Technique	745 000	542 000 1 188 000 5 641 000
Santé	1 012 000	1 750 000
Industriels	1 785 000	3 679 000

x) Etant donné la forte variété de professions groupées dans la branche alimentaire, il serait sans doute intéressant d'avoir une sous-division de ce groupe d'artisans.

Nous nous abstiendrons, évidemment, de vouloir commenter les fortes différences existant d'une branche à l'autre ou même à l'intérieur de la même branche, étant donné que ces différences proviennent de situations fortement divergentes en ce qui concerne, soit la formation nécessaire à l'exercice de l'une ou de l'autre profession, soit le montant de capital investi dans l'une ou l'autre branche ou dans différentes catégories d'entreprises de la même branche.

Toujours est-il que la saisie de ces revenus est extrêmement importante en tant que point de départ de comparaisons, dans le temps, de l'évolution des revenus des différents sous-groupes socio-professionnels.

Relevons, finalement, que les statistiques fiscales ne permettent malheureusement pas de subdiviser les revenus des salariés par groupes socio-professionnels selon la classification des branches utilisées pour les travailleurs indépendants.

Si, en effet, il est évident à tous que l'on ne saurait comparer directement les revenus nominaux touchés par les travailleurs indépendants occupés dans des branches fort différentes quant aux conditions de travail et aux exigences intellectuelles et physiques posées aux agents économiques, on peut soutenir avec une égale logique que les salaires et traitements payés dans les différentes branches de l'économie ne sont pas comparables sans plus entre eux.

Cette remarque est particulièrement valable lorsqu'il s'agit, comme cela se fait couramment, de comparer les traitements et salaires payés dans les secteurs public et privé.

Mentionnons enfin que la statistique fiscale sousestime, en général, les revenus de la propriété dans la mesure où les loyers implicites touchés par les propriétaires habitant leur propre maison sont fortement sous-évalués par les règles fiscales. Cependant, cette distorsion ne saurait influencer

sensiblement les revenus de la catégorie "propriétaire" vu qu'il s'agit, dans la présente statistique, de revenus principaux, alors que les revenus correspondant aux loyers "consommés" par le propriétaire sont par définition des revenus accessoires échéant à des catégories socio-professionnelles très différentes.

54. Les conclusions

Il serait sans doute prétentieux de tirer des conclusions hâtives du relèvement de chiffres fournis au Conseil Economique et Social par l'Administration des Contributions. Il est d'ailleurs hors de question de baser sur ce premier jet de chiffres une politique des revenus concrète dans l'immédiat.

Tout d'abord, les responsables d'une telle politique se heurteraient d'office à la résistance de ceux qu'une telle politique défavoriserait et qui auraient beau jeu d'alléguer que les chiffres produits ne sont pas caractéristiques, puisqu'il s'agit d'une année fiscale choisie au hasard et qui n'est pas nécessairement représentative de la situation économique réelle du contribuable.

Les contestataires pourront évidemment, en plus, faire usage de tous les arguments d'ordre méthodologique que nous avons relevés sous 51.

Mais même si la valeur intrinsèque des chiffres relevés était inattaquable en elle-même, il serait encore impossible de tirer de ce matériel statistique les arguments d'une politique des revenus praticable.

En effet, les chiffres relatifs aux revenus de différentes catégories de citoyens vivant et travaillant dans des conditions absolument non comparables n'ont aucune valeur absolue propre.

Tout au plus, peut-on valablement exiger que tous les citoyens, actifs ou non actifs, reçoivent un revenu qui leur permette de vivre décemment. Le Conseil Economique et Social considère important de surveiller l'évolution dans le temps de ce seuil minimum compte tenu du progrès social et économique général et de contrôler dans quelle mesure la législation sociale assure ce niveau.

En ce qui concerne les exigences en matière de répartition des revenus, toutes les possibilités sont concevables, aucun critère statistique ne nous permettant de dégager l'idéal socio-économique à poursuivre. Par contre, si nous comparons des données statistiques de différents pays, nous constatons des degrés divers d'égalité des revenus.

Nous arrivons, dès lors, à un autre critère en matière de politique des revenus, et qui est la comparaison internationale, certains pays étant incontestablement plus près de l'idéal social utopique que d'autres.

Dans le chapitre précédent, nous avons tâché, sommairement, d'établir certaines comparaisons entre la situation luxembourgeoise en matière de répartition primaire des revenus et celle existant dans d'autres pays.

Or, les quelques comparaisons rudimentaires que nous avons essayé de faire ont montré suffisamment à quel point les données statistiques reflètent mal la situation effective dans chaque pays, à quel degré les données - même composées par des autorités internationales de haut standing - sont peu comparables entre elles et sont, dès lors, susceptibles d'être contestées et mises en doute par les adversaires d'une politique des revenus donnée.

Aussi constatons-nous que la plupart des pays qui s'efforcent de baser une politique des revenus sur des assises statistiques s'abstiennent de toute comparaison internationale, se contentant de poursuivre attentivement l'évolution des revenus des différentes catégories socio-professionnelles dans un pays donné.

Tel est, notamment, le cas aux Etats-Unis et en Allemagne.

Aussi pensons-nous que le mérite essentiel du travail accompli par l'Administration des Contributions luxembourgeoise, en collaboration avec le secteur privé, est d'établir une première base à partir de laquelle il sera possible de poursuivre l'évolution future, de constater des glissements socio-économiques à court terme, de dégager des mouvements de fonds à long terme et de juger dans quelle mesure ces mouvements sont conformes aux idéaux socio-économiques de la nation.

Le Conseil Economique et Social définit ailleurs les moyens politiques à mettre en oeuvre pour activer ou pour contrecarrer certaines évolutions en matière de revenus; tous ces moyens d'action seraient condamnés d'avance s'il n'existe pas des chiffres concrets qui permettent de poursuivre l'évolution spontanée de la formation des revenus dans un passé immédiat.

La conclusion à laquelle nous sommes arrivés pourrait être interprétée comme signifiant qu'il est impossible de tirer une quelconque conclusion des chiffres rassemblés par le Conseil Economique et Social dans le présent avis. Une telle impression, cependant, trompe.

Il est vrai que le Conseil Economique et Social insiste sur le fait qu'il y a lieu de s'abstenir de tirer des conclusions hâtives de chiffres isolés, arrachés de leur contexte historique et incomplètement comparables à ceux existant ailleurs.

Il est cependant indéniable que ces chiffres peuvent servir, sinon de base à des déclarations de principes ou à des politiques rigoureuses, du moins à contrecarrer des assertions gratuites, souvent formulées dans le passé sur la base d'idées préconçues ou de vérités "établies" et que ces chiffres semblent démentir.

Il est incontestable, cependant, que ces chiffres n'auront toute leur signification et, partant, leur efficacité qu'au moment où ils feront partie d'une série chronologique qui indique une évolution .

Tout étant relatif en matière économique et sociale, la direction de l'évolution est tout, le niveau absolu atteint ne signifiant que peu de chose.

6. LES ORIENTATIONS ET LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DES REVENUS
AU LUXEMBOURG

Comme nous l'avons vu, la politique des revenus désigne l'ensemble des mesures prises par les organes d'une société organisée en vue de déterminer, d'influencer ou de délimiter les revenus échéant aux différentes catégories de citoyens.

Cette politique, qui existe de longue date sous une forme ou une autre dans les pays industrialisés, est nécessaire parce qu'il n'existe pas dans notre système socio-économique de mécanismes automatiques de répartition garantissant un équilibre stable et une justice immanente. On peut ajouter que les exigences croissantes des citoyens à l'égard de la collectivité se traduisent par une intervention grandissante des autorités politiques dans la vie économique et sociale et en particulier dans le processus de répartition et de redistribution des revenus.

Toutefois, les expériences étrangères dans ce domaine semblent montrer qu'une politique des revenus coercitive ou basée sur des normes strictes est condamnée à échouer à plus ou moins brève échéance, à moins que l'opinion publique et les partenaires sociaux ne soient conditionnés par des circonstances économiques, sociales ou politiques particulières. En dehors de telles circonstances, les expériences étrangères se sont généralement terminées, faute de consensus des partenaires sociaux, qui n'étaient pas prêts à abandonner à un degré suffisant le principe de l'autonomie contractuelle d'une part, celui du mécanisme de marché en matière de prix d'autre part.

Dans ces conditions, la marge de manoeuvre disponible pour les interventions d'une politique des revenus est forcément étroite au Luxembourg.

Soulignons encore d'emblée qu'une des conditions primordiales du succès de toute politique des revenus est l'existence d'un minimum de consensus et de coopération entre les partenaires sociaux, étant donné que ceux-ci sont le plus directement impliqués dans la lutte quotidienne pour la répartition des richesses ("Verteilungskampf"). Dans ce sens, le Conseil Economique et Social a un rôle fondamental à jouer dans toute expérience de politique des revenus, ceci en raison même de sa vocation et de sa composition.

Nous examinerons dans la suite les grandes orientations d'une politique des revenus ainsi que les instruments et les procédures qui permettraient la mise en oeuvre de celle-ci au Luxembourg.

61. L'équilibre économique et social à court terme

Une première orientation essentielle de la politique des revenus concerne l'équilibre économique et social à court terme.

Aussi bien les structures économiques particulières de notre pays que les principes de la liberté d'entreprise et de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux qui sont à la base de notre organisation sociale s'opposent à une intervention directe et autoritaire des pouvoirs publics dans le processus de la répartition primaire des revenus (entre "facteurs de production") au niveau des secteurs-clés de notre économie.

En particulier, l'établissement de normes prévisionnelles pour "encadrer" la progression de telle ou telle catégorie de revenus serait un exercice des plus aléatoires et arbitraires et serait voué à un échec certain.

611. Les conventions collectives

Constatons à ce sujet que les procédures relatives à la conclusion de conventions collectives et notamment les procédures de conciliation et, éventuellement, d'arbitrage conviennent parfaitement à la fonction que doit remplir le pouvoir politique à ce stade de la formation des revenus, fonction qui relève

en quelque sorte de la maïeutique ^{x)}.

Le succès de ces procédures ne pourrait pas être garanti par une immixtion plus directe des autorités politiques, mais dépend foncièrement du degré de convergence ou de divergence des vues des partenaires sociaux.

612. La politique des prix

D'autre part la politique des prix - qui est d'une importance particulière pour l'évolution des revenus non salariaux - souffre au Luxembourg moins de lacunes institutionnelles que d'un handicap structurel dû à notre forte dépendance de l'étranger ainsi que d'une insuffisance de moyens matériels pour sa mise en oeuvre efficace.

Remarquons toutefois que le contrôle permanent des prix et les règles qui rattachent les prix luxembourgeois aux prix pratiqués dans les pays d'origine constituent une réalisation dépassant celles de la plupart des pays occidentaux en matière de politique des revenus.

613. L'information économique

Si on doit donc recommander au Gouvernement de ne pas imiter les expériences étrangères en matière d'intervention dans la répartition primaire des revenus, ceci ne signifie toutefois pas que la situation actuelle puisse être considérée comme parfaite-

^{x)} maïeutique, (terme d'origine grecque) = art de faire accoucher, ou bien, au sens figuré, art de faire découvrir à l'interlocuteur, par une série de questions, les vérités qu'il porte en lui (Larousse).

ment satisfaisante. Au contraire, le devoir d'information qui incombe à l'Etat ainsi que la nécessité d'une transparence plus grande de la structure et de l'évolution des revenus exigent un effort particulier de l'Etat en vue de mettre à la disposition des partenaires sociaux et du public en général des statistiques détaillées et actuelles sur l'optique "revenus" de l'activité économique. On constate en effet que si les statistiques sur l'optique "production" et, dans une moindre mesure, l'optique "dépense" sont relativement développées, il n'en est malheureusement pas de même des statistiques sur les revenus et la fortune (ceci ne vaut pas seulement pour le Luxembourg, mais pour l'ensemble des pays du Marché Commun). Or à une époque où des revendications de "parité" ou de "symétrie sociale" jouent un rôle essentiel dans la lutte pour la répartition, une meilleure transparence de la situation dans les différents secteurs devrait contribuer à éclairer et à "rationaliser" les débats à ce sujet.

6131. L'incidence de l'information sur la politique du Gouvernement

Une meilleure information statistique pourrait contribuer à éclairer le Gouvernement dans ses multiples interventions au niveau de la répartition primaire des revenus, à savoir d'un côté la politique de rémunération des agents du secteur public et de l'autre côté les interventions spécifiques telles que par exemple la réglementation du salaire minimum, le contrôle de l'égalité des salaires suivant le sexe, etc.

6132. L'incidence de l'information sur l'attitude des groupes sociaux

Essentiellement, cependant, l'effort d'observation et de mesure des mouvements intéressant la répartition et le développement des revenus des divers secteurs de la population servirait largement, non seulement l'Etat dans la programmation à court et à long terme de ses dépenses et de sa politique sociale, mais encore les partenaires sociaux dans le domaine privé. Nous avons pu apprécier toute la difficulté d'établir des prévisions économiques et sociales au Luxembourg. Mais, si l'avenir, même

immédiat, reste difficile à prédire au Luxembourg, l'observation du passé immédiat et plus lointain donnerait à tous les intéressés des domaines tant public que privé, un nombre d'enseignements qui les aideraient à trouver des solutions dans une atmosphère objective et non passionnelle.

Il ne sera, d'ailleurs, pas inutile d'établir des calculs prospectifs quant au développement que devraient entraîner les mesures prises dans le passé immédiat. Même si ces effets sont toujours largement influencés, voire annulés par des événements fortuits ou l'influence de l'étranger, omnipotente au Luxembourg, la routine de l'établissement de tels calculs finira par dégager certains principes et la comparaison des calculs prospectifs avec les résultats effectifs fournira sans doute des renseignements précieux aux statisticiens, aux hommes politiques et aux dirigeants du secteur privé.

C'est ainsi que, grâce à une information très largement répandue, tous les intéressés et, surtout, l'opinion publique finiraient par être impressionnés par les effets d'interdépendance qui lient sans contredit toute mesure prise dans un secteur économique quelconque et les revenus de la communauté toute entière. La transparence accrue des mécanismes économiques et sociaux permettra sans doute d'éviter certaines positions égoïstes ou de courte vue et sera de nature à faciliter la conclusion d'accords et la poursuite de politiques communes, décidées librement par les partenaires sociaux.

Il ne s'agit pas, comme nous l'avons vu, d'établir au Luxembourg une programmation coercitive ou, même, d'y instaurer des normes strictes. L'analyse des informations recueillies contribuera à rendre le débat sur la politique économique et sociale plus objectif permettant aux dirigeants responsables, tant dans le domaine public que privé, de faire comprendre leurs vues à l'opinion publique et, plus précisément, aux ressortissants de leurs propres secteurs.

6133. Les propositions pratiques

En guise de contribution pratique à l'éclaircissement des problèmes esquissés ci-dessus, le Conseil Economique et Social a pris l'initiative de procéder à l'exploitation sur ordinateur des informations relatives aux revenus découlant de l'activité de l'Administration des Contributions. Malgré de nombreuses imperfections, ces statistiques permettent de mieux connaître la structure des revenus au Luxembourg et à localiser notamment les problèmes les plus urgents, en ce qui concerne par exemple les "économiquement faibles".

Depuis le démarrage du Centre Informatique de l'Etat, rien ne devrait plus s'opposer à un établissement annuel de statistiques fiscales analogues à celles élaborées par le Conseil Economique et Social pour l'année 1971, dernière année disponible au moment de la rédaction du présent rapport. Il s'agit-là d'une source d'information précieuse, mais encore inexploitée chez nous, contrairement à ce qui est par exemple le cas en France. On peut donc recommander au Gouvernement et aux administrations intéressées (Contributions, STATEC) de prendre en main l'établissement régulier desdites statistiques fiscales. Ajoutons que par la nature des choses la politique des revenus ne s'intéresse pas uniquement aux revenus des personnes physiques mais aussi à ceux des personnes morales, étant donné qu'il faut juger l'évolution des différentes catégories de revenus dans une vue d'ensemble. La nouvelle statistique fiscale à instaurer devrait donc couvrir également ce secteur.

Une attention particulière devrait être consacrée par ailleurs, à la situation personnelle de ceux recensés comme touchant un revenu inférieur au salaire social minimum.

Ces statistiques sur les revenus contribueront, entre autres, à étoffer l'optique "revenu" de la comptabilité nationale et à placer donc les grands débats au sujet de la répartition "du gâteau" dans un cadre comptable solide et cohérent.

Par ailleurs l'indentification numérique des habitants du Luxembourg en voie de réalisation auprès du Centre Informatique de l'Etat devrait permettre de saisir outre les indications relatives aux revenus pécuniaires, les données caractéristiques de la qualité de la vie, telles qu'elles seront évoquées sub 623
page 105.

A côté des statistiques fiscales qui sont de périodicité annuelle et qui ne peuvent paraître qu'avec un certain retard (de l'ordre de deux à trois ans) il serait vivement souhaitable de disposer d'un indice mensuel ou trimestriel, disponible rapidement, au sujet de l'évolution des salaires conventionnels, indice analogue à ceux qui existent déjà à l'étranger dans ce domaine. Cet indice retracerait l'évolution des salaires telle qu'elle se dégage des conventions collectives nouvelles conclues dans les différents secteurs.

Compte tenu de la documentation prédécrite, le rapport annuel du Gouvernement au Conseil Economique et Social prendra une dimension nouvelle en élargissant davantage l'optique "revenus" qui jusqu'ici n'a été l'objet dans ces rapports, que de quelques indications et évaluations très sommaires et partielles. Ceci fournirait l'occasion aux différents membres du Conseil Economique et Social d'examiner de façon plus détaillée l'évolution des diverses catégories de revenus dans le contexte économique et social du pays et d'effectuer éventuellement un échange de vues sur les grandes orientations à donner à l'évolution future des revenus, compte tenu des perspectives économiques à court terme et des ambitions sociales à moyen et à long terme.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aspect "redistribution des revenus", même dans une optique à court terme, il nous paraît important d'améliorer la cohérence et par là l'efficacité de la politique y relative. A ce sujet une triple action peut être imaginée :

- Evaluation de l'effet probable des différentes interventions publiques en matière de politique de redistribution dans un cadre comptable global tel que par exemple celui des comptes sociaux. Apparemment des comptes sociaux plus ou moins développés, qui regroupent d'après une classification normalisée internationale l'ensemble des opérations des institutions de Sécurité Sociale ainsi que des diverses dépenses budgétaires à caractère social, sont établis annuellement par l'administration luxembourgeoise

dans le cadre des travaux du Marché commun à ce sujet. Etant donné l'importance capitale de ce secteur pour l'opinion publique, les instances politiques et pour les partenaires sociaux, il conviendrait de publier chaque année, dans le projet de budget ou dans le rapport annuel du Gouvernement au Conseil Economique et Social, les comptes sociaux des années écoulées ainsi que, si possible les comptes sociaux prévisionnels pour l'année à venir.

Ceci permettrait à chacun de se faire une idée exacte des efforts de la collectivité en matière sociale et permettrait notamment de mieux préserver, à chaque étape du progrès social l'équilibre interne des prestations sociales (par exemple équilibre entre pensions et rentes-invalidité, entre allocations familiales et salaires, etc.).

- Evaluation de l'effet économique et financier possible des différentes mesures de politique de redistribution des revenus ou de politique sociale envisagées (accroissement du coût de production des entreprises, de la charge fiscale directe ou indirecte des citoyens ou des charges à supporter par les cotisants, etc.).

- Etablissement d'un "plan social annuel" pour l'année à venir (au moment de l'établissement du budget). De même qu'il avait été décidé d'établir un programme pluriannuel des investissements publics il est possible d'imaginer un programme pluriannuel en matière sociale. L'application de ce programme pourrait se faire par "tranches" annuelles, appelées par exemple "plans sociaux annuels". Ces plans permettraient aux instances politiques d'avoir une vue d'ensemble des mesures gouvernementales envisagées et clarifieraient le débat sur les priorités à observer dans ce domaine.

62. La programmation économique et sociale à moyen et à long terme

Si dans l'optique de l'équilibre économique à court terme la politique des revenus doit être axée essentiellement d'une part - en ce qui concerne la répartition primaire - sur l'amélioration de l'information statistique au niveau des instances politiques et administratives, des partenaires sociaux et du public en général, et d'autre part - quant à la redistribution des revenus - sur le renforcement de la cohérence entre les différentes actions gouvernementales, une véritable politique des revenus ne peut pas toutefois se limiter uniquement à des considérations d'équilibre à court terme, mais doit comporter une perspective à plus long terme. Il s'agit-là d'un des enseignements des expériences étrangères qui a d'ailleurs aussi été retenu dans la recommandation de l'O.C.D.E. de décembre 1970 au sujet de la politique anti-inflationniste.

Dans une conception large de la politique des revenus on débouche ainsi sur une véritable programmation économique et sociale à moyen et à long terme. Il s'agit-là d'une orientation nouvelle de la politique des revenus dont la nécessité et l'actualité découlent à la fois des aspirations et des exigences croissantes des citoyens à l'égard de la collectivité et de la complexité et des implications financières croissantes des interventions publiques dans la vie économique et sociale.

621. La répartition primaire

Au niveau de la répartition primaire, dans les secteurs où joue l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux, l'action des pouvoirs publics consisterait moins à programmer un avenir forcément incertain qu'à dégager, par exemple dans une analyse bien-nale approfondie, les lignes de force de l'évolution passée des revenus suivant leur nature juridique, les secteurs, les professions, les qualifications, l'âge, le sexe, etc. Depuis une vingtaine d'années nous disposons d'une comptabilité nationale qui montre les importantes modifications structurelles qui sont intervenues au niveau de la production (secteurs agricole, industriel, tertiaire, etc.) et de la consommation (part de

l'alimentation, des services publics, etc.), mais on n'en sait pratiquement rien au sujet des modifications des structures de revenu et de fortune. Notons que si, dans une optique à court terme, ce sont avant tout les taux de variation des revenus qui sont intéressants pour la formation de l'équilibre économique et social, dans une optique à moyen et à long terme, ce sont surtout les structures et les trends fondamentaux en matière de revenus et de fortune qu'il faut considérer.

Par conséquent, le Gouvernement devrait établir dans un intervalle adapté à l'objet et à l'ampleur du travail (par exemple tous les quatre ans) un "livre blanc" détaillé sur l'évolution des différentes catégories de revenus. Ce "livre blanc" serait soumis aux instances politiques et ferait en outre l'objet d'un examen approfondi au Conseil Economique et Social.

622. La redistribution

Au niveau de la redistribution des revenus, étant donné l'ampleur des problèmes de choix et des implications financières, la prospective devrait devenir un instrument intégrant de la gestion des services publics impliqués. D'ailleurs cette prospective ne devrait pas se limiter aux institutions de la Sécurité Sociale mais devrait inclure dans une vue cohérente des éléments aussi importants que les investissements collectifs ou la répartition de la charge fiscale par exemple. (A ce sujet il conviendrait d'examiner surtout le problème des priorités en matière d'investissements publics, et l'impact de la fiscalité directe et indirecte sur le revenu disponible des divers groupes socio-économiques).

Ainsi la programmation des dépenses de caractère social ne constituerait qu'un des volets d'une programmation économique et sociale plus vaste, un autre volet étant par exemple constitué par l'aménagement du territoire. Même si cette programmation économique et sociale doit rester essentiellement indicative du fait des contraintes relatives à nos structures économiques ainsi que des exigences de nos institutions politiques qui autorisent une mise en cause permanente de décisions ou projets politiques suivant une procédure démocratique, une telle

programmation constituerait un pas en avant très important dans le sens d'une amélioration de la transparence en matière de choix politiques et d'une gestion plus rationnelle des affaires publiques par comparaison au "pilotage à vue" sans horaire ni itinéraire précis qui caractérise trop souvent les décisions politiques et administratives à l'heure actuelle.

623. La qualité de la vie

On débouche ainsi sur une approche nouvelle du problème de la politique des revenus, qui place l'aspect "revenu" dans le cadre de la problématique de la "qualité de la vie". En effet, l'évolution du revenu ne traduit pas l'ensemble des éléments du niveau de vie des citoyens. A côté du revenu (et en liaison avec lui) on doit encore considérer :

- les conditions de travail (par exemple durée du travail, hygiène, sécurité, etc.);
- les conditions de vie (éducation, santé publique, environnement, loisirs, etc.);
- la dégradation du pouvoir d'achat de la famille et notamment de la famille nombreuse (dégradation illustrée par les calculs de niveaux de vie sur l'échelle d'Oxford);
- le patrimoine individuel (par exemple propriété ou location du logement) ou collectif (par exemple infrastructure collective, c'est-à-dire hôpitaux, maisons de retraite, écoles, routes, etc.);
- le degré de participation de chacun aux décisions de la vie politique et économique.

Tous ces éléments conditionnent en effet la "qualité de la vie" des citoyens.

Pour illustrer et mesurer les différents aspects de la "qualité de la vie", il convient de mettre en oeuvre un système d'indicateurs sociaux qui permette précisément d'évaluer rapidement la modification des différents éléments autres que le revenu qui conditionnent le niveau de vie de la population. Enfin, il est concevable que la collectivité se propose un certain nombre d'objectifs précis à plus long terme dans ce domaine, tels que par exemple la réduction des accidents de travail, la diminution de la pollution, le prolongement de la scolarité, l'extension des capacités d'accueil en matière gériatrique, etc. Les dépenses supplémentaires ainsi faites pourraient éventuellement compenser une progression plus modérée des revenus disponibles des ménages.

La procédure décrite ci-dessus relative à la programmation économique à moyen et long terme donnerait un nouvel éclairage au choix politique entre les différentes façons d'affecter les richesses résultant de la croissance économique.

63. Les conclusions

Il résulte des propositions précédentes qu'au Luxembourg, la politique des revenus devrait être à la fois limitée et ambitieuse

- limitée dans la mesure où l'évolution des ressources d'un grand nombre de secteurs dépend de la conjoncture internationale et qu'il faut maintenir dans les différents secteurs l'autonomie contractuelle qui seule peut garantir une souplesse d'adaptation suffisante;
- ambitieuse dans la mesure où il conviendrait de placer les nombreuses interventions des pouvoirs publics en matière de revenus et de politique sociale et les développements dans le secteur privé dans un cadre cohérent et prévisionnel et d'instaurer ainsi une sorte de programmation économique et sociale dont l'objectif final serait l'amélioration de la "qualité de la vie" des citoyens.

Par conséquent la politique des revenus telle qu'elle est définie ci-dessus comporte à la fois un éclairage nouveau de la finalité de l'activité économique grâce à une définition plus précise du concept de "qualité de la vie" (qui est au coeur des programmes des différents partis politiques) et une nouvelle méthode de gestion des activités du secteur public grâce à la création d'instruments nouveaux (tels que les statistiques fiscales, le "livre blanc" quadriennal sur les revenus, les comptes sociaux rétrospectifs et prospectifs, etc.) et grâce au renforcement et la coordination des efforts de prospective dans le cadre d'une programmation économique et sociale à moyen et long terme.

Cette formule aurait l'avantage de clarifier le débat politique au sujet des grandes options qui s'ouvrent à la collectivité quant à la répartition et à l'affectation des ressources. Elle pourrait contribuer en outre à modérer la composante passionnelle dans le débat quotidien au sujet de la répartition des revenus.

La formule esquissée ci-dessus, qui respecte les principes de la liberté d'entreprise et l'autonomie contractuelle qui sont à la base de nos institutions sociales, comporterait une clarification et par là un accroissement des responsabilités des instances politiques et un effort de concept et de gestion prévisionnelle originales de la part des instances administratives. Enfin le succès de l'expérience de politique des revenus dépend de la volonté des responsables du secteur privé de s'inspirer des données chiffrées relatives à l'interdépendance des facteurs économiques et sociaux et aux mécanismes socio-économiques, ainsi que de la programmation à long terme établie, d'un commun accord, dans le domaine social.

Or, le Conseil Economique et Social présente, de par sa vocation et sa composition, le forum tout indiqué pour la confrontation et l'éclaircissement des idées au sujet de la répartition et de l'affectation des ressources de l'activité économique.

Pendant les quelques années de son existence, le Conseil Economique et Social a démontré qu'il peut être capable de discussions objectives et non passionnelles sur des thèmes où, pourtant, les intérêts des groupes représentés sont souvent opposés.

Etant au coeur même de la matière économique et sociale, les représentants des groupes sociaux seront bien placés et pour suppléer des informations non disponibles dans les statistiques - améliorées selon les propositions ci-dessus - et pour interpréter ces dernières. De cette façon, certaines revendications et certains programmes, établis au départ par ces groupes, seront très souvent modifiés, adaptés et coordonnés avec les desiderata tout aussi valables d'autres groupes sociaux, avant même d'être portés sur le forum public.

Certains y verront une entorse aux principes d'un ordre politique démocratique, dans la mesure où certaines décisions seraient "préjugées", avant même d'être soumises aux représentants démocratiquement désignés par le peuple, à savoir les chambres législatives et le Gouvernement.

Il convient de répliquer à ces critiques, en premier lieu, qu'un tel "préjugé" n'est concevable que dans la mesure où les groupes sociaux trouvent un accord entre eux. Si tel n'est pas le cas, le différend est, de toute façon, porté devant les autorités compétentes en dernier lieu, à savoir le Gouvernement.

Mais, même dans ce dernier cas, les gouvernements ne sauront que se réjouir du fait que certaines positions extrêmes auront, éventuellement, pu être éliminées au cours de l'examen des données objectives par le Conseil Economique et Social.

Il va de soi, d'ailleurs, que les instances politiques sont toujours libres de passer outre aux avis du Conseil Economique et Social qui ne sauraient être que consultatifs.

Au point de vue du droit constitutionnel, l'on pourra évidemment mettre en question la justification même de "groupes sociaux", tout comme le mode de désignation de leurs représentants. En fait, nous y trouvons une concession de l'organisation politique d'une nation moderne aux réalités économiques.

Nous citerons à cet égard une thèse de Otto SCHLECHT, publiée par le Walter Eucken-Institut que personne ne soupçonnera d'être de tendance dirigiste ou antidémocratique :

"Anders ausgedrückt, wir müssen einsehen, dass wir nicht in einer atomistischen Gesellschaft nach walrasianischem Modell oder in einer reinen Privatrechtsgesellschaft, sondern in einer Gruppengesellschaft leben. Die organisierten Gruppen versuchen so oder so Zugang zu den Makrodezisionen zu finden oder sie gar zu usurpieren. Wir können das vom neo-liberalen Ordnungskonzept her bedauern, aber nicht mehr aus der Welt schaffen. Wenn dem so ist, so muss ein System entwickelt werden, diese Versuche in ordnungspolitisch legitimen Schranken zu halten."

On constatera d'ailleurs en pratique la description des politiques des revenus réalisées à l'étranger, que l'Allemagne n'est pas le seul pays à connaître une institution de consultation des groupes sociaux comparables au Conseil Economique et Social luxembourgeois. Que ce soit en Hollande (Fondation du Travail), en Grande-Bretagne (National Economic Development Board-Neddy), en France ou en Suède, les embryons de politique nationale des revenus s'appuient partout sur un organe composé paritairement de représentants des groupes sociaux.

Tel est même le cas dans certains pays, comme l'Allemagne, où le souci de libéralisme économique interdit tout interventionnisme dirigiste dans les rouages économiques.

Tel n'est pas le cas, au même degré, au Luxembourg où existe déjà un certain nombre d'instruments de politique des revenus, notamment en matière de contrôle des prix.

L'emploi systématique de ces instruments sur la base d'un concept plus ou moins coordonné sur la base de renseignements statistiques régulièrement rassemblés et analysés devraient permettre au Conseil Economique et Social de seconder les institutions politiques dans le maintien de l'équilibre économique global ainsi que dans la poursuite d'un programme social à long terme cohérent.

Résultat du vote :

Membres présents :	23
ont voté pour :	22
ont voté contre :	1
abstentions :	-

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Georges Faber

Luxembourg, le 7 janvier 1975

Amendement proposé par M. G. THEIS

Sub chapitre 512 : "L'incidence de la fraude fiscale", page 71, les 2^{me} et 3^{me} alinéas se lisant comme suit seraient à biffer :

"C'est ainsi que le tableau 1 de l'annexe 3 renseigne que le revenu moyen des agriculteurs est inférieur à celui de toute catégorie de salariés. Si l'on tient compte du fait que la plupart des ménages d'agriculteurs comportent plus d'un travailleur, la situation de ces entreprises - qui, pourtant, engagent très souvent des capitaux non négligeables et qui sont lourdement aidées par le budget national - pourra paraître encore plus dramatique. L'analyse du tableau 2a/14 montre d'ailleurs que le point de gravité^{x)} se trouve aux environs d'un revenu moyen de 149.000 francs, ce qui est également nettement inférieur aux points correspondants des travailleurs dépendants (ouvrier/secteur public 200.000 francs, ouvrier/secteur privé 200.000 francs, fonctionnaire et employé/secteur public 250.000 francs).

Ou donc les revenus des agriculteurs luxembourgeois sont vraiment à la traîne, ce qui créerait des difficultés particulières, étant donné le mode spécial de détermination des revenus des agriculteurs européens, ou bien la définition du revenu net de l'entreprise agricole et/ou la saisie des données fiscales est particulièrement mal adaptée pour cette catégorie de citoyens."

x) cf. page 87 pour la notion du point de gravité.

Résultat du vote :

Membres présents :	23
ont voté pour :	2
ont voté contre :	21
abstentions :	-

L'amendement en question est ainsi rejeté.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Georges Faber

des distorsions délibérées dans les chiffres, vus d'un point de vue uniquement économique et objectif.

Enfin, le phénomène de la fraude fiscale qui sera analysé sub 512 introduit d'autres distorsions, notamment du fait que les possibilités de fraude varient suivant les catégories de revenu.

511. Revenus, avantages accessoires et qualité de la vie

Le revenu monétaire n'étant pas une fin en soi, toutes les mesures et discussions concernant les revenus de différents groupes sociaux cherchent, en dernière analyse, à discerner dans quelle mesure les différents sujets économiques jouissent des avantages matériels résultant de l'effort collectif de la société

Or, comme nous le soulignons ailleurs (cf. 623 - La qualité de la vie), il entre dans le revenu des ménages, vu sous un angle économique large, beaucoup d'éléments non chiffrés, voire non chiffrables.

Nous citons à cet effet le fait que certaines professions ou situations sociales permettent aux sujets économiques des loisirs qui, en dehors du délassement qu'elles leur procurent, peuvent également leur apporter un résultat pécunier certain, mais non chiffrable.

Nous citerons à cet effet le fait que les artisans et ouvriers qualifiés peuvent se livrer, dans leurs ménages, à des travaux de réparation ou d'embellissement qui coûtent chers à leurs concitoyens qui ne se trouvent pas dans la même situation professionnelle.

C'est ainsi encore que, certains groupes professionnels s'accordent entre eux des rabais qui donnent aux revenus de ces citoyens un pouvoir d'achat plus élevé que la norme.

Certaines professions comportent, par nécessité, le logement gratuit, les transports gratuits etc.

En général, les chiffres fiscaux ne tiennent pas compte de ces aspects. Dans le cas où les règles fiscales cherchent à chiffrer ces avantages en nature, leur évaluation est très généralement forcée fortement vers le bas.

Relevons aussi que certaines professions impliquent, dans la grande majorité des cas, que toute la famille, ou, du moins, mari et femme collaborent. En dehors du plus grand effort qu'implique donc, ceteris paribus, un revenu de ces catégories professionnelles par rapport aux autres, aspect éthique et jugement de valeur qui ne nous concernent pas ici, il est certain que cet aspect comporte également des frais (femme de charge) qui font qu'à égalité nominale, les revenus de ces catégories professionnelles sont quelque peu inférieurs aux autres.

Signalons également qu'à revenu égal les conditions de travail et les agréments que procurent ce travail divergent largement d'un emploi à un autre. En particulier un revenu même substantiel ne saurait qu'imparfaitement compenser des conditions de travail insalubres, dangereuses ou aliénantes.

Enfin, il y a lieu de tenir compte, lors de la comparaison dans le temps des revenus échéant aux différentes catégories socio-professionnelles, de la durée, du coût et de l'effort des études préparant à la profession, ainsi que de la durée de la carrière active.

Il est utile, dès lors, de tenir toujours présent le fait que la comparaison des chiffres groupés dans l'annexe 3 néglige, par nécessité, ces aspects qualitatifs qui font qu'un revenu nominal égal ne signifie pas, et de loin, qualité égale de la vie. Il est vrai, par contre, qu'une analyse en profondeur de ces aspects dépasserait le cadre du présent avis.

512. L'incidence de la fraude fiscale

Il a été largement exposé plus haut qu'il est assez difficile, au Luxembourg comme ailleurs, d'obtenir des données précises concernant les revenus des personnes physiques, et qu'il n'a été possible d'obtenir ces renseignements qu'en ayant recours à la collaboration des agents du fisc. Encore est-il que la Direction des Contributions elle-même remarque que :

"quant au degré de véracité des statistiques, il est pratiquement impossible de le chiffrer."

Une telle assertion est , évidemment, de nature à mettre en doute toute utilité du travail accompli et toute conclusion que le Conseil Economique et Social peut tirer des statistiques fournies par l'Administration des Contributions. Encore faut-il s'entendre sur la notion même de véracité "suffisante" des statistiques. C'est ainsi que l'Administration des Contributions met en lumière elle-même un certain nombre de causes de distorsions qui font que certains revenus n'apparaissent pas dans les statistiques fiscales, tels que ;

- la plupart des revenus inférieurs au minimum imposable;
- la plupart des revenus exemptés par les conventions contre les doubles impositions (frontaliers belges et français sous le régime en vigueur en 1971);
- les revenus bénéficiant d'une exemption, telle que allocations familiales, rentes de dommages de guerre corporels, rentes d'accidents, prestations de chômage, intérêts d'épargne jusqu'à 8.000^{x)} francs, indemnités parlementaires etc.

Tout en rendant hommage à l'esprit d'exactitude et de précision dont font preuve les scrupules de l'Administration, le Conseil Economique et Social est d'avis que ces distorsions n'influencent sans doute que marginalement les conclusions auxquelles les chiffres fournis par l'Administration devront lui permettre d'arriver.

Il en est de même d'une autre réserve formulée par l'Administration et qui concerne la saisie imparfaite des données à la source.

En effet, pour environ 40 % des contribuables imposés par voie d'assiette, la saisie a eu lieu à partir d'un document autre que l'imposition définitive (erreur par défaut - car les revenus ont une tendance générale ascensionnelle d'année en année - et portant surtout sur des revenus relativement élevés).

x) régime 1971

Or, c'est le Conseil Economique et Social lui-même qui avait demandé à l'Administration de ne pas se laisser arrêter par le fait que l'imposition 1971 était loin d'être établie d'une façon définitive et complète au moment de l'établissement des statistiques et de se reporter, à défaut de la fiche d'imposition définitive 1971, successivement à l'un des documents suivants :

- déclaration de 1971
- imposition de 1970
- déclaration de 1970
- imposition de 1969 etc.

Il s'agit moins, en effet, pour le Conseil Economique et Social de connaître avec exactitude le revenu d'une certaine année, que d'obtenir le niveau normal de revenus d'une certaine catégorie de citoyens, l'année 1971 n'étant d'ailleurs pas nécessairement plus représentative que l'année 1970 ou 1969. Le trend ascendant que relève avec raison l'Administration des Contributions n'a, dans ce contexte, qu'une incidence marginale.

Par contre, l'Administration des Contributions relève également qu'il existe "des revenus dissimulés non découverts lors de l'imposition. Il est notoire que la fraude fiscale croît d'année en année en raison notamment de l'importante diminution du personnel spécialisé de l'Administration face à une croissance non moins importante des cas d'imposition et des besoins extra fiscaux. Il serait toutefois hasardeux de vouloir chiffrer l'ampleur du phénomène qui varie selon les circonstances."

C'est ici que nous touchons au coeur d'un problème qui, dépassant le cadre statistique, constitue l'un des obstacles les plus ardues de toute politique des revenus : En effet, il est généralement soutenu, non sans raison, que les seuls revenus connus avec exactitude sont ceux des salariés, les revenus nets des commerçants, artisans, industriels et des ressortissants de professions libérales échappant à tout contrôle. Toute politique des revenus risquerait donc de dégénérer en contrôle unilatéral des revenus des travailleurs dépendants.

Nous devons, en effet, admettre que la définition fiscale même du revenu net désigne des choses bien différentes dans le cas du salarié et dans celui de l'indépendant : Pour le salarié, les "frais d'obtention" représentent un montant le plus souvent fixe et toujours d'une importance marginale.

Pour le commerçant, l'artisan, l'industriel ou l'indépendant, il est souvent difficile de délimiter la sphère privée de la sphère professionnelle, dans la mesure où le propriétaire lui-même met sa personne, les membres de sa famille et sa vie privée au service de l'entreprise .

Qui oserait tracer sans hésitation le trait de séparation entre les déplacements en voiture faits pour l'entreprise et ceux qui font partie des loisirs, qui pourrait séparer les invitations aux dîners faites aux relations d'affaires de celles faites aux amis - alors que, dans la pratique, les deux coïncident fréquemment? L'Administration s'efforce d'établir des critères objectifs qui sembleront toujours d'une incompréhensible bienveillance au salarié - qui, lui, ne bénéficie que de forfaits dérisoires - alors que l'indépendant protestera avec véhémence contre la sévérité injuste d'une administration qui "ne comprend rien aux affaires".

L'une et l'autre des parties en cause sont d'ailleurs normalement de bonne foi, l'Administration étant convaincue qu'elle applique aux contribuables des normes qui sont à la limite du permissible, alors que certains petits commerçants, ne considérant comme bénéfice que ce qui reste dans leur caisse à la fin du mois, sont profondément choqués de voir imposer une partie des frais relatifs à leur ménage.

Nous touchons ici à des délimitations difficiles et qui risquent rapidement de glisser dans le domaine de l'appréciation subjective. Il est donc impossible de chiffrer, fût-ce d'une

façon approximative, les avantages matériels que retirent les non-salariés du fait que leurs revenus nets sont plus difficiles à établir que ceux des salariés.

Nous devons mettre ces différences de définition de "revenu nets" dans la catégorie des différences qualitatives entre revenu que nous avons relevées plus haut.

Mais à côté de ces marges prévues, sinon par la législation fiscale, du moins par la pratique administrative, il existe évidemment la fraude qualifiée qui consiste à ne pas déclarer des revenus. Ici encore, les possibilités du salarié sont réduites, alors que l'indépendant a normalement certaines possibilités de faire échapper à l'enregistrement une partie de ses recettes. Il est vrai, contrairement à une opinion assez répandue, que les possibilités de fraudes fiscales des salariés ne sont pas nulles, notamment dans certaines branches, à cause de la prolifération du travail clandestin.

On peut, par ailleurs, raisonnablement admettre - du moins les expériences administratives à l'étranger semblent le prouver - que les entreprises commerciales, artisanales et industrielles d'une certaine importance comportant une organisation comptable élaborée n'ont guère de possibilités étendues à cet égard. Quant aux petites entreprises, elles sont, très souvent, imposées soit forfaitairement, soit à l'aide de coefficients forfaitaires basés sur le chiffre des achats. De toute façon, dans le cadre de la présente analyse, la fraude de ces entreprises d'une importance inférieure à la moyenne ne devrait pas trop fausser l'image.

Par contre, il semble se dégager des statistiques fournies par l'Administration fiscale que certaines catégories de citoyens luxembourgeois bénéficient de facilités de non-déclaration (pour ne pas dire de fraude) en matière fiscale qui rendent leurs revenus statistiquement enregistrés difficilement comparables à ceux de leurs concitoyens .

C'est ainsi que le tableau 1 de l'annexe 3 renseigne que le revenu moyen des agriculteurs est inférieur à celui de toute catégorie de salariés. Si l'on tient compte du fait que la plupart des ménages d'agriculteurs comportent plus d'un travailleur, la situation de ces entreprises - qui, pourtant, engagent très souvent des capitaux non négligeables et qui sont lourdement aidées par le budget national - ~~pourrait paraître encore plus dramatique.~~ L'analyse du tableau 2a/14 montre d'ailleurs que le point de gravité^{x)} se trouve aux environs d'un revenu moyen de 149.000 francs, ce qui est également nettement inférieur aux points correspondants des travailleurs dépendants (ouvrier/secteur public 200.000 francs, ouvrier/secteur privé 200.000 francs, fonctionnaire et employé/secteur public 250.000 francs).

Où donc les revenus des agriculteurs luxembourgeois sont vraiment à la traîne, ce qui créerait des difficultés particulières, étant donné le mode spécial de détermination des revenus des agriculteurs européens, ou bien la définition du revenu net de l'entreprise agricole et/ou la saisie des données fiscales est particulièrement mal adaptée pour cette catégorie de citoyens.

De même, le Conseil Economique et Social a été frappé par le fait que les revenus des professions libérales ressortissant du droit sont inférieurs à la moyenne de ce secteur, alors que le nombre d'indépendants dans la profession est en régression et que l'activité des avocats, très intense, devrait normalement être lucrative.

x) cf. page 87 pour la notion du point de gravité.

L'analyse du tableau 2a/18 montre d'ailleurs, très nettement, trois points de gravité dans la hiérarchie des revenus du groupe 41 (Droit).

Un premier groupe comportant 27 % de la profession déclare un revenu moyen de francs 352.000 l'an. Un second groupe représentant 14 % déclare francs 600.000 par an, la moyenne du groupe socio-professionnel étant relevée par un dernier groupe de 14 % qui admet un revenu de francs 1.429.000 par an. Si l'on admet - ce qui est fort probable - que ce dernier groupe est largement composé de notaires, profession qui ne saurait dissimuler ses recettes relatives aux actes officiels, il apparaît que le revenu déclaré des avocats indépendants correspond à peine à celui d'un bon employé moyen.

Ce niveau de revenus devient d'autant plus invraisemblable si nous le confrontons avec celui d'un groupe imposé plus exactement, à savoir celui des médecins, groupe socio-professionnel pour lequel le point de gravité (42 % de la population statistique) déclare un revenu de francs 1.750.000 par an.

Tout en admettant que de telles difficultés et divergences existent sans doute dans d'autres pays et tout en acceptant l'explication, citée ci-dessus, de l'insuffisance de personnel de l'Administration des Contributions, le Conseil Economique et Social se demande s'il ne devrait pas être possible de remédier à la fraude fiscale pratiquée massivement par des catégories entières de citoyens.

Si l'origine fiscale des statistiques à la disposition du Conseil Economique et Social ne garantit dès lors pas une précision absolue et une saisie complète de tous les revenus, il serait cependant faux de vouloir rejeter ces statistiques pour autant ou en dénier toute utilité, tant pour étayer et

compléter les considérations théoriques que nous venons d'exposer que pour servir de base à des mesures de politique économique et sociale telles qu'elles seront préconisées éventuellement dans le cadre d'une politique des revenus active.

Nous pensons d'ailleurs que malgré leur caractère quelque peu fragmentaire, les renseignements donnés par les statistiques fiscales obtenues pourront servir à formuler certaines premières conclusions quant à la composition des revenus au Luxembourg.

52. Les caractéristiques générales de la composition des revenus au Luxembourg

Il est de bon ton, au Luxembourg, d'affirmer que l'éventail des revenus au Luxembourg est beaucoup moins large que dans la plupart des pays industrialisés.

Une telle assertion semble logique, à première vue, ne fût-ce qu'à cause de l'homogénéité relative de l'espace économique luxembourgeois : Lorsque nous contemplons la hiérarchie des régions économiques des pays voisins (l'Italie de Turin et l'Italie de la Calabre, l'Allemagne de la Ruhr et l'Allemagne du Holstein, la région parisienne et le Sud-ouest), il est évident qu'en subdivisant chacun de ces pays, nous trouvons des régions comportant chacune une gamme beaucoup moins vaste de revenus.

Une telle assertion se base encore, déductivement, sur le fait qu'il n'existe pas au Grand-Duché de vieilles fortunes, toute richesse au Luxembourg datant du début de ce siècle.

D'un autre côté, l'homogénéité du territoire, le degré relativement élevé de formation scolaire de toutes les couches de la population, ainsi que le haut degré d'industrialisation du pays font normalement que les niveaux les plus bas de revenus se comparent favorablement avec les niveaux correspondants des pays voisins.

Tout contribue donc pour étayer la thèse que l'éventail des revenus au Luxembourg devrait être nettement moins vaste que celui des pays industrialisés comparables.

Or, les tableaux figurant à l'annexe 3 permettent de dresser le tableau suivant résumant la répartition des revenus des ménages au Grand-Duché : Avant tout commentaire des chiffres de ce tableau, nous renvoyons à la page 70 qui donne un essai d'explication de l'importance anormale des revenus inférieurs à 50.000 francs.

LA REPARTITION GLOBALE DES REVENUS AU
GRAND-DUCHE

Echelon de revenu imposable ajusté	Nombre total	%	Revenu imposable ajusté ^x (1.000 F)	%
49.999	32.495	19,56	665.807	2,25
50.000 - 59.999	5.466	3,29	300.618	1,02
60.000 - 69.999	5.938	3,57	386.092	1,31
70.000 - 79.999	5.544	3,34	415.468	1,41
80.000 - 89.999	5.258	3,16	446.592	1,51
90.000 - 99.999	5.110	3,08	484.704	1,64
100.000 - 109.999	4.748	2,86	498.231	1,69
110.000 - 119.999	5.039	3,03	579.538	1,96
120.000 - 129.999	5.102	3,07	638.089	2,16
130.000 - 139.999	5.352	3,22	722.887	2,45
140.000 - 149.999	5.784	3,48	838.892	2,84
150.000 - 159.999	5.787	3,48	897.537	3,04
160.000 - 169.999	5.931	3,57	978.545	3,31
170.000 - 179.999	5.892	3,55	1.031.295	3,49
180.000 - 189.999	5.950	3,58	1.099.850	3,72
190.000 - 199.999	5.948	3,58	1.158.956	3,92
200.000 - 219.999	9.562	5,75	2.002.913	6,78
220.000 - 239.999	7.011	4,22	1.610.974	5,45
240.000 - 259.999	5.503	3,31	1.373.203	4,64
260.000 - 279.999	4.347	2,62	1.172.075	3,97
280.000 - 299.999	3.897	2,35	1.128.753	3,82
300.000 - 349.999	6.002	3,61	1.939.013	6,56
350.000 - 399.999	4.037	2,43	1.508.010	5,10
400.000 - 449.999	2.749	1,65	1.163.179	3,94
450.000 - 499.999	1.845	1,11	874.041	2,96
500.000 - 549.999	1.191	0,72	623.063	2,11
550.000 - 599.999	832	0,50	476.848	1,61
600.000 - 649.999	645	0,39	402.263	1,36

X) voir page 76 sub. astérisque

LA REPARTITION GLOBALE DES REVENUS
AU GRAND-DUCHE

(suite)

Echelon de revenu imposable ajusté	Nombre total	%	Revenu imposable ajusté ^{x)} (1.000 F)	%
650.000 - 699.999	470	0,28	316.148	1,07
700.000 - 749.999	343	0,21	248.237	0,84
750.000 - 799.999	282	0,17	218.460	0,74
800.000 - 849.999	218	0,13	179.570	0,61
850.000 - 899.999	202	0,12	176.425	0,60
900.000 - 949.999	198	0,12	182.842	0,62
950.000 - 999.999	146	0,09	142.435	0,48
1.000.000 - 1.099.999	221	0,13	231.251	0,78
1.100.000 - 1.199.999	190	0,11	217.321	0,74
1.200.000 - 1.299.999	115	0,07	143.365	0,48
1.300.000 - 1.399.999	107	0,06	143.943	0,49
1.400.000 - 1.499.999	84	0,05	121.649	0,41
1.500.000 - 1.599.999	69	0,04	106.804	0,36
1.600.000 - 1.699.999	67	0,04	110.461	0,37
1.700.000 - 1.799.999	50	0,03	87.390	0,30
1.800.000 - 1.899.999	61	0,04	112.386	0,38
1.900.000 - 1.999.999	35	0,02	68.181	0,23
2.000.000 - 2.499.999	131	0,08	291.285	0,99
2.500.000 - 2.999.999	66	0,04	181.110	0,61
3.000.000 - 3.999.999	56	0,03	191.510	0,65
4.000.000 - 4.999.999	39	0,02	175.568	0,59
5.000.000 - 5.999.999	17	0,01	92.154	0,31
6.000.000 - 6.999.999	15	0,01	96.566	0,33
7.000.000 et plus	26	0,02	294.679	1,00
	166.173	100,00	29.547.176	100,00

x) Contrairement aux tableaux statistiques faisant l'objet de l'annexe 3 du présent avis les échelons de ce tableau sont axés sur la notion fiscale de revenu imposable ajusté. Les données en question relèvent d'une statistique parallèle établie pour les besoins de l'administration des contributions. On entend par revenu imposable ajusté (version 1971) le total de revenus nets fournissant la base de la statistique de l'annexe 3 (voir sub 1 : La méthodologie pages 1 et 2) diminué

- des dépenses spéciales (certains intérêts débiteurs, primes d'assurances, cotisations sociales légalement obligatoires, pertes reportées etc.);
- de l'abattement pour charges extraordinaires et de l'abattement de retraite

Nous ne disposons malheureusement pas de tableau comparable pour la répartition des revenus dans les autres pays industrialisés.

Cependant, le secrétariat de la Commission Economique pour l'Europe, organe de l'Organisation des Nations Unies, a publié en 1969 une étude fouillée sur "Les revenus dans l'Europe d'après-guerre : Politique, croissance et répartition", étude qui comporte, entre autres, un tableau de la répartition du revenu individuel avant l'impôt, par déciles et par tranches du dixième décile. Il apparaît que les tableaux de l'Organisation des Nations Unies groupent d'un côté la population totale du pays par tranches de 10 % en renseignant le pourcentage du revenu avant impôt échéant à ce groupe. Le décalage existant entre les deux pourcentages donne la mesure du degré d'inégalité de la répartition du revenu national.

Cette mesure correspond fondamentalement à la notion d'inégalité illustrée graphiquement par la courbe de Lorenz.

Il est inutile de dire que les données de ce tableau ne sont pas directement comparables à celles relevées par le Conseil Economique et Social. Il sera utile, cependant, d'ajouter qu'il ressort des commentaires des auteurs que les données fournies par les différents pays à l'Organisation des Nations Unies ne sont même pas comparables entre elles : C'est ainsi que les chiffres danois portent sur les revenus après impôt, alors que les autres chiffres se rapportent aux revenus avant impôt, que le tableau se réfère normalement aux revenus individuels, seule la France donnant des chiffres par ménage, les chiffres allemands, enfin, étant difficilement comparables aux autres, du fait qu'ils comportent les revenus des sociétés, aucune distinction n'étant faite entre les contribuables physiques et les sociétés.

Toujours est-il que compte tenu des divergences existant entre les chiffres fournis par l'Organisation des Nations Unies, il nous a paru licite de juxtaposer le tableau de l'Organisation des Nations Unies et les chiffres correspondants dégagés - tant bien que mal - des données dont dispose le Conseil Economique et Social.

Cette comparaison donne le résultat suivant :

LA REPARTITION DU REVENU INDIVIDUEL, AVANT L'IMPOT, PAR DECILES
(EN POURCENTAGE)

- 78 -

CES/POL. REV. (75)

PAYS	ALLEMAGNE OCCIDENTALE	PAYS-BAS	FRANCE	LUXEMBOURG	
				Revenu imposable ajusté (en 1.000 F)	% x)
Déciles	1955	1960	1964	1952	1962
1	1,7	2,0	2,1	1,3	0,5
2	2,9	3,0	3,2	2,7	1,4
3	3,9	4,4	4,7	4,2	2,9
4	5,0	5,6	5,4	5,8	4,7
5	5,9	5,9	6,5	7,4	6,4
6	7,1	7,1	7,2	8,6	7,6
7	8,3	8,0	8,4	10,0	10,3
8	9,2	9,0	9,6	11,7	12,5
9	12,0	11,5	11,5	14,6	16,9
10	44,0	43,5	41,4	33,8	36,8
Total :	100	100	100	100	100
				235.337	0,80
				470.674	1,59
				1.095.892	3,71
				1.613.653	5,46
				2.161.201	7,31
				2.650.995	8,97
				3.117.382	10,55
				3.664.922	12,40
				4.672.459	15,81
				9.864.661	33,40
				29.547.176	100

x) Les deux premiers déciles ont été ajustés en admettant, arbitrairement, que le second décile de la population a deux fois plus de revenus que le premier. Les autres déciles ont été alignés linéairement.

xx) Groupement de la population totale du pays par tranches de 10 %.

Etant donné l'origine hétérogène des chiffres, ainsi que les années de référence différentes auxquelles ils se réfèrent, il serait sans doute téméraire de tirer des conclusions hâtives de divergences marginales qui se dégagent de ce tableau.

Toujours est-il qu'à première vue, la répartition des revenus au Luxembourg n'apparaît pas comme fondamentalement plus égalitaire que celle des autres pays européens comparables. C'est ainsi que l'éventail des salaires varie dans un rapport de 1 à 100. Il est vrai, qu'il convient de corriger cette forte dispersion des revenus salariaux. D'abord on peut légitimement se demander si du point de vue sociologique les dirigeants d'entreprises salariés et une partie de cadres supérieurs, sont encore à classer parmi les salariés.

C'est ici qu'il convient, par ailleurs d'insister sur la distorsion introduite par les deux premiers déciles, qui concernent les revenus annuels inférieurs à 50.000 francs.

Etant donné la législation sociale au Luxembourg, il apparaît que la grande majorité de ces revenus doivent nécessairement consister dans des recettes que l'on ne saurait comparer, du point de vue économique, à un revenu de ménage normal :

Revenu de travail à temps partiel;

Revenu correspondant à une année-tronc (travail des débutants, travail de résidents qui ont quitté le pays en cours d'année, travail de vacances d'étudiants, apprentis, etc.).

Il a été renoncé, dans le présent avis à une analyse plus approfondie des revenus inférieurs au salaire social minimum qui constituent cependant une frange importante de l'éventail des revenus au Luxembourg. Il serait prioritaire que le relèvement statistique emploie à l'avenir des méthodes permettant de dégager la situation sociale des titulaires de ces revenus; une telle ventilation exige l'élimination des éventuelles déficiences méthodologiques et le repérage de l'activité ou de la situation personnelle exacte de la population concernée.

53. La répartition des revenus selon les groupes socio-professionnels

L'examen du tableau 1^{x)} résumant le nombre et le revenu des contribuables luxembourgeois par groupes socio-professionnels permet de constater que les revenus des entreprises non constituées en société (ménages d'artisans, de commerçants, d'industriels et d'agriculteurs), les revenus des professions libérales et des propriétaires ne représentent que quelque 19 % du revenu total, ou un peu plus de 20 % lorsque l'on tient compte des pensions échéant à ces groupes socio-professionnels.

80 % du revenu des contribuables sont, dès lors, représentés par ce que l'on appelle le revenu de l'emploi.

Tout en tenant compte des remarques faites au chapitre 51, l'on peut considérer cette proportion comme relativement élevée.

A titre de comparaison, nous citerons les chiffres donnés par l'étude de l'Organisation des Nations Unies et qui produit le tableau suivant :

La structure du revenu final des ménages dans certains pays d'Europe occidentale (en pourcentage)

	FRANCE	ALLEMAGNE OCCIDENTALE	PAYS-BAS	SUEDE
	1964	1964	1964	1963
Revenu de l'emploi	64,0	68,9	70,1	83,6
Revenu d'entreprises non constituées en société	25,6			9,4
Revenu de la propriété	5,7	30,1	31,2	12,4
Total du revenu primaire	95,3	99,0	101,3	105,4

x) voir annexe 3

Tout en admettant que les chiffres produits par l'Organisation des Nations Unies ne sont certainement pas comparables, ni entre eux ^{x)}, ni, surtout, directement comparables aux chiffres fournis au Conseil Economique et Social par l'Administration des Contributions luxembourgeoise, on peut constater que la répartition des revenus entre l'emploi, les travailleurs indépendants et la propriété place sans doute le Luxembourg dans le groupe de pays à évolution avancée, dans le sens d'un déplacement des revenus vers la masse des travailleurs dépendants.

Le tableau 1 permet encore de se faire une idée sur la composition socio-professionnelle de la population luxembourgeoise.

Nous constatons que 62,79 % des contribuables sont des ménages de salariés, que 8,9 % sont des ménages de travailleurs indépendants et que 28,93 % sont des ménages inactifs. A titre de comparaison, nous donnerons ci-après la composition par catégories socio-professionnelles de quelques pays européens cités par l'étude de l'Organisation des Nations Unies.

x) cf. remarque sous 52

LA REPARTITION DES BENEFICIAIRES SELON LEUR CATEGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE (EN POURCENTAGE)

PAYS, ANNEE ET CATEGORIE	TOTAL	
	REVENU	NOMBRE
Danemark		
1963		
Ouvriers	31,8	31,7
Employés	29,3	19,9
Travailleurs indépendants	26,3	22,6
Population non active	12,6	25,8
Suède		
1963		
Ouvriers et employés	80,3	73,1
Travailleurs indépendants	11,5	10,1
Population non active	8,2	16,8
France		
1962		
Ouvriers	26,3	30,7
Employés	26,6	18,6
Travailleurs indépendants	30,8	24,0
Population non active	16,3	26,7
Pays-Bas		
1962		
Ouvriers	32,1	45,8
Employés	32,7	27,7
Travailleurs indépendants	25,5	13,4
Population non active	9,7	13,1
Luxembourg		
1971		
Ouvriers	32,76	39,10
Employés	32,77	23,69
Travailleurs indépendants	15,60	7,94
Population non active	17,34	28,93

Nous constatons d'emblée que la structure luxembourgeoise diffère de celle des pays mentionnés par l'Organisation des Nations Unies sous deux rapports, à savoir l'importance anormalement faible des travailleurs indépendants ^{x)} et l'incidence extraordinaire des inactifs.

Or, si l'importance des inactifs est à peu près comparable à celle existant en France en 1962, nous constatons qu'au Luxembourg les pensionnés constituent l'écrasante majorité dans cette catégorie, alors qu'il n'en est pas nécessairement ainsi en France.

Si nous ne considérons que les actifs, les travailleurs dépendants représentent au Luxembourg une proportion relativement élevée, même si nous comparons le Grand-Duché à des pays socialement évolués comme les Pays-Bas et la Suède. Il est vrai, que les chiffres fournis sont difficilement comparables étant donné qu'ils se rapportent à des périodes fortement décalées dans le temps.

Il est vrai que cet état de choses ne reflète pas nécessairement un haut degré de progrès social, mais peut également être la conséquence du développement historique de l'économie luxembourgeoise, développée tardivement et - essentiellement - à l'initiative et grâce aux capitaux d'entrepreneurs étrangers. Une telle évolution crée normalement une aristocratie d'employés et d'ouvriers, au détriment du développement d'une bourgeoisie où se recrutent normalement les petits entrepreneurs et autres travailleurs indépendants.

En simplifiant un peu, nous pourrions donc dire que l'une des caractéristiques essentielles de la population luxembourgeoise est celle d'être un peuple de salariés, voire un peuple de pensionnés.

La comparaison des chiffres fournis par l'Administration des Contributions luxembourgeoise avec le tableau de l'Organisation des Nations Unies relatif aux Pays-Bas, à la France et à la Suède permet, par ailleurs, de faire une constatation assez étonnante, mais qui est bien dans la ligne de ce que nous venons de dire .

x) Ici encore il faut tenir compte de la tendance croissante des indépendants de choisir la forme d'une société de capitaux pour l'exercice de leur profession ce qui les fait apparaître fiscalement comme salariés.

Nous répéterons encore une fois que nous nous rendons parfaitement compte des défauts de comparabilité des chiffres sous revue. Mais pour autant que ces défauts ne faussent pas fondamentalement les chiffres, nous pouvons faire les constatations suivantes.

Lorsqu'il est question de répartition des revenus entre salariés et non-salariés, le profane classe automatiquement les revenus salariés dans les catégories inférieures, admettant d'instinct que la moyenne des revenus des indépendants doivent être, et de loin, supérieurs aux revenus des salariés.

Cette réaction instinctive est, sans aucun doute, due aux doctrines des "classes sociales", nées au 19^e siècle.

Or, nous constatons qu'en Suède, les salariés (73,1 % de la population) avaient une part dans le revenu national (80,3 %) qui dépassait nettement leur part proportionnelle. La situation est encore plus nette au Danemark (51,6 % - 61,1 %). Mais, si une telle situation n'est pas étonnante, peut-être, pour les pays scandinaves, connus pour leur haut degré de progrès social, il est étonnant de constater la même situation en France, où les salariés (49,3 % de la population) représentaient une part de 52,9 % dans le revenu national, et ce malgré le fait que dans la statistique sous revue les cadres supérieurs français étaient comptés parmi les travailleurs indépendants.

Il n'y a que la situation aux Pays-Bas qui confirme un peu la réaction instinctive dont il fut question plus haut.

Nous faisons remarquer à cet effet que les chiffres cités par l'ONU se réfèrent à la période 62/63, et que la situation a sans doute changé fondamentalement, depuis, aux Pays-Bas. Il sera utile de rappeler à ce propos le chapitre traitant de l'expérience néerlandaise d'une politique des revenus qui, comme nous l'avons dit, consistait essentiellement à freiner l'évolution salariale.

Il ne sera donc pas étonnant de voir qu'au Luxembourg également, la part des salariés dans le revenu fiscal (65,53 %) est supérieure à leur part dans la population nationale (62,79%).

Mais, contrairement à la situation constatée à l'étranger, nous constatons que celle des travailleurs indépendants est exceptionnellement favorable au Luxembourg, où 8,09 % des ménages représentent 16,94 % du revenu contribuable, le revenu des travailleurs indépendants au Danemark, en Suède et en France dépassant à peine la part proportionnelle dans le revenu national.

Il n'y a que les travailleurs indépendants néerlandais qui ont une situation à peu près comparable à celle existant au Luxembourg. Encore faut-il remarquer, une fois de plus, que les chiffres de l'Organisation des Nations Unies se réfèrent à l'année 1962.

Ce qui frappe d'ailleurs tout autant que le rapport de revenu apparemment favorable aux travailleurs indépendants luxembourgeois, c'est leur part absolue très faible, dans la population active. Ce phénomène pourrait refléter l'effet de la législation luxembourgeoise de l'accès à la profession, ainsi que la concentration qui s'est opérée notamment dans l'artisanat et dans l'agriculture. Dans la mesure, où, donc les structures des entreprises luxembourgeoises en 1971 ne sont pas comparables à celles existant à l'étranger en 1963, on doit mettre en doute la comparabilité des chiffres et la définition du travailleur indépendant chez nous et à l'étranger.

Ce résultat est d'autant plus surprenant que - comme nous l'avons exposé au chapitre 51 - les revenus des travailleurs indépendants sont plutôt sousestimés dans les statistiques fournies par l'Administration des Contributions par rapport aux revenus des salariés. A première vue - et toujours sur la base des chiffres disponibles - on ne saurait donc soutenir que les artisans, commerçants et petits industriels ou les représentants des professions libérales aient au Luxembourg une situation défavorisée.