

M. NICOLAY R.

CHAMBRE DU TRAVAIL  
L U X E M B O U R G

A V I S

relatif au projet de loi portant création d'organismes financiers dans l'intérêt de l'investissement productif et de la croissance économique.

-----

Par sa lettre du 23 juillet 1968, Monsieur le Ministre du Trésor a invité la Chambre du Travail à émettre un avis au sujet du projet de loi désigné à l'intitulé.

Nos membres ont analysé le document en leur séance plénière du 10. 7. 68, et ont abouti aux commentaires suivants :

Ils marquent tout d'abord leur satisfaction de ce que le Gouvernement a enfin pris l'initiative de soumettre aux instances législatives et consultatives le projet de loi en question, qui vise à doter le pays de nouveaux instruments de politique économique, qui à nos yeux se révèlent indispensables pour donner une impulsion nouvelle au développement de notre économie.

En 1961, à l'occasion de leur avis relatif au projet de budget 1962, les membres de notre Chambre professionnelle avaient attiré l'attention sur la nécessité de créer un instrument permettant à l'Etat de stimuler et d'orienter les investissements. Ils ont à maintes reprises mis en évidence la lenteur relative de notre croissance économique qui, pour autant qu'elle se prolonge, aboutira à déclasser définitivement le pays par rapport à ses voisins, en exigeant qu'on y porte remède par la création d'une société nationale d'investissement.

Les crédits d'équipement ainsi que la loi du 2 juin 1962 ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion avaient des effets favorables, mais insuffisants. La loi du 2 juin 1962 faisait en outre dépendre l'effort de développement de notre économie avant tout des investisseurs étrangers, et principalement des investisseurs américains. Or, comme nous l'avons fait remarquer à l'époque, il demeure toujours aléatoire de faire dépendre les investissements du pays de la bonne volonté ainsi que des possibilités des investisseurs étrangers. Le tarissement momentané des investissements américains à la suite des difficultés que les Etats-Unis éprouvent pour rétablir l'équilibre de leur balance de paiements en est une illustration frappante.

La loi du 5 août 1967 qui proroge, avec certaines modifications, presque toutes les dispositions essentielles de la loi du 2 juin 1962, ainsi que la loi fiscale datée du même jour amplifiant les faveurs fiscales accordées à l'investissement complémentaire, laissent subsister cet inconvénient fondamental. Le changement qui s'est produit sur notre marché du travail à la suite de l'automatisation de plus en plus poussée des entreprises ainsi qu'à la suite de la tendance à la concentration, et qui menace le plein emploi qui a été notre apanage depuis si longtemps, rend encore plus impératif le devoir qu'a le pays de prendre lui-même en main son devenir économique et social, en s'entourant de toutes les chances de réussite.

Dans cette perspective, la création d'une Société Nationale de Participations constitue une mesure nécessaire, qui aurait déjà dû être prise il y a quelques années. En collectant des capitaux abondants et en prenant si nécessaire l'initiative d'investissements productifs, cette institution est appelée à rendre d'insignes services au pays, en devenant un moteur national de notre développement économique.

Hormis la prise de participation, l'octroi de crédits industriels à moyen terme et le crédit à l'exportation sont des instruments de politique économique qui nous font depuis longtemps défaut.

Les divers instruments seront utilisés, comme le dit l'exposé des motifs, à la promotion de l'investissement productif et de la croissance économique.

Après ces considérations d'ordre général, nos membres passent à l'analyse proprement dite du projet de loi.

1) Considérant tout d'abord la conception d'ensemble, nos membres constatent que selon l'exposé des motifs, le Gouvernement avait envisagé de confier à un seul et unique établissement les fonctions de participation, de crédit d'équipement et de crédit à l'exportation ainsi que de réescompte et de garantie. Cette formule, qui a d'ailleurs été proposée à l'avis du Conseil Economique et Social, a en effet l'avantage d'une plus grande concentration et d'une simplification administrative. Par la suite, en considérant les méthodes de collecte et d'emploi des fonds, la portée des risques encourus tant par l'Etat que par les organismes financiers, les difficultés pouvant résulter des conditions de concurrence interbancaire, le Gouvernement s'est décidé pour la formule de répartition de ces tâches sur trois organismes distincts.

Malgré ces derniers arguments, nos membres ont une très nette préférence pour la réunion des différentes tâches au sein d'un organisme unique. Cet organisme unique s'impose tout

d'abord pour des motifs de rationalisation : il suffira en effet en l'occurrence d'un seul conseil d'administration , d'une seule administration , d'un seul commissaire de Gouvernement etc. Il s'impose en outre comme étant la meilleure formule pour garantir toujours la prééminence de l'intérêt économique national, le capital devant être souscrit uniquement par le secteur public.

Nos membres mettent donc l'accent sur la nécessité de réunir les diverses tâches visées par le projet de loi sous avis en un seul organisme . Si l'intégration de la fonction de rées-compte dans l'organisme unique présentait toutefois de trop grandes difficultés , nos membres seraient d'accord , à titre subsidiaire , pour l'exclure de cet organisme .

2) Nos délégués arrivent ensuite à leur seconde exigence fondamentale, celle de la nécessité de la prééminence du secteur public . Pour la garantir , il sera indispensable d'exclure toute participation privée au capital de l'organisme unique . C'est là une condition essentielle pour éviter tous conflits entre intérêts privés, qui pourraient nuire à l'intérêt économique général qui doit toujours prévaloir. L'argument que la participation des banques privées au capital de la nouvelle institution permettrait à celle-ci de bénéficier de leur compétence ainsi que de leur expérience ne paraît pas convaincant , étant donné qu'il sera possible de recourir , du moins dans la phase de démarrage , aux services de la Caisse d'Epargne de l'Etat .

Le capital du nouvel organisme devrait s'élever au moins à cinq cents millions de francs . Trois cents millions devraient provenir du fonds de crise institué par la loi du 27 juillet 1938, cent millions des Assurances sociales et cent millions de la Caisse d'Epargne de l'Etat et d'autres institutions de droit public; étant entendu qu'à défaut de possibilité d'apport de ces autres institutions de droit public , la Caisse d'Epargne fournira l'intégralité du montant .

Les dépôts de fonds auprès de la future institution l'emporteront de loin sur le capital .

3) Nos membres s'étonnent ici que le problème de la mobilisation des liquidités de seconde zone , (hot money) ait été complètement passé sous silence par le projet de loi sous avis. Ils estiment qu'il est absolument nécessaire de retenir une partie au moins de ces liquidités de seconde zone pour les besoins de la nouvelle institution . Une part extrêmement importante de ces liquidités vont en effet à l'étranger (estimation : environ 13,8 milliards de francs) . Comme il s'agit essentiellement d'argent déposé auprès de nos établissements bancaires à vue ou à très court terme , il faudra amener les banques, c'est là notre troisième observation fondamentale, à les placer en partie auprès du futur organisme .

Dans ce but , il faudra accorder aux déposants un taux d'intérêt normal pour ce genre d'opérations . L'institution pourra accorder une garantie de liquidité pour éviter les retraits massifs , et l'Etat à son tour devra donner sa garantie au nouvel organisme .

D'autre part , la loi devra obliger les établissements de crédits établis au Luxembourg à déposer au moins dix pour cent de leur liquidités de seconde zone auprès de la future institution .

Aux dépôts des établissements de crédit devront encore s'ajouter les dépôts de moyens de trésorerie de l'Etat .

Sous les dépôts effectués en vertu des différents règlements ministériels sur les crédits d'équipement devraient notamment être centralisés au sein du nouvel organisme.

4) La quatrième exigence de notre Chambre est la suppression de toutes les limitations apportées au droit commun au détriment de la liberté d'action du futur organisme.

Le projet de loi sous avis est donc à remanier de manière à tenir compte des observations précédentes.

Nos membres passent encore en revue certains articles-. Les remarques qui suivent sont à considérer comme des avis sur des matières ne tombant pas dans le champ d'application des idées directrices déterminées dans la première partie de l'avis , et en principe propres à chaque division de la future institution constituée conformément à ces idées directrices .

Nous garderons , pour la clarté de l'avis , les appellations de "Société Nationale de Participations" , d'Institut National de Crédit d'Equipement" et de "Comptoir de Réescompte et de Garantie" , étant entendu que selon l'esprit du présent avis , elles ne désignent que des subdivisions d'un organisme unique .

Ad art. 2 :

En ce qui concerne le 1er alinéa , nos membres proposent de faire également figurer la rationalisation parmi les objectifs de la Société Nationale . La rationalisation est en effet distincte de la modernisation , en ce sens qu'une réorganisation plus rationnelle des facteurs de production n'implique pas nécessairement la modernisation . La première partie de l'article 2 est donc à rédiger comme suit .

" (1) La Société Nationale a pour objet de favoriser la création, la conversion , l'extension , la modernisation ainsi que la rationalisation d'entreprises ....."

Notre Chambre regrette en outre que le paragraphe sub (2) , qui énumère les opérations que pourra effectuer la Société Nationale pour atteindre ses objectifs , ne mette pas suffisamment en évidence le rôle d'incitation et d'initiative qui devra également être le propre de la Société Nationale . Celle-ci ne devra pas se borner à intervenir sur invitation , mais devra si nécessaire susciter elle-même des créations , extensions , conversions etc. d'entreprises . Pour lui permettre de jouer ce rôle moteur , il faudrait ajouter , après la première phrase du paragraphe sub (2), l'alinéa sub a) suivant:

"a) créer des associations , groupes , syndicats d'étude ou de recherche en vue de la création ou de la réorganisation d'entreprises; "

Le lettrage des alinéas subséquents est à modifier en conséquence .

A l'alinéa sub (3) , les références "au c)" et "au d)" sont à remplacer par "au d) et "au e)".

A l'alinéa sub (5) de l'article 2 , il serait nécessaire de supprimer la dernière phrase , libellée comme suit : "Cette assemblée générale délibère sans que la Société Nationale soit admise à participer au vote".

Nos délégués sont d'avis qu'il échet de soumettre ici la Société Nationale au même régime que celui s'appliquant aux personnes privées prenant une participation au capital d'une société ou augmentant leur participation .

Les délégués ouvriers demandent ensuite la suppression pure et simple de l'alinéa sub (6) de l'article 2. Disposer que les participations de la Société Nationale seront temporaires , c'est condamner celle-ci à ne garder à la longue que les participations déficitaires , ce qui risque de provoquer finalement l'effondrement de la Société Nationale de Participations et d'imputer les pertes à la collectivité .

Voilà pourquoi nos délégués se déclarent absolument opposés au maintien de cette disposition , qui est contraire aux règles d'une saine gestion , et que des sociétés de participations privées n'accepteraient d'ailleurs pas pour elles-mêmes . Il appartiendra au conseil d'administration de la Société Nationale de décider si telle participation devra être temporaire ou permanente, en tenant compte des exigences de l'intérêt général ainsi que des nécessités du bon fonctionnement de la Société Nationale.

Il semble d'ailleurs bien que les participations auront tendance à devenir temporaires par la force des choses . Il sera toujours nécessaire de procéder à des créations , conversions , modernisations etc. d'entreprises , et le concours de la Société Nationale à ces opérations dans la mesure exigée par l'intérêt général nécessitera donc une perpétuelle mobilisation des fonds engagés . Pourquoi dès lors limiter son pouvoir d'action ?

Nos membres demandent en outre la suppression , à l'alinéa sub (7) , de la phrase "ni quarante-neuf pour cent du capital de cette société ni" . L'intérêt général peut en effet exiger que la participation de la Société Nationale au capital d'une société excède ce pourcentage .

Les modifications que nos membres demandent relativement aux alinéas sub (5) , (6) et (7) de l'article 2 ne font pas abstraction du rôle supplétif de la Société Nationale . En effet , celle-ci n'interviendra que là où l'initiative privée fait défaut et là où le secteur privé , en raison de l'insuffisance de ses moyens propres , fait appel à sa collaboration .

Le rôle supplétif de la Société Nationale n'exclut toutefois pas que celle-ci devra toujours faire prévaloir l'intérêt économique général .

Ad article 10:

Nos membres exigent qu'à l'alinéa sub (1) soit supprimée la dernière phrase , libellée comme suit : "Cette assemblée générale délibère sans que la Société Nationale soit admise à participer au vote "

Cette suppression s'impose si on désire favoriser une large diffusion d'actions dans le but d'intéresser l'épargne aux investissements des entreprises du pays.

Elle s'impose en outre parce que, comme nous l'avons déjà dit plus<sup>haut</sup>, les limitations apportées au droit commun ne sont pas admissibles .

Ad art. 11:

Nos membres demandent d'ajouter, à l'alinéa sub (4), in fine, la phrase suivante: " parmi les membres du Conseil Economique et Social ."

Il échet d'ajouter encore les alinéas sub (9) et sub (10) nouveaux suivants :

" (9) Les indemnités du président et des autres membres du conseil d'administration ainsi que les indemnités des membres du collège des commissaires seront fixées par les ministres compétents ".

"(10) Le conseil pourra se faire assister par un ou plusieurs employés dont les conditions d'engagement et de rémunération seront déterminées par règlement grand-ducal ".

Ad article 16:

Cette disposition devra s'appliquer à l'organisme unique, qui devra donc dépendre à la fois du Ministre du Trésor et du Ministre de l'Economie Nationale procédant par décision commune.

Ad art. 19:

En ce qui concerne l'alinéa sub (1), nos membres demandent de faire figurer parmi les objectifs de l'Institut National du Crédit d'Equiperment également la rationalisation d'entreprises. Quant à la justification de cette modification, ils renvoient aux considérations développées à l'occasion de l'alinéa sub (1) de l'art. 2, qui fait l'objet de la même proposition .

Nos délégués sont encore d'avis que des prêts à moyen et à long terme devraient également pouvoir être accordés à des entreprises commerciales. La première partie de l'alinéa sub (1) de l'article 19 est donc à lire comme suit:

" (1) L'Institut a pour objet d'accorder des prêts à moyen et à long terme en vue de favoriser la création , la conversion, l'extension , la modernisation et la rationalisation d'entreprises industrielles et commerciales " .

L'alinéa sub (2) de l'article 19 est à modifier de manière à ce que toutes les entreprises dont les fonds propres (capital + réserves) s'élèvent à plus de dix millions de francs soient admises à bénéficier des prêts prévus à l'article 19.

Ad art. 20:

Nos membres proposent de biffer purement et simplement l'article en question , tous les crédits d'équipement devant , à leur avis , être accordés directement par l'organisme unique .

Ad art. 22:

Notre Chambre professionnelle est d'avis qu'il serait nécessaire de centraliser auprès de l'Institut les crédits d'équipement accordés par l'Etat en vertu du règlement ministériel du 5 mai 1948 dans l'intérêt de l'industrie petite et moyenne et étendus plus tard à l'artisanat , à l'hôtellerie et à la batellerie . L'Institut étant un service public chargé d'accorder des crédits d'équipement , cela parait tout à fait normal . D'autre part, le poids de l'Institut s'en trouvera augmenté .

L'article 22 est donc à compléter de manière à ce que les fonds mis par l'Etat à la disposition de l'Institut comprendront obligatoirement tous les crédits d'équipement accordés en vertu du règlement ministériel du 5 mai 1948 dans l'intérêt de l'industrie petite et moyenne , et étendus plus tard à l'artisanat , à l'hôtellerie et à la batellerie .

Ad art. 28 :

Nos membres renvoient ici à l'article 11 du projet de loi.

En ce qui concerne le titre 3 relatif à la création d'un Comptoir National de Réescompte et de Garantie , nos membres n'ont pas d'objection particulière à formuler . De toute façon , comme le dit l'exposé des motifs , le texte proposé ne fait que fixer les principes tout en réservant les formules définitives aux négociations avec les autorités financières belges ainsi qu'aux initiatives



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS  
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, le 12 septembre 1968.

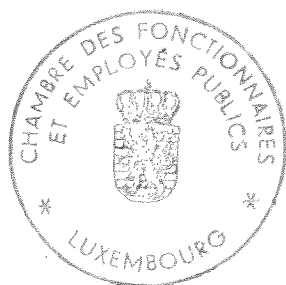
Monsieur le Ministre du Trésor  
L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre lettre du 23 juillet 1968, j'ai l'honneur de vous faire savoir que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'observations à présenter au sujet du projet de loi portant création d'organismes financiers dans l'intérêt de l'investissement productif et de la croissance économique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,



*Paul Christ*

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

LUXEMBOURG

Luxembourg, le 30 juillet 1968.

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe:

- un exemplaire du projet de loi portant création d'organismes financiers dans l'intérêt de l'investissement et de la croissance économique;

- copie de la lettre de transmission de Monsieur le Ministre du Trésor.

En me référant au troisième alinéa de cette lettre, je vous prie de bien vouloir me faire parvenir, par écrit et pour le 1er septembre prochain au plus tard, vos observations éventuelles au sujet dudit projet de loi.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

Paul SCHROEDER

Luxembourg, le 23 juillet 1968

## MINISTÈRE DU TRÉSOR

RÉFÉRENCE : No

ANNEXES

Monsieur le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés Publics  
L u x e m b o u r g

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli 30 exemplaires du texte d'un projet de loi tel qu'il a été arrêté par le Conseil de Gouvernement en vue de la création d'organismes financiers dans l'intérêt de l'investissement et de la croissance économique.

Le Gouvernement se propose de soumettre ce projet de loi à l'avis du Conseil d'Etat à partir du 1er octobre prochain.

J'ai tenu à porter ce texte à la connaissance de votre Chambre professionnelle étant donnée l'importance au regard de l'expansion économique générale. Au cas où vous auriez des observations à présenter à son sujet, je vous saurais gré de me les faire parvenir en 45 exemplaires pour le 15 septembre 1968.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre du Trésor,

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS	
Entré le	25 juillet 1968
No	4818
Rés. no	A-34