

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi renouvelant et modifiant la loi du 28 juillet 1973 ayant pour objet

1. de stimuler l'activité économique;
2. d'aménager la loi du 5 août 1967 portant renouvellement et modification de 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

Par dépêche du 29 novembre 1984, Monsieur le Ministre de l'Economie et des Classes Moyennes a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet spécifié à l'intitulé.

Ce projet de loi est destiné à fournir une des pièces-maîtresses à l'arsenal des moyens avec lesquels le pays doit réussir sa reconversion industrielle et sa restructuration économique. Les efforts pour la diversification industrielle ne datent pas d'hier puisque le projet se situe dans la lignée directe d'actes législatifs de 1962, 1967 et 1973. Après les récentes mesures extrêmement coûteuses en faveur du repli coordonné du champ de bataille sidérurgique, il convient désormais de se tourner à nouveau vers l'avenir et de poursuivre avec une ardeur accrue la prospection d'entreprises nouvelles à l'étranger et la promotion du site industriel du Luxembourg.

On regrette que, dans son exposé des motifs, le Gouvernement n'ait pas jugé nécessaire de rappeler succinctement et clairement la situation de notre économie au moment présent. Il convient en tout cas d'avoir à l'esprit que la part de la sidérurgie dans le Produit Intérieur Brut luxembourgeois est passée de 28,3% à 10,4% entre 1970 et 1982, et que sa part dans l'emploi global a été ramenée dans la même période de 17,9% à 11,3%. Or, l'on sait que le recul de la production et la réduction des effectifs ont continué depuis lors, la production de 1984 n'atteignant qu'environ 85% du niveau de 1980 et l'emploi environ 75%. A supposer que la sidérurgie se remette effectivement de son agonie et parvienne à se stabiliser, il est évident que notre paysage industriel et économique ne sera plus jamais marqué par un monolithe dénommé "Acier". Pour 1990, la part de la sidérurgie dans l'emploi total ne dépassera pas 6% à 7%. Cet effondrement du secteur-clef peut s'interpréter comme un cataclysme mettant en danger tout l'édifice de l'activité économique, mais il peut également être compris comme un défi à relever, comme une chance à saisir pour construire un avenir tout neuf. Ne s'est-on pas plaint durant des décennies de ce moloch Arbed qui saignait notre marché de l'emploi et empêchait l'artisanat et les autres industries de trouver du personnel qualifié?

Le déclin de la sidérurgie ne constitue cependant qu'un des nombreux aspects du bouleversement de notre économie auquel nous assistons depuis plus de dix ans. Bien que des dizaines d'entreprises industrielles de moyennes ou de faibles dimensions aient été implantées dans le pays, créant des milliers d'emplois nou-

veaux, il faut constater que de 1970 à 1980 l'emploi industriel non sidérurgique n'a progressé que de 1.100 unités alors que le personnel de l'industrie lourde a reculé pendant cette même période de 4.800 personnes. Par ailleurs, la part de la production des industries non sidérurgiques dans le PIB a passé de 15,3 à 13,8% et leur part dans la main-d'oeuvre totale de 15,3 à 14,1%. Il faut donc reconnaître que les secteurs industriel et artisanal ont connu des glissements internes considérables, de nombreuses entreprises et des branches entières s'étant contractées ou ayant simplement disparu. Il s'agissait surtout d'activités ou d'exploitations marginales et moins rentables, dont les faiblesses inhérentes ont été mises à nu par les rudes temps de la récession économique.

Au cours des quinze dernières années, le secteur de croissance du pays a été constitué par les services, notamment par les activités du crédit et des finances. Les banques et assurances ont réussi entre 1970 et 1980 à marquer une croissance nominale (mesurée au niveau de la valeur ajoutée) de 997%, portant ce groupe d'établissements de 5,1% à 19,5% du PIB et doublant pratiquement ses effectifs de 4.200 à 8.000 personnes. Les services marchands dans leur ensemble, c'est-à-dire tous les services privés (par opposition aux services publics), ont porté leur part relative de 33,8% à 51,6% du PIB. Leur main-d'oeuvre est passée de 34,9% à 44,4% de la population active. Cette évolution constitue une rupture avec un certain équilibre entre activités industrielles et activités tertiaires, ces deux grandes branches de l'économie ayant connu jusqu'en 1970 un certain parallélisme de croissance face à la régression des effectifs de l'agriculture. La relation entre, d'une part, la production industrielle (y compris le bâtiment) et, d'autre part, les services, a évolué, si nous exprimons leur importance en % de l'emploi total, de 38 à 31 en 1935, en passant par 39 à 35 en 1947, par 44 à 41 en 1960 et 45 à 46 en 1970 vers un déséquilibre de 38 à 56 en 1980. Ce déséquilibre a continué à se creuser entre-temps, puisqu'entre 1980 et 1983 les salariés de l'industrie ont reculé de 3.500 unités alors que ceux des services ont progressé de 5.000 personnes.

La réorientation générale de notre économie qui vient d'être décrite se traduit par un déséquilibre très substantiel de notre balance commerciale. Si cette dernière était encore positive dans la première moitié des années 70 (+ 21 milliards de francs au total pour les exercices 1970 à 1974), elle est déficitaire depuis 1975 avec une tendance nettement croissante, puisque l'excédent des importations de biens sur les exportations a été successivement, entre 1975 et 1983, de 4, 4, 7, 11, 9, 18, 23, 23, et 24 milliards de francs. Les prestations de services au-delà des frontières nationales dégagent en revanche un solde de plus en plus important, qui a passé de 4 milliards en 1970 par 13 milliards en 1973, 30 milliards en 1976 et 36 milliards en 1979 à 85 milliards en 1982.

Il est vrai que la progression statistique du secteur des services au dépens de l'industrie correspond, dans une certaine mesure, à une division du travail plus poussée, beaucoup d'entreprises se concentrant de plus en plus sur "ce qu'elles savent faire le mieux" et confient à d'autres firmes les services accessoires ou, dans le cas des grands groupes industriels, créent au sein de leur empire des firmes spécialisées pour ces tâches accessoires. Si chaque usine veillait autrefois elle-même au nettoyage de ses locaux et au service de sécurité, au fonctionnement des cantines du personnel, à l'établissement des comptes annuels et de la déclaration fiscale, à l'achat de ses outils, au transport de ses approvisionnements et produits et à l'encaissement de ses factures, on préfère au-

jourd'hui abandonner ces tâches à des entreprises spécialisées qui, soit peuvent fournir ces services à un coût moindre, soit peuvent assurer une qualité supérieure. Si en conséquence on doit ne pas surestimer la comparabilité des statistiques en la matière et interpréter avec une certaine prudence les chiffres disponibles, la progression des services au dépens des industries est néanmoins un phénomène inquiétant.

Dans le chef des ménages, la consommation de biens marque le pas par rapport à la consommation de services, mais nous ne pouvons pas pour autant négliger le déficit constaté entre les exportations de biens et les importations de biens (balance commerciale proprement dite), qui traduit de toute évidence un excédent au Luxembourg de la consommation de biens par rapport à la production de biens. Que nous nous rattrapions par l'excédent (énorme, il est vrai!) de la balance des services, est indéniable. Mais il faut bien savoir que nos exportations de services sont vulnérables car concentrées sur quelques activités précises: banques, transports aériens, audiovisuel, tourisme. Or, il s'avère que la place financière, ayant atteint sa maturité, ne progresse plus que lentement, que l'attraction de compagnies d'assurances internationales représente un processus laborieux et lent, que nos transporteurs aériens ne sont pas à l'abri de problèmes, que la CLT doit faire face à une multiplication des stations privées et publicitaires étrangères à l'ère de la libéralisation de la radio et de la télédiffusion, que le développement de nos attractions touristiques requiert beaucoup de temps et d'investissements. La croissance spontanée des services risque dès lors de se concentrer dans une large mesure sur les services consommés sur place par la population résidente. Pour financer les importations croissantes de biens étrangers, il faudra donc forcément développer les exportations de biens et donc la production de biens.

Le commerce et les services de façon générale connaissent un mouvement naturel qui rend généralement superflu l'intervention des pouvoirs publics pour attirer de nouvelles firmes étrangères dans le pays ou pour stimuler la création de nouveaux établissements. La loi-cadre du 29 juillet 1973 prévoyait comme bénéficiaires des aides à l'investissement les entreprises industrielles et, à condition qu'elles aient un effet moteur sur le développement économique, les entreprises de prestations de services. Dans le nouveau texte on abandonne, pour les entreprises de services, la référence à la contribution spécifique au développement de l'économie nationale ou régionale. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics espère que cette modification dans la formulation ne constitue pas un revirement fondamental aboutissant à une coûteuse et inefficace politique de l'arrosoire.

Il n'y a en effet pas lieu à subventionner la "tertiairisation" de l'économie, et il convient de concentrer les aides à l'investissement à la création d'emplois industriels et au renforcement des capacités de production des secteurs d'exportation et des secteurs nous évitant des importations massives.

* * *

L'objectif du projet de loi sous avis est de doter les autorités publiques des instruments nécessaires pour la stimulation de l'économie en favorisant les in-

vestissements. Il s'agit de conserver ou d'atteindre le plein emploi et de combattre le chômage, en créant de nouvelles entreprises, en développant et en modernisant les entreprises existantes, en favorisant l'innovation et la recherche.

Pour ce qui est des moyens à mettre en oeuvre, le Gouvernement mise sur la continuité, puisqu'il propose de maintenir et de perfectionner les outils existants, comme les incitations fiscales, les subventions en capital, les bonifications d'intérêts, les crédits octroyés par le canal de la SNCI, les garanties de l'Etat, l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments, etc. Ceci n'empêche que le Gouvernement propose un certain nombre d'accents nouveaux. Les projets de budget de l'Etat des dernières années avaient déjà été marqués par une augmentation des moyens disponibles.

Le projet de loi correspond dans ses finalités aux propositions et revendications que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a formulées à différentes reprises, notamment dans ses avis relatifs aux projets de budget annuels. Aussi la Chambre tient-elle à apporter son soutien au projet de loi, même si elle voudrait discuter ou critiquer certaines dispositions particulières.

Une des innovations concerne l'extension du cadre des bénéficiaires en faveur du secteur tertiaire. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a déjà exprimé ci-avant ses réserves à ce propos. Elle ne s'oppose pas à la nouvelle formulation proposée, mais elle serait satisfaite si la mise en oeuvre de la loi prenait égard aux considérations formulées.

Une seconde innovation concerne l'accent mis sur la régionalisation des aides. L'idée sous-jacente ne peut être que saluée. Si notre pays a l'ambition de mener une politique d'aménagement du territoire, il est évident qu'on ne peut renoncer à une politique diversifiée quant aux incitations à donner aux entreprises nouvelles pour le choix de leur implantation. La Chambre approuve donc la démarche proposée. Elle ne peut toutefois s'empêcher de marquer son scepticisme quant aux résultats concrets. La liste des régions méritant une aide particulière inclut par exemple le canton de Clervaux. Comme le Gouvernement a omis de créer une zone industrielle nationale dans cette région, accusant l'émigration la plus rapide du pays, et n'a pas l'intention d'en créer une, il est probable que les conséquences de l'inclusion de ce canton sur la liste des régions défavorisées sera sans le moindre effet. Une politique d'aménagement du territoire qui s'épuise en interminables études, en spectaculaires déplacements du Gouvernement au grand complet, et en déclarations de tout ordre, perd très vite de sa crédibilité.

* * *

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics aurait souhaité trouver dans l'exposé des motifs une analyse de nos structures économiques et de leur évolution récente (voir plus haut), ainsi qu'un bilan de deux décennies de politique de diversification économique comportant des chiffres globaux quant aux moyens mis en oeuvre et quant aux résultats obtenus.

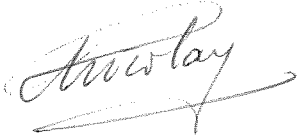
Certes, aucun Député, aucun Conseiller d'Etat, aucun membre d'une Chambre professionnelle ne peut dire qu'il se trouve dans l'impossibilité absolue de compiler les données en question à partir des publications du Statec, des budgets de l'Etat, des rapports annuels de la SNCI et du Ministère de l'Economie, mais c'est un travail qui peut prendre des heures et des heures aux non-initiés.

D'autre part, et quoique les aides publiques en faveur des investissements touristiques soient réglées à part dans un plan quinquennal, il aurait été utile de voir traiter également dans le cadre du présent projet le problème du tourisme au Luxembourg, qui prend une importance croissante dans notre économie nationale.

Sous le bénéfice des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires émet un avis favorable sur le projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 mars 1985, l'avis ayant été adopté à l'unanimité.

Le Secrétaire,



Le Président,

