



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

Bulletin
de
documentation

5/1977

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

La Conférence TRIPARTITE

Plan d'action pour le maintien de la croissance économique et du plein emploi

Nous publions ci-après le Plan d'action pour le maintien de la croissance économique et du plein emploi rendu public sous forme de conclusions finales de la Conférence Tripartite Gouvernement - Patronat - Syndicats qui s'est réunie au cours des mois d'avril, de mai et de juin 1977 sous la présidence de M. Gaston Thorn, Président du Gouvernement.

1. L'analyse approfondie, tant des facteurs démographiques que des perspectives économiques globales et sectorielles de notre pays met en lumière des risques croissants d'un déséquilibre quantitatif et qualitatif de notre marché de l'emploi. Cette évolution s'explique notamment par l'effet cumulatif de trois phénomènes majeurs, à savoir :

- a) le gonflement passager du nombre des jeunes entrant sur le marché du travail combiné à une réduction des départs à la retraite;
- b) l'écart croissant entre les choix et les aspirations individuelles des jeunes en matière de formation scolaire et de demande d'emploi, d'une part, et le potentiel d'offres d'emploi de l'économie, d'autre part;
- c) la réduction inévitable de l'effectif dans un des secteurs-clé de l'économie à la suite de restructuration mondiale des conditions de production et des courants d'échange.

2. Conscients de leurs responsabilités respectives en matière de croissance économique et de sauvegarde du plein emploi qui constituent le fondement du progrès du niveau de vie et de la paix sociale au Luxembourg, les parties représentées constatent la nécessité et l'urgence de mettre au point un plan d'action s'inspirant des orientations développées ci-après.

3. L'objectif primordial de la politique économique et sociale, à l'heure actuelle, est la stimulation de la croissance économique et la sauvegarde du plein emploi. Pour réaliser cet objectif, il convient de mettre en œuvre des mesures de nature diverse qui se complètent et qui s'inscrivent dans un plan d'ensemble cohérent, souple et gradué.

4. Il s'entend que les mesures spécifiées dans les paragraphes ci-après ne dispensent pas les partenaires sociaux de poursuivre comme par le passé, au niveau de l'entreprise, les efforts de concertation en vue de sauvegarder l'emploi.

5. Le soubassement légal de ce plan d'action comportera — en dehors des instruments existants et des projets en instance législative — une nouvelle loi

d'habilitation allant jusqu'au 31/12/1979. A cet effet, le Gouvernement saisira le législateur dans les plus brefs délais d'un projet de loi correspondant qui arrêtera dans différents chapitres les mesures retenues dans le cadre de la Conférence Tripartite. En particulier il s'agira de préciser et de compléter, ceci notamment dans l'optique structurelle, la loi du 26 juillet 1975 « autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi » ainsi que la loi du 30 juin 1976 « portant 1. création d'un fonds de chômage; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ».

6. L'action publique en vue de garantir l'objectif visé sera graduelle, c'est-à-dire elle sera adaptée au degré de gravité de la situation économique, conjoncturelle et structurelle. Dans cette optique il y a lieu de distinguer schématiquement quatre niveaux de gravité, étant entendu que l'interprétation de la situation dans le cadre d'examen économiques périodiques doit se faire de façon nuancée sur base d'une analyse sectorielle détaillée :

1. situation actuelle
2. seuil de chômage 1
3. seuil de chômage 2
4. menace de chômage aigu se manifestant après le seuil 2.

7. Comme l'évolution démographique se retournera après 1984, le problème de l'emploi se manifeste d'une façon exceptionnelle et pour une période limitée.

Aussi toutes actions visant la croissance économique et la sauvegarde de l'emploi doivent-elles tenir compte du caractère exceptionnel et temporaire du problème et répondre dès lors aux critères suivants :

- a) être limitées dans le temps et être réversibles en cas d'amélioration de la situation, de sorte à ne pas préjudicier l'évolution à long terme, ceci sans préjudice des mesures à caractère permanent visant la stimulation de la croissance économique (cf. chapitre I) ;
- b) être suffisamment souples pour pouvoir être modulées suivant les besoins spécifiques;
- c) s'attaquer aux causes profondes de la détérioration du marché de l'emploi;
- d) éviter de grever les entreprises appelées à maintenir, voire développer l'emploi, de charges nouvelles significatives;

- e) viser essentiellement l'objectif de la croissance économique et du plein emploi;
- f) être compatibles avec les possibilités des Finances publiques;
- g) être non discriminatoires, pour ce qui est de la nationalité, à l'égard des travailleurs occupés dans le pays.

8. D'ores et déjà la situation et les perspectives économiques à court et à moyen terme sont suffisamment préoccupantes pour justifier une action immédiate énergique dans les domaines spécifiés plus loin. Pour le cas d'une dégradation notable de la situation du marché de l'emploi il convient de préparer des mesures encore plus incisives à mettre en œuvre progressivement lorsque des seuils critiques objectifs (clignotants) seront atteints.

9. Comme seuils de déclenchement de mesures plus incisives on retient le nombre de demandeurs d'emploi, sans emploi ou sous préavis de licenciement, tel qu'il est relevé dans les statistiques mensuelles de l'Administration de l'Emploi. Le premier seuil est atteint lorsque 1500 demandeurs d'emploi, sans emploi ou sous préavis de licenciement, sont enregistrés; le second seuil opère lorsque le critère numérique atteint 2500 unités.

10. Ces seuils une fois atteints, le Gouvernement est autorisé à recourir aux mesures spécifiées dans la loi d'habilitation, ceci après consultation du Comité de Coordination Tripartite, et après examen de la situation économique et sociale globale, impliquant notamment une analyse de la nature du chômage (p. ex. nombre de jeunes chômeurs à la recherche d'un premier emploi, nombre de chômeurs complets et partiels indemnisés, offres d'emploi non satisfaites, qualification professionnelle des demandeurs d'emploi). En ce qui concerne les mesures d'application générale en cas de crise manifeste sur le marché de l'emploi (cf. chapitre VI) l'exercice de l'habilitation à conférer au Gouvernement est assujéti à la consultation obligatoire du Conseil d'Etat et à l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des Députés.

11. Un Comité de Coordination Tripartite, regroupant les représentants du Gouvernement, du patronat et du salariat, à institutionnaliser dans le cadre de la loi d'habilitation, est informé régulièrement sur la situation et l'évolution de l'emploi et est consulté préalablement à la mise en œuvre de toutes les mesures générales et particulières rendues nécessaires à la suite du déclenchement des seuils précisés au paragraphe ci-dessus et de la déclaration de l'état de crise manifeste visé au chapitre VI. Un règlement grand-ducal déterminera la composition du Comité de Coordination qui comprendra les délégués des trois groupes précités, dont un représentant de la fonction publique et de l'agriculture.

I. Mesures de stimulation de la croissance économique

Actions immédiates

1. Création de la S. N. C. I.

Le projet de loi en instance prévoit :

- l'extension des crédits d'équipement,
- l'ouverture de crédits directs,
- l'ouverture de crédits à l'exportation,
- la prise de participation.

(Il conviendra de mettre au point les mesures d'exécution parallèlement à la procédure législative afin d'assurer un démarrage rapide de la S. N. C. I.)

2. Prorogation et extension de l'aide fiscale temporaire à l'investissement.

Suivant le projet de loi en instance le crédit d'impôt de l'investissement complémentaire passe de 9% à 12%; certains autres avantages exceptionnels sont consolidés, voire étendus.

3. Le taux d'intervention de l'Etat sur la base de la loi-cadre d'expansion économique (subvention en capital, bonification d'intérêt) est relevé au-delà des normes actuelles selon les mérites des projets d'investissement soumis à examen, notamment en ce qui concerne l'emploi.

4. La loi-cadre des classes moyennes — outre son application suivant les critères relevés au paragraphe 3 — est à amender, afin d'y inclure les entreprises nouvelles ainsi que les entreprises de construction et d'adapter la prime d'apprentissage et la prime de premier établissement. Réexamen de la situation spécifique de l'hôtellerie.

5. L'application des lois-cadres sera effectuée avec souplesse, compte tenu des nécessités du moment.

6. Prise en main de terrains industriels et aménagement éventuel de zonings industriels, notamment dans le sud du pays; un groupe de travail ministériel approfondira la question du choix de quelques sites industriels prioritaires parmi une dizaine de sites présélectionnés.

7. Le plafond de la garantie de l'office du ducroire sera doublé par étapes, la dotation en moyens budgétaires devant passer progressivement de 200 mio F à l'heure actuelle à 400 mio F, ce qui permettra de couvrir une valeur d'environ 4 milliards d'exportations.

8. Dans le cadre de la programmation des travaux publics la mise au point des projets sera accélérée et le fonctionnement des procédures d'adjudication sera amélioré. Les administrations communales sont invitées à un effort analogue.

9. La construction de logements sociaux sera intensifiée sur la base de la législation en instance; les problèmes pratiques relatifs à la garantie d'achèvement seront réexaminés.

10. Les possibilités de stimulation du secteur de la construction par le biais de l'encouragement de l'isolation thermique des maisons et de la rénovation des vieilles demeures ainsi que les expériences correspondantes faites à l'étranger seront soumises à un examen approfondi en vue de l'élaboration rapide de mesures précises.

11. La lutte contre le travail clandestin organisé sera intensifiée à la suite du vote du projet de loi correspondant.

12. Les primes d'apprentissage seront adaptés de façon sélective et étendues au secteur sidérurgique.

13. L'environnement fiscal des banques sera adapté aux besoins spécifiques d'une place financière internationale.

Seuil de chômage 2

Relèvement transitoire du crédit d'impôt de l'aide fiscale temporaire à l'investissement pour les investissements complémentaires.

II. Investissements de la sidérurgie

La Conférence Tripartite prend acte, dans l'optique d'une programmation économique à moyen terme, de la réaffirmation de la volonté de la sidérurgie de continuer à investir, dans la limite de sa capacité financière, sur le territoire luxembourgeois en vue d'y sauvegarder le site industriel.

III. Interventions sur le marché de l'emploi

Actions immédiates

1. Les actions et les moyens de l'Administration de l'Emploi seront renforcés. En particulier, dans l'intérêt d'une plus grande transparence du marché de l'emploi, l'Administration de l'Emploi renseignera régulièrement le public de la situation et de l'évolution quantitative et qualitative des offres et des demandes d'emploi, ceci notamment par le biais de communiqués périodiques.

2. L'immigration de la main-d'œuvre étrangère sera freinée moyennant :

— la suspension temporaire du recours à cette main-d'œuvre avec toutefois la possibilité d'accorder des exceptions dans des cas de nécessité dûment prouvés;

— le renforcement du contrôle contre le trafic de cette main-d'œuvre et son emploi dans des conditions clandestines.

3. Interdiction des heures supplémentaires susceptibles d'être prestées sans autorisation jusqu'à 1980 au titre du régime transitoire ouvrier permettant l'introduction sans heurts de la semaine de 40 heures. Interdiction générale de tout travail supplémentaire motivé par des surcroûts de travail extraordinaires. Cette interdiction formelle est toutefois tempérée en vue de permettre la prestation d'heures supplémentaires dans des cas dûment justifiés et sans incidence directe sur la situation du marché de l'emploi. Par ailleurs, des dérogations spéciales pourront être accordées provisoirement pour une durée limitée, notamment pour certains corps de métier du bâtiment.

4. Introduction de cours d'initiation et d'orientation professionnelles pour les jeunes demandeurs d'emploi de 15 à 16 ans et demi (la période de fréquentation de ces cours étant imputable sur la période de stage en cas de chômage). Le problème de l'extension de l'obligation scolaire sera étudié parallèlement en collaboration avec les chambres professionnelles dans le contexte de la réforme de l'enseignement technique et professionnel.

5. Organisation, sur un plan régional (prioritairement à Walferdange et à Esch-sur-Alzette), de mesures de formation professionnelle complémentaire (soit de perfectionnement, soit de recyclage) pour les chômeurs et renforcement des conditions de stage (conditions d'attribution) en matière de chômage des jeunes sans formation achevée.

6. Interdiction d'occuper un emploi salarié pour les retraités nouveaux dont les revenus dépassent le salaire social minimum (reprise de l'article 28 de la loi du 26. 7. 1975).

7. Introduction de l'obligation, pour les entreprises, d'indiquer à l'Administration de l'Emploi les salariés (âge, qualification, etc.) bénéficiant par ailleurs d'une pension de vieillesse.

8. Interdiction d'occuper un emploi salarié après le 1/6/1978 pour tous les retraités dont les revenus dépassent le salaire social minimum. Des dérogations pourront être accordées dans tous les cas où l'Administration de l'Emploi n'est pas saisie d'une demande d'emploi portant sur une qualification correspondante.

9. Recensement des travailleurs cumulant des emplois salariés et renforcement du contrôle de l'application des règles légales et conventionnelles régissant la durée hebdomadaire du travail.

10. Introduction de programmes de recyclage et d'une indemnité d'attente en cas de retraite anticipée dans le secteur sidérurgique (aide CECA).

11. Campagne de promotion du travail manuel et intensification de l'orientation professionnelle.

12. Embauchages exceptionnels des P. et T. et de l'Administration des Contributions.

13. Relèvement temporaire de la limite d'âge prévue pour le recrutement de la Fonction Publique (avec adaptation correspondante des avancements automatiques).

14. Extension du régime de chômage partiel aux entreprises qui fond l'objet d'un accord de réduction programmée de l'emploi. La loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures à prévenir des licenciements pour des raisons conjoncturelles est à compléter dans ce sens.

Seuil de chômage 1

1. Introduction au profit de tous les salariés occupés au Grand-Duché d'une indemnité d'attente en cas de retraite anticipée volontaire et temporaire dans les entreprises « surpeuplées » en raison de difficultés structurelles ou d'investissements de rationalisation. La loi du 30 juin 1976 sur le fonds de chômage sera complétée pour assurer le financement de cette mesure par le biais du fonds de chômage.

2. Interdiction d'accorder des autorisations d'établissement à titre d'indépendant et interdiction pour les employeurs de recourir à l'aide rémunérée d'indépendants, de salariés ou de retraités qui disposent d'un revenu régulier en provenance soit de leur travail, soit de leur pension.

Seuil de chômage 2

Extension du mécanisme de l'indemnité d'attente visé au seuil 1 de façon sectorielle au profit des salariés âgés de 60 ans.

IV. Mesures d'accompagnement dans le cadre de la politique sociale

1. Le Gouvernement demandera au législateur, dans le cadre de la loi d'habilitation, l'autorisation de garantir temporairement par le biais du fonds de chômage les rémunérations et indemnités dues aux salariés en cas de faillites d'entreprise, en attendant la création d'un fonds spécial de garantie.

2. La Conférence Tripartite prend acte de la déclaration du Gouvernement de poursuivre l'exécution du programme gouvernemental arrêté en 1974.

V. Mesures contractuelles de réduction des coûts de production dans l'intérêt de la sauvegarde de l'emploi

Ouverture, dans le cadre de la loi d'habilitation, de la possibilité de conclure des accords collectifs portant réduction des coûts de production dans l'intérêt de la sauvegarde de l'emploi au niveau d'entreprises en difficultés structurelles ou conjoncturelles particulièrement graves équivalant par conséquent à un cas de force majeure sur le plan économique. Contrairement aux principes découlant de l'article 11, alinéa premier de la loi du 12 juin 1965 sur les conventions collectives de travail, la conclusion de tels accords devrait pouvoir intervenir, le cas échéant, avant l'arrivée du terme contractuel de la convention collective liant l'entreprise rendant ainsi aux entreprises la liberté de négocier et de conclure dans le respect de la loi.

Par ailleurs, la possibilité ne devrait être ouverte qu'aux seules entreprises qui peuvent faire état de mesures internes de lutte contre le chômage et le sous-emploi et qui, en outre, ont sollicité et obtenu l'application, soit du régime légal d'indemnisation des chômeurs partiels, soit de celui des travaux extraordinaires d'intérêt général, pendant une durée minimale de six mois. Les partenaires sociaux qui souhaitent entamer des négociations en vue de la conclusion d'un accord collectif de réduction des coûts dans l'intérêt de la sauvegarde de l'emploi, présentent une demande motivée au Comité de Coordination Tripartite qui délibère sur la base d'un dossier économique et social établi par les services gouvernementaux.

Le Comité rendra un avis motivé au sujet de l'existence des conditions préalables ainsi que sur l'opportunité d'engager des négociations en vue de la conclusion d'un tel accord. Les accords collectifs conclus en vertu de la présente procédure ne prennent effet qu'après agrégation par le Ministre du Travail; ils peuvent, le cas échéant, être déclarés d'obligation générale pour les secteurs ou les branches en question.

VI. Mesures d'application générale et de solidarité nationale en cas de crise manifeste sur le marché de l'emploi

Si le seuil 2 est dépassé et que de l'avis de la majorité des membres de chacun des trois groupes

du comité de Coordination Tripartite la situation économique et sociale risque de s'aggraver au point qu'un nombre significatif d'emplois supplémentaires est menacé, le Gouvernement est autorisé à adopter les mesures temporaires ci-après, par voie de règlements grand-ducaux à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la commission de travail de la Chambre des députés, étant entendu que le principe même de la législation sur l'échelle mobile ne sera pas remis en cause :

1. Adaptation temporaire des modalités d'application de l'échelle mobile — y compris notamment le plafonnement de celle-ci à partir d'un certain seuil de revenu —, tant pour les rémunérations salariales que pour toutes les autres catégories de revenus;
2. (parallèlement et corrélativement à la mesure sub 1) : Blocage temporaire des marges et des prix des produits et services ainsi que des loyers dans la mesure où les facteurs de hausse éventuelle ne sont pas imposés par des mesures des autorités publiques ou par des fournisseurs étrangers. Le recours à la loi d'habilitation n'est envisagé que pour autant que les mesures à prendre ne sont pas couvertes par les pouvoirs d'ores et déjà réservés à l'Office des prix.
3. Limitation temporaire du nombre ou des effets des tranches indiciaires.
4. (parallèlement et corrélativement à la mesure sub 3) : Allongement temporaire des délais de préavis en matière de congédiement.

VII. Volet financier

La mise en route du plan d'action pour le maintien de la croissance économique et du plein emploi se traduira sur le plan budgétaire par des moins-values de recettes et par des dépenses supplémentaires.

La priorité au plein emploi implique donc d'abord une politique d'économies dans d'autres domaines.

Vu la situation exceptionnelle, des moyens financiers supplémentaires devront cependant être dégagés et seront à comptabiliser « hors plafond » c'est-à-dire en supplément de la norme pluriannuelle d'accroissement des dépenses.

Compte tenu, d'une part, des possibilités de mobilisation à court terme d'une partie du solde budgétaire ainsi que des avoirs du fonds de chômage et, d'autre part, des possibilités d'emprunt de l'Etat, le Gouvernement fixera pour le budget et pour le fonds de chômage des enveloppes globales spéciales destinées à couvrir les dépenses supplémentaires pour chacune des années 1978 et 1979.

En cas de dépassement de ces enveloppes spéciales (clignotant financier) le Gouvernement demandera au législateur l'autorisation de créer éventuellement des recettes nouvelles (principalement réalisation anticipative de l'harmonisation des accises BENE-LUX, relèvement de la taxe sur les automobiles, augmentation de l'impôt spécial de solidarité, etc.).

Enfin, le Gouvernement demandera, le cas échéant, au législateur l'autorisation de mobiliser une partie des moyens du fonds de crise.