

## Avis de la Chambre de commerce luxembourgeoise sur le traité CEE (10 septembre 1957)

**Légende:** Le 10 septembre 1957, à l'occasion des débats de ratification des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) à la Chambre des députés du Luxembourg, la Chambre de commerce luxembourgeoise rend son avis sur les points essentiels du Marché commun et notamment ses répercussions sur l'économie nationale.

**Source:** Le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté économique européenne. Marché commun. Luxembourg: Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois, 1957. 271 p. p. 21-36.

**Copyright:** (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/avis\\_de\\_la\\_chambre\\_de\\_commerce\\_luxembourgeoise\\_sur\\_le\\_traite\\_cee\\_10\\_septembre\\_1957-fr-69dfc8d4-afb9-4103-873c-995bb09c7777.html](http://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_chambre_de_commerce_luxembourgeoise_sur_le_traite_cee_10_septembre_1957-fr-69dfc8d4-afb9-4103-873c-995bb09c7777.html)



**Date de dernière mise à jour:** 05/11/2015

## Avis de la Chambre de Commerce (Luxembourg, 10 septembre 1957)

### La future Communauté européenne

En commentant le traité signé le 25 mars 1957 à Rome concernant la future Communauté économique européenne, le journaliste américain R. Drummond affirma que « l'Europe décidait de survivre ». En fait, cette convention permet les espoirs les plus vastes, de même qu'elle laisse la porte ouverte au scepticisme désabusé. Il ne faut pas s'en étonner. La politique étant l'art du réalisable, les hommes de bonne volonté n'ont pu qu'énoncer les principes généraux d'une idée-force, en traçant le cadre à l'intérieur duquel on escompte les réaliser dans des délais fixés entre 12 et 15 ans. Toutefois, le cadre contient trop d'éléments concrets, pour qu'on puisse se contenter d'épanchements enthousiastes sur l'effet stimulant que la liberté des échanges entre des populations aussi nombreuses et des territoires aussi vastes que ceux des USA doivent engendrer pour un petit pays obligé d'exporter 90% de sa production industrielle et d'importer 80% de ses besoins de consommation non-alimentaire.

Le traité CEE se présente en quelque sorte comme une construction dont le gros œuvre se dégage assez nettement ; mais elle manque de toit et l'installation intérieure restera susceptible des solutions les plus diverses.

Par toit nous entendons la question fondamentale de la répartition des recettes communes. Le système douanier, aussi ingénieux que compliqué qui se trouvera appliqué durant l'époque transitoire, fait supposer que le régime définitif s'en tiendra, sauf disposition contraire, à ce que chaque pays gardera pour lui les recettes perçues sur sa part de la frontière commune.

Une solution aussi primitive est provisoirement restée acceptable en Benelux, grâce à une situation géographique particulière. Sur le plan continental elle ne manquera pas de provoquer une distorsion complète des courants naturels et une lutte portuaire effrénée, peu compatible avec les visées générales de la CEE. Sans parler des problèmes spéciaux qui se poseront pour le Grand-Duché. Dépourvu, au stade définitif, de tout poste de perception douanière propre, il ne saurait recevoir sa part qu'à travers l'UEBL. Ainsi le maintien des traités afférents, dont l'échéance surviendra en 1972, revêtira une importance capitale.

D'autre part, il faut envisager que la solution naturelle et équitable de la création d'un pool commun, ne manquera pas de faire surgir le conflit entre les pays moins favorisés qui revendiqueront la répartition par tête de résident, et les pays aisés qui exigeront une clé de répartition conforme au pouvoir de consommation.

Pour combler cette grave lacune, les signataires ont mis leur foi dans la bonne volonté des partenaires, appuyée par l'action d'une période d'adaptation des économies européennes qui rendrait difficile la rupture ou même le recul. Ces prévisions se réaliseront-elles mieux dans le Marché Commun qu'elles ne l'avaient fait en Benelux, où les indiscutables avantages généraux mirent du temps à s'imposer aux esprits, longtemps dominés par les plaintes des multiples intérêts particuliers lésés ?

Les rédacteurs du Traité ont manifesté un optimisme analogue dans bon nombre de questions qui se rapportent à ce qu'on pourrait appeler « l'ameublement » de la future maison de l'Europe. Il n'y a guère de chapitre où la solution définitive ne se trouve pas subordonnée à un vote — soit unanime, soit à majorité qualifiée — des partenaires.

Les textes actuellement soumis à l'approbation du législateur luxembourgeois sont immuables. Il serait donc vain et présomptueux de les discuter en vue d'une modification. A tout peser, tant sur le plan économique que politique, il ne nous reste qu'à les accepter en bloc.

Autre chose est de souligner l'imprécision, parfois l'ambiguïté même des textes, et partant l'interprétation qu'il y a lieu de leur donner dans le sens de nos intérêts légitimes. C'est ici que nos décisions et nos votes pourront être efficaces. Avant tout s'agira-t-il d'établir une ligne de conduite commune de Benelux. La voix de Benelux, forte d'une expérience en somme heureuse d'union économique, ne manquera pas d'être écoutée au sein de la communauté. Et ce sera au sein de Benelux que le Luxembourg pourra faire valoir le plus

utilement son expérience plus que centenaire en la matière.

Pour cette raison comme pour tant d'autres — répartition des recettes douanières, protection viticole, application équitable des taxes de transmission — Benelux se révèle indispensable au moment même où cette union semble se vider de son essence. Ainsi le problème de la transformation de la simple union douanière en véritable union économique acquiert, d'une façon inattendue, un regain d'actualité et exigera une solution rapprochée.

Il est certain que la délibération sur les accords supplémentaires, la décision sur les étapes et les clauses de sauvegarde ne seront plus soumises aux strictes règles de discrétion qui régissaient la rédaction des textes CEE. (Sans dire que, des six partenaires, notre Gouvernement était probablement le plus scrupuleux à les observer). La Chambre de Commerce est donc en droit d'exprimer la ferme conviction qu'elle sera entendue, sur la base de l'art. 35 de son statut organique, au sujet de négociations d'importance vitale pour notre économie, voire pour notre survivance nationale. Un petit pays qui ne saurait prétendre à bousculer les idées de base d'un grand corps de traité sur lequel s'accordent les puissants voisins, peut défendre avec efficacité des points particuliers, surtout s'ils portent sur des objets précis et limités.

### **Les trois aspects de notre économie**

En étudiant les répercussions prévisibles du Marché Commun sur notre économie, il y a lieu d'établir, pour les besoins de l'analyse, un classement des plus sommaires. Envisageons donc successivement les aspects principaux que la CEE peut présenter, a) pour la sidérurgie, b) pour les moyennes et petites industries, auxquelles on peut joindre les branches financières et enfin, c) les groupes de production dont les intérêts immédiats sont principalement d'ordre local.

La Chambre de Commerce à qui incombe la représentation légale des intérêts industriels sub a) et b) se voit confier, dans le groupe c), celle du commerce. C'est une charge qui lui endosse la responsabilité de l'ensemble de l'économie libre, tant pour les fonctions essentielles dans le domaine de l'exportation que de l'importation.

Au commerce il faut joindre comme producteurs indépendants l'agriculture et l'artisanat ainsi que, comme producteurs « dépendants », le salariat. Ce groupe forme dans son ensemble le corps compact des consommateurs. A ce titre son intérêt collectif va clairement en faveur de la suppression des barrières dont le premier effet est de renchérir les biens de consommation.

En tant que producteurs les mêmes hommes voient les choses d'une autre face. L'élément social, qui se confond très largement avec un besoin de protection, non seulement contrebalance l'élément économique, mais l'emporte généralement sur lui.

#### **a) La Sidérurgie**

Malgré le traité de la CECA qui établit d'ores et déjà la liberté de circulation du charbon et de l'acier sur le territoire du Marché Commun, le traité CEE est loin de ne présenter qu'un intérêt secondaire pour notre industrie de base.

Dépourvue de marché intérieur, celle-ci était très fortement poussée à l'exploration des marchés lointains. Environ 40% de la production se vendent ainsi au-delà de la frontière commune, ce qui représente une quote-part sensiblement plus large qu'ailleurs. Dans le sens contraire une part nullement négligeable de matières premières proviennent des mêmes sources.

Par voie de conséquence l'économie luxembourgeoise est intéressée à soutenir en règle générale une politique de bas tarifs, susceptibles de favoriser dans les deux sens nos échanges avec les pays tiers.

Ensuite les deux traités sont loin de se couvrir même dans tous leurs éléments importants.

Ainsi les textes CEE régiront directement les activités et conditions de la production sidérurgique dans la mesure où elles ne sont pas saisies par le traité CECA. Ce sera particulièrement le cas pour les sous-produits (l'électricité, les laitiers et notamment les scories Thomas), les produits de la fonderie, des concasseurs, les tréfilés, les feuillards à froid etc.

De même le traité CEE régit (par l'art. 100) le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats ayant une incidence directe sur le Marché Commun, ainsi que (par l'art. 113) la politique commerciale commune à établir à l'issue de la période de transition.

Par contre l'art. 232 du traité CEE stipule expressément : « Les dispositions du présent traité ne modifient pas celles du traité instituant la CECA, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des Etats membres, le pouvoir des institutions de cette Communauté et les règles posées par ce traité pour le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier. »

Il résulte par a contrario des termes « ne modifient pas » que les dispositions de la CEE peuvent cependant parfaitement suppléer aux règles de la CECA. Il existera donc des domaines où les deux Traités se chevaucheront. A défaut d'harmonisation entre les dispositions des Traités en cause, il faut établir, selon nous, la distinction suivante :

a) lorsque le Traité de CECA énonce une règle ou attribue expressément un pouvoir déterminé aux institutions de la CECA, ce traité seul sera applicable ;

b) en cas de silence du Traité de CECA, lorsque le Traité de CEE énonce une règle ou attribue expressément un pouvoir déterminé aux institutions de la CEE, ce dernier sera seul applicable. (A condition toutefois que le législateur du Traité de CECA n'ait pas eu, en gardant le silence, l'intention formelle de réserver un régime de liberté aux domaines réglementés par le Traité de CEE.)

Ainsi les dispositions fiscales CEE et celles concernant le rapprochement des législations, passées sous silence par le Traité de la CECA, s'appliqueront également aux produits du charbon et de l'acier.

Les règles posées par la CECA « pour le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier » en matière douanière et par rapport à l'obligation de déclarer les barèmes, sont certainement maintenues. Il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de savoir si certaines règles de concurrence du Traité CEE (art. 85-93) s'appliquent également aux produits tombant sous la CECA, notamment lorsque l'intervention prévue par le Traité de CEE va plus loin que celle prévue par celui de CECA.

La juxtaposition des deux Traités entraînera quelques situations intolérables. Rappelons, à titre d'exemple, l'article 113 du Traité de CEE stipulant *la mise en œuvre d'une politique commerciale commune* à l'égard des pays tiers, alors que dans le cadre de la CECA, chaque Etat membre conserve sa liberté en ce domaine. Sera-t-il possible qu'un pays membre continue à négocier unilatéralement ses accords commerciaux concernant le charbon et l'acier, alors que pour tous les autres produits, les accords commerciaux seront conclus au nom de la Communauté, par les soins du Conseil assisté de la Communauté Européenne?

Il en ira de même dans le *domaine social*, que la CECA réservait en principe à la compétence des Etats membres, alors que le Traité CEE formule certaines règles précises dont le respect s'imposera aux différents Gouvernements.

Une harmonisation des deux régimes, l'un général, et l'autre particulier, s'avérera donc indispensable.

## **b) Les moyennes et petites industries**

Dans le chaînon des industries moyennes quelques entreprises présentent, sur une échelle plus modeste, des conditions d'exportation analogues à celles de la sidérurgie. Ainsi les pneus, les cuirs d'empeigne, la faïencerie, quelques ateliers mécaniques etc. exportent des quantités très appréciables dans des pays tiers. Il y a donc lieu d'appliquer les mêmes considérations sur le libéralisme tarifaire dans le cadre de la CEE.

Mais pour l'ensemble de ces branches le grand marché reste concentré sur les pays Benelux, ou même seulement sur l'UEBL. Dans un régime de franchise douanière le marché hollandais ne restera guère défendable contre la concurrence géographiquement favorisée de l'Allemagne, et même en Belgique les situations difficilement acquises par la brasserie, les ateliers de construction, la confection, les industries extractives et chimiques, ainsi que celles du fer, du bois, du froid etc. risqueront de subir des replis sérieux.

Il est indéniable que la Lorraine et la Sarre peuvent fournir à bon nombre de ces produits une compensation des plus appréciables.

Nos fonderies et bien d'autres de nos industries moyennes se sont développées, au dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle, précisément en vue de l'approvisionnement de l'économie lorraine qui concentrait ses forces dans le développement des industries lourdes. C'était tout autant l'agriculture qui tirait un profit substantiel d'un marché aussi rapproché que vaste. Le principal argument d'ordre non sentimental qui inspirait au lendemain de la première guerre mondiale les courants d'opinion vers un rattachement douanier à la France, visait surtout au maintien d'une unité économique aussi précieuse.

Mais cette compensation est évidemment subordonnée à la condition que le marché commun devienne une réalisation concrète et non simplement une glorieuse charte, dont l'action se trouve paralysée par le respect des souverainetés fiscal-administratives des Etats et surtout par le jeu des dispositions de réserve, d'exception et de détresse, dont fourmille le texte.

En d'autres termes, pour que le marché lorrain présente une valeur palpable, il faut que la France ne maintienne pas à la place d'une barrière douanière à peine supprimée un cordon fiscal insurmontable. Pour le moment les perspectives ne sont pas trop encourageantes, sans toutefois justifier un pessimisme exagéré. Car la France est un pays riche et plein de ressorts auquel il ne faut nullement un miracle pour la prompt guérison de ses maux économiques.

Quant à la Sarre, elle est aussi dépourvue au point de vue agricole que techniquement suroutillée. Marché peut-être providentiel pour les « surplus » de notre agriculture, cette province peut donc se dresser comme un concurrent redoutable pour les industries luxembourgeoises, qui ont affaibli tant soit peu leur puissance concurrentielle. A plus d'un point de vue le rapprochement économique de la Sarre constituera pour notre économie un éperon vers l'effort et un avertissement douloureux contre un excès d'illusions sociales.

En ce qui concerne la création *d'industries nouvelles*, celle-ci ne se réalisera plus guère à l'abri de défenses d'établissement dans d'autres pays. D'autre part l'attrait de firmes étrangères par l'octroi de privilèges fiscaux se heurtera à certaines dispositions réglementaires. Dans la mesure où ces privilèges resteront possibles, ils auront perdu leur efficacité. Les firmes allemandes qui jadis ont mis à profit la situation linguistique du Luxembourg pour pénétrer en Belgique et aux Pays-Bas, travailleront à l'avenir ces pays de chez eux. Un dernier moyen qui resterait à nos usines pour profiter de l'outillage plus poussé de l'étranger, a été barré par les conditions draconiennes et singulièrement exagérées sur les ententes. Si le Gouvernement veut donc continuer un programme que tous les partis politiques ont inscrit sur leurs bannières, il importera de préparer d'abord les conditions naturelles dans lesquelles les branches existantes peuvent survivre et qui donnent aux entreprises nouvelles des chances normales de rendement.

Dans ce secteur il y a enfin les petites entreprises avec lesquelles nous confondons, pour les besoins de coordination, celles dont la production est destinée exclusivement, ou presque exclusivement, au marché interne. Leur sort sera des plus variables. La minoterie profitera sans doute de la provisoire autonomie agricole. Certaines branches de l'alimentation n'ont guère trop de chances sérieuses, surtout si la protection douanière a été la condition préalable à leur création. Les industries du bâtiment pourront trouver, le cas échéant, un exutoire vers le sud. Mais la plus large part de ce secteur trouvera les mêmes conditions que les productions locales dont il sera question sub c).

\*\*\*

Le secteur bancaire est par essence favorable à l'idée d'un marché commun aussi étendu que possible. Il rappelle néanmoins avec insistance que la liberté des échanges exige la liberté des paiements et partant la convertibilité totale des monnaies. Mais aussi longtemps que l'équilibre des balances de paiement ne sera pas atteint, il faudra s'en tenir aux facilités fournies par l'UEP et aux mécanismes monétaires institués par l'OECE.

### **c) Les Productions locales**

La structure économique et sociale du Luxembourg présente quelques particularités frappantes. L'action immédiate et rapprochée de l'Etat tendait forcément à réserver aux nationaux la plus large part de la prospérité créée par l'accumulation de capitaux étrangers. En effet, l'exiguïté territoriale limitait d'un côté l'intérêt des pays tiers aux objections ou aux représailles, et réduisait de l'autre côté très largement les conflits des intérêts opposés, qui rendent les interventions dans le libre jeu du marché si hésitantes dans les grands pays.

Ainsi il s'explique que le pays le plus industrialisé du continent poursuit dans le commerce la protection efficace de la petite entreprise individuelle, ou que l'occupation dans des industries presque exclusivement exportatrices est réservée largement aux nationaux. Dans le même ordre d'idées on pourrait confronter la plus forte exportation industrielle par tête qui soit au monde avec la plus stricte des réglementations agricoles.

De tels antagonismes n'ont pas rendu aisée la tâche de nos négociateurs. Et pourtant, cette tâche était nettement tracée en présence de la solidarité étroite qui unit tous les groupes sociaux sur un échelon supérieur, quelque puisse être leur appréciation immédiate du problème. Dans la situation du Luxembourg la restriction des échanges tarirait fatalement à la longue toutes les sources nourricières de la nation, et le rétrécissement de l'exportation priverait le salariat de son emploi, l'agriculture de son marché, les travailleurs indépendants de leurs clients.

Néanmoins, les représentants du Grand-Duché ont déployé tous leurs efforts pour concilier dans la mesure du possible les impératifs de l'économie et de la politique internationale qui s'imposaient à eux, avec ceux des intérêts sociaux aussi nombreux que politiquement influents sur le plan interne. Ces intérêts présentent souvent, dans une mesure appréciable, un caractère de droit acquis et même de légitimité. On ne saurait contester le bienfondé des efforts tentés par le Gouvernement pour assurer à l'agriculture un temps d'adaptation approprié au nouveau milieu économique.

Quant à la solution trouvée pour le vin, il y a lieu de se féliciter de la bonne volonté dont a témoigné la Belgique.

Enfin, il n'y a pas lieu d'objecter à l'art. 2 du protocole spécial qui tâche de concilier la libre circulation des travailleurs avec la situation géographique et démographique d'un petit pays frontalier qui, sous l'attrait d'un niveau de vie très élevé, risquerait d'être submergé.

Le retour à « l'époque des pionniers » d'avant 1910, où la moitié des ouvriers industriels étaient des étrangers, n'est désiré par personne. Il suffit que la préférence accordée aux travailleurs luxembourgeois ne dégénère pas en monopole, susceptible d'asphyxier la production par une pénurie artificielle de main-d'œuvre.

Il n'est pas question dans les protocoles des travailleurs indépendants, dont la situation ne saurait pourtant différer essentiellement de celle des salariés. Certes, en ce qui concerne les métiers, le Gouvernement a pu penser que la réglementation de la maîtrise assurait une protection partielle qu'il eût été difficile d'élargir par voie conventionnelle. Il n'en est plus de même pour le commerce. Pour celui-ci l'actuel régime d'autorisation — qui écartait dans une certaine mesure les non-ressortissants de l'UEBL — s'effondrera au moment même où il serait considéré indispensable.

On peut aisément prédire que *l'établissement commercial* de la part des Belges, de Hollandais et de Français

se tiendra comme par le passé dans les limites tracées par les difficultés d'adaptation linguistique. Cette considération paraît moins rassurante à l'égard de notre grand voisin de l'Est. Le dynamisme commercial allemand du temps du Zollverein, sans parler d'un passé plus récent ne s'est pas encore perdu dans les mémoires.

Une invasion de ce côté pourrait devenir redoutable. Elle serait d'autant plus sévèrement et d'autant plus légitimement critiquée qu'elle s'effectuerait dans un sens unilatéral. L'Allemagne, en effet, continuerait tranquillement à interdire l'établissement commercial de Luxembourgeois sur la base de sa propre réglementation.

Ce ne sera que le nivellement des deux régimes afférents qui sera en mesure de créer une réciprocité — plus théorique, il est vrai, que réelle — tout en nous protégeant pour le moins contre la ruée des éléments qui en Allemagne n'ont pas pu apporter les preuves officiellement requises de capacité professionnelle.

\*\*\*

Ces considérations d'ordre social, propres à l'ensemble du groupe, ne sauraient toutefois pas faire mettre au second plan les intérêts d'ordre économique du commerce à l'égard de la CEE.

Le Marché Commun rétablira-t-il en faveur du commerce de gros — de « l'import-export » — la situation favorisée qu'il tenait jadis dans le cadre du Zollverein comme la place la plus rapprochée du port d'Anvers? Les circonstances d'alors ont profondément changé, et il serait vain de risquer des prévisions dans un sens ou dans l'autre. Ce qui paraît acquis, c'est que la suppression des douanes sortira le Luxembourg de sa situation nettement périphérique, situation qui est considérée généralement comme préjudiciable à l'extension des échanges.

La suppression des barrières douanières est encore susceptible de stimuler le tourisme, même si son développement dépend largement d'autres facteurs. Certaines réalisations internationales, comme p. ex. la Route Verte à travers les quatre pays d'Ardenne-Eifel peuvent inspirer utilement la publicité de nos organismes touristiques. C'est la voie toute tracée pour mettre en valeur l'hôtellerie modernisée de nos régions jadis dévastées. Des initiatives analogues sur le plan international pourraient inspirer le tourisme des différentes régions mosellanes.

### **Les impératifs économiques**

Selon l'esprit de résignation ou d'ardeur avec lequel nous abordons la future communauté, celle-ci pourra élargir la prospérité ou précipiter une décadence qui nous guetterait de toute façon en cas d'énerverment du sens vital. Selon notre volonté la liberté apportera la corne d'abondance ou la boîte de Pandore.

Monsieur le Ministre des Affaires Economiques s'en est exprimé très clairement en déclarant devant le Conseil National de l'Economie : « *nos prix de revient ne pourront, à qualité égale des produits, pas dépasser ceux de nos concurrents* ».

Cette vérité bien simple devra dessiller les yeux sur les éléments fondamentaux de nos prix de revient. Au point de vue matières premières, notre pays ne saurait plus être considéré comme bien loti. Au point de vue géographique, nos industries se trouvent entourées d'une vaste ceinture de bassins concurrentiels, tous mieux situés auprès des grands centres de consommation. Le handicap s'aggrave par suite des péages prélevés sur le parcours dit national du rail, qui vont jusqu'à doubler les frais d'accès des ports.

A son tour le coût de la main-d'œuvre est sensiblement plus élevé qu'à l'étranger. D'après les calculs de la CECA (1955) le coût horaire au Luxembourg a dépassé celui de l'Italie de 46%, des Pays-Bas de 37%, de l'Allemagne de 23%, de la France de 20%, de la Sarre de 18% et de la Belgique de 15%. Les statistiques Benelux nous informent pour les industries non-sidérurgiques, que les salaires luxembourgeois ont été supérieurs de 53% à ceux des Pays-Bas et de 16% à ceux de la Belgique. La comparaison des pensions de retraite fait ressortir une disparité plus large.

Récemment les charges de salaires et de sécurité sociale ont fait un bond tel que la moindre récession nous mènerait au-delà du seuil critique.

Or, sur ces conséquences directes des relèvements se greffent les corollaires indirects de l'inflation des prix. Le jeu est simple. Les augmentations accordées par les branches prospères — bien souvent au-delà de l'accroissement de la productivité — se répercutent à la faveur de l'état de suremploi sur les branches où les progrès de la productivité ont été insignifiants ou nuls. Pareille création de pouvoir d'achat sans contre-valeur aboutit fatalement à l'inflation. Elle s'exprime par l'infamante spirale des prix et salaires qui, par son principe même, ne pourra jamais s'arrêter. Le législateur, hypnotisé par l'idée du maintien théorique du pouvoir d'achat, ne s'apercevra-t-il qu'au moment de notre suicide économique de la priorité de la loi du marché, dictée par la concurrence?

Car l'illusion qu'on pourrait consolider, par le seul effet de la loi, des rémunérations antiéconomiques, ne peut qu'aboutir à un réveil tragique. Peut-on oublier que le fait essentiel, fondamental en matière d'indice consiste dans un indice des salaires (par rapport à l'avant-guerre) de 750, d'un indice du coût horaire salarial de 1000, en face de l'indice du coût de la vie de 400?

Non moins pernicieuse est l'illusion que les rémunérations indirectes (notamment de la sécurité sociale) pourraient être prodiguées parce qu'elles sont en quelque sens invisibles et soumises au bon plaisir du législateur, et parfois même du Gouvernement. Ainsi l'économie ne peut qu'éprouver une grave inquiétude à l'égard de la dizaine de projets sociaux que le Ministère du Travail tient prêts pour une prochaine avalanche, si peu de temps après que la réforme du CAS imposait des charges démesurées tant aux entreprises qu'à l'Etat. Sans parler des améliorations très substantielles stipulées par la voie des conventions collectives qui, en dehors d'avantages salariaux, ont assuré la semaine de 44 heures.

Certes, bien de ces illusions se grisent du slogan de notre productivité élevée et de notre avance technique. Sans parler des nombreux secteurs où le contraire est vrai, il faut rappeler que le progrès technique est en premier lieu fonction des investissements. Or il est indiscutable que les grandes entreprises étrangères se trouvent dans une meilleure situation que les nôtres à un double point de vue. Non seulement elles sont soutenues par les ressources générales des grandes nations, mais encore jouissent-elles d'un régime fiscal d'amortissements incomparablement plus libéral.

On ne peut qu'approuver les paroles prononcées par Monsieur le Ministre des Finances devant le Conseil de l'Economie Nationale : « Il est incontestable que l'évolution vers l'intégration économique de l'Europe nous place devant de nouveaux problèmes, qu'il s'agit de regarder en face. Plus que par le passé nous serons obligés de regarder au-delà des frontières pour suivre de près les mesures qui y sont prises ».

Or ce qu'il faut bien constater au-delà des frontières, c'est que la franchise d'amortissement calculée par tonne de production installée — qui au Luxembourg est d'un ordre de grandeur approximatif de 180 fr. — dépasse 350 fr. en Belgique et en Sarre pour atteindre près de 600 en France.

Sa situation n'est pas meilleure en ce qui concerne le traitement fiscal des investissements internationaux. En ce moment le Grand-Duché peut tout juste aligner une convention internationale contre la double imposition, en face d'une douzaine pour les USA et le Royaume-Uni, de 10 pour la France et l'Allemagne, de 9 pour les Pays-Bas, de 7 pour la Belgique et l'Autriche etc.

Une lacune aussi béante devra disparaître au plus tôt. L'hostilité marquée par le Traité CEE à l'égard des ententes obligera notre économie encore davantage soit à pratiquer une politique d'investissements à l'étranger, soit à l'encourager chez nous de la part des entreprises étrangères.

Le traité soulève encore le problème de la ristourne des taxes intérimaires payées sur les produits exportés au stade final. Il n'y a guère lieu de s'y arrêter, pas plus qu'aux autres revendications dans ce domaine, tant que notre budget continuera à être écrasé par des dépenses aussi massives qu'improductives. Ainsi l'on voit que les dépenses de trois compartiments budgétaires, qui avant 1940 étalaient une dépense totale de 42

millions, ne restent aujourd'hui pas loin du milliard et demi : Agriculture, Sécurité Sociale et Défense nationale.

Il mènerait loin de s'attaquer ici à la question des subsides dits de structure, dont il importerait toutefois de dresser prochainement le bilan.

Le traité CEE fait naître l'espoir que le problème de l'agriculture luxembourgeoise, qui se sentait peu à l'aise dans le cadre beneluxien, pourra trouver une solution adéquate dans le cadre naturel des pays mosellans dont les conditions de production sont analogues aux nôtres. Car jusqu'ici il paraissait aussi insoluble que celui de la réforme administrative.

De toute façon ce ne sera qu'après avoir remis l'ordre dans la maison qu'il sera possible de suivre le vieux conseil du baron Louis : « faire de la bonne politique » — ce qui sera indispensable au sein de la communauté — « sur la base de bonnes finances ».

Remettre l'ordre dans la maison, ce sera la condition de base pour créer le milieu économique dans lequel pourront survivre les entreprises existantes et de nouvelles initiatives s'éclorer.

Sans parler du devoir de développer par tous les moyens la productivité, sans oublier la tâche essentielle de former les cadres techniques qualifiés qui font trop largement défaut.

## EXAMEN DES TEXTES

En abordant l'étude des différents chapitres du Traité, la Chambre de Commerce se confinera aux questions qui touchent directement à l'économie, sans entrer dans les détails des bases organiques et institutionnelles de la Communauté.

Il est possible que dans cet examen nous revenions sur certaines questions déjà effleurées dans la partie générale qui précède. Si tel est le cas, c'est parce que nous avons estimé nécessaire d'attirer l'attention sur quelques problèmes particulièrement importants.

Les recommandations que la Chambre de Commerce sera ainsi amenée à formuler à propos de certains des problèmes étudiés ci-après, visent non seulement l'attitude que les représentants du Luxembourg auront à prendre dans les organes de la CEE, appelés à mettre le Traité à exécution, mais aussi des initiatives intempestives ou prématurées que d'aucuns seraient tentés de conseiller sur le plan interne, pour satisfaire à de prétendus objectifs du Marché Commun, avant que ce dernier ne soit intégralement traduit dans la réalité des faits.

### **Les principes de la Communauté (Art. 1 à 8)**

La CEE vise essentiellement à l'établissement d'une union douanière européenne par des étapes échelonnées entre 12 et 15 ans.

A cette fin elle écarte dans la mesure du possible les obstacles qui s'opposent à la libre circulation des biens, des hommes et des capitaux.

La mise en exécution est confiée à un ensemble d'organismes soit exécutifs, soit consultatifs. A part la Haute Autorité, ces organes sont plus ou moins calqués sur le modèle de la CECA ; la Cour de Justice est même commune.

Un comité économique et social, prévu en commun avec Euratom, représente un éventail d'intérêts sensiblement plus larges que le comité consultatif de la CECA.

Le cadre ainsi créé forme un instrument dont la souplesse est compréhensible. Etant donné la complexité des nombreux problèmes qui se posaient aux auteurs du traité, il laisse le champ libre à bien des procédures et

solutions.

Le Luxembourg devra attacher un intérêt particulier à déléguer dans ces organes les hommes les plus capables du pays, et intimement familiers avec les problèmes économiques.

### **La Liberté de Circulation des Marchandises (art. 9 à 47)**

Les chapitres afférents établissent en même temps les conditions de la libre circulation des marchandises et les bases de l'union douanière. Celle-ci se résume dans l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les Etats membres et l'établissement du tarif douanier commun.

L'intérêt général de notre économie pour une politique tarifaire libérale à l'égard des pays tiers a été déjà souligné lorsque nous parlions de nos exportations industrielles. L'abaissement du coût de la vie dans un pays à impôts directs et à salaires élevés fournit un argument supplémentaire.

Pour atténuer les répercussions que l'augmentation des droits communs pourrait avoir sur nos prix de revient et notre coût de la vie, il importe de recourir le cas échéant aux possibilités d'atténuation offertes par les articles 20 et 25. Vu que les droits applicables à la liste C à l'art. 20 ne seront fixés qu'à la suite de négociations ultérieures, notre Gouvernement veillera à ce qu'ils soient réduits au strict minimum.

La Chambre de Commerce se réserve de signaler les produits que le Luxembourg peut ajouter au même titre que chaque autre pays à cette liste, dans la limite de 2% de ses importations.

L'art. 25 accorde des contingents tarifaires pour les produits figurant aux listes B, C et D lorsque la production de l'Etat membre ne suffit pas à son approvisionnement, dès que celui-ci dépend traditionnellement, pour une part considérable, d'importations en provenance de pays tiers. Dans la controverse sur le terme « approvisionnement », où les uns ne voient que les produits de consommation finale, les autres l'ensemble des produits économiquement utilisés, il faudra opter pour la dernière solution.

Vu la solidarité entre les trois pays Benelux à l'égard d'une politique douanière libérale, il importe de serrer dans la mesure du possible les liens de cette union plus étroite au sein de la grande communauté.

### **L'Agriculture (art. 38 à 47 plus protocole spécial)**

Le protocole concernant le Grand-Duché assure au secteur agricole, pendant la période transitoire et peut-être même au delà, selon l'exposé des motifs, le régime qui actuellement le soustrait à la concurrence étrangère. Tout en soulignant la contradiction fondamentale entre une économie industrielle exposée aux aléas d'un libre-échange illimité, et une économie agricole rigoureusement protectionniste, l'industrie souhaite une agriculture forte et prospère.

Le problème agricole n'est pas propre au Luxembourg et des pays beaucoup plus puissants que lui en souffrent gravement. Aux Etats-Unis la productivité s'est vu augmenter en moins de 15 ans d'environ 50%, avec le résultat que les récoltes des années maigres sont saluées avec un soupir de soulagement, tandis que celles des années grasses sont considérées comme une calamité. Vu que nous ne disposons pas des moyens pour nous permettre de tels luxes, on commence à se demander quels sont les progrès de la productivité luxembourgeoise, et dans quelle mesure l'économie nationale a tiré profit de l'investissement des subsides dits de structure.

Les voix les plus éclairées de l'agriculture ne se cachent plus le danger d'une production mise à l'abri des courants internationaux. Surtout on n'entrevoit guère comment on pourra pousser plus loin la véritable « politique de surplus » sur le plan de l'exportation, qui se greffe sur le soutien des productions marginales dans le cadre national.

Le protocole, de même que la décision du GATT du 3.12.1955, consacrent le caractère temporaire, et non structurel, de notre protectionnisme agricole. Il serait prévoyant de s'y adapter par un système d'échelons,

susceptible de stimuler l'effort et de rendre les partenaires plus compréhensifs pour nos difficultés.

## **La Libre Circulation des Personnes, des Services et des Capitaux. (art. 48 à 73)**

### **A) La libre circulation des travailleurs (art. 48 à 51)**

Cette question sera traitée plus loin, dans l'ensemble des dispositions sociales du traité CEE.

### **B) Le droit d'établissement (art. 52 à 58) et les Services (art. 59 à 66)**

Le Traité prévoit deux grands principes :

- tous les obstacles au droit d'établissement fondés sur la nationalité seront abolis entre Etats membres ;
- l'accès à la profession se fera d'après les conditions définies par la législation du pays d'établissement.

[...]

Les ressortissants des États membres ne peuvent donc s'établir, ni exercer passagèrement une profession indépendante sans se soumettre aux mêmes règles d'accès que les nationaux.

Alors que le régime de l'égalité à l'égard de la Belgique en matière d'établissement commercial ne posait en 1921 pas de problèmes fondamentaux en raison de l'uniformité des règles d'accès, il n'en sera plus de même dans le marché commun.

Pour ces mêmes raisons l'accession douanière des Pays-Bas à l'UEBL n'a pas changé sensiblement la situation. La liberté réciproque du droit d'établissement commercial entre la Hollande et le Luxembourg n'offrait matériellement guère d'actualité. Juridiquement on se serait heurté à l'obstacle majeur que ledit établissement jouit en Hollande de la clause de sauvegarde des besoins (Bedürfnisklausel), c'est-à-dire en fait du numerus clausus.

La face du problème change complètement, dès que notre voisin de l'est entre en jeu. Si, au stade actuel des deux législations, l'égalité juridique en matière d'établissement commercial était consacrée entre l'Allemagne et nous, celle-ci aboutirait à une inégalité radicale dans l'exercice de ce droit. Les Allemands, et plus spécialement ceux qui ne réunissent pas les conditions de qualification exigées chez eux, envahiraient en masse l'îlot de prospérité et d'accessibilité linguistique que présente le Grand-Duché.

L'émigration luxembourgeoise vers l'Allemagne, de tout temps limitée en nombre, se trouverait écartée par les conditions requises en Allemagne pour l'établissement commercial.

Il s'en suit que la création de conditions plus ou moins équivalentes dans ce domaine sera une nécessité, à moins qu'on ne se résigne à sacrifier ce vaste groupe social à une discrimination incompréhensible et à abandonner à des éléments étrangers — peut-être dans les mêmes proportions qu'avant 1913 — les fonctions économiques qu'il exerce.

A défaut d'une telle réglementation le Luxembourg se trouverait encore quelque peu désarmé dans les délibérations qui s'engageront au Conseil sur l'équivalence à établir entre les différentes conditions d'accès : les textes prévoient en effet des directives que le conseil prendra au premier échelon sur la simple équivalence, et à un échelon plus avancé sur l'uniformisation des règles concernant l'accès à la profession.

Pour autant que se réaliseront les prévisions du traité, les ressortissants étrangers pourront à un moment donné s'établir librement sur notre territoire. S'il n'est pas possible de s'opposer aux stipulations du traité, il faudra pourtant veiller par tous les moyens, et en premier lieu par une formation professionnelle hautement qualifiée, pour que nos classes moyennes indépendantes soient en mesure de résister à une aussi forte pression.

### **C) La libre circulation des capitaux (art. 67 à 73 et art. 220)**

La libre circulation des capitaux est à la fois la conséquence et la condition du libre établissement des entreprises sur toute l'étendue du marché commun.

Nous ne saurions que répéter l'importance que revêtent pour notre économie les investissements luxembourgeois à l'étranger ainsi que, réciproquement, les investissements étrangers au Grand-Duché.

Pour encourager les uns et les autres, trois conditions devraient être remplies, dont les deux premières sont d'ordre fiscal et dont la troisième relève de la politique économique.

1) La première de ces conditions consiste dans la nécessité de suivre l'exemple des grands pays et de nos voisins dans la lutte contre la double imposition.

Aux termes de l'art. 200 du Traité, les Etats s'engagent d'ailleurs à établir des conventions afférentes. Ces conventions, particulièrement importantes pour nos relations avec la France et avec l'Allemagne, ne manquent jamais de porter leurs fruits. A la suite de la convention entre la Belgique et les Etats-Unis, une cinquantaine de firmes américaines se sont établies en Belgique depuis 1954, soit par des investissements proprement dits, soit par des accords de fabrication avec des firmes belges existantes.

Il est certain que de toutes les entreprises des pays de la CEE et même de celles établies en dehors de ces pays, les entreprises luxembourgeoises se trouvent tout particulièrement exposées aux doubles impositions.

Ce handicap sérieux provient d'une double circonstance : D'abord, en raison de l'exiguïté du pays, les entreprises luxembourgeoises sont obligées, plus que la plupart des autres, à investir à l'étranger, pour s'assurer des sources d'approvisionnement et/ou des bases d'écoulement de leurs produits.

Ensuite et surtout, le Luxembourg n'est engagé dans les liens d'une convention fiscale qu'avec la seule Belgique, de sorte que, dans ses relations avec les pays autres que la Belgique, l'incidence des doubles impositions pèse lourdement sur les entreprises indigènes.

Par contre, tous les autres pays de la CEE, ainsi que d'ailleurs les principaux Etats producteurs en dehors de la CEE, ont su protéger les investissements étrangers de leurs entreprises par des réseaux assez complets de conventions bilatérales tendant à éviter ou atténuer les cascades d'impositions.

2) En second lieu, il est indispensable d'introduire au Grand-Duché un régime fiscal, susceptible de rendre les investissements étrangers au Grand-Duché intéressants sans toutefois leur accorder des privilèges refusés aux nationaux.

On estime que, actuellement, le capital américain privé qui est investi dans les six pays de la CEE s'élève à 1,3 milliard de dollars et que, en 1980 il montera à 9 milliards de dollars. Il importe donc que notre pays prenne des mesures pour ne pas être tenu à l'écart de ce courant de capitaux.

3) Enfin, certaines expériences malheureuses, faites au cours des dernières années, notamment en Egypte et en Argentine, prouvent une fois de plus à quels aléas les investissements étrangers sont exposés. Il importe donc que les pays du marché commun établissent un code des investissements étrangers qui devrait régir d'abord les relations entre Etats membres, pour être étendu à partir de ce noyau ensuite aux pays tiers. Un tel code, élaboré par la Chambre de Commerce Internationale, a été repris depuis par la Ligue de Coopération Economique Européenne. La Chambre de Commerce engage le Gouvernement de donner tout son appui à l'adoption de ce Code qui est dans l'intérêt bien compris d'un pays dépourvu de moyens de défense propres.

En ce qui concerne le secteur financier proprement dit, la Chambre de Commerce s'abstient de commentaires sur la Banque Européenne créée par les art. 129 et 130. De même que pour les dispositions qui suivent immédiatement au sujet de l'association des territoires d'outre-mer, il s'agit principalement de projets

concernant la mise en valeur de régions sous-développées. L'utilité n'en est guère contestable pour autant que l'on parvienne à subordonner la politique de prestige à des réalisations concrètes et rentables.

### **L'intégration des transports (art. 74-84)**

#### **a) Champ d'application**

Les dispositions relatives aux transports sont applicables aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. En matière de transports par voie d'eau il est à prévoir que dans une dizaine d'années la situation de nos concurrents se sera fortement améliorée par rapport à la nôtre. La canalisation de la Moselle imposera à nos usines, toutes éloignées de l'eau, un lourd handicap vis-à-vis de la Lorraine mosellane, le grand bassin sidérurgique dont les conditions d'exportation se rapprochent à si haut point des nôtres. Même si le canal de la Moselle tardait à se réaliser, sa mise en œuvre aura eu pour résultat de hâter la canalisation du bassin mosan en Belgique. Il faudra d'autant plus veiller sur la réalisation des promesses solennelles données en matière d'adaptation des tarifs aux nécessités concurrentielles.

Quant aux transports maritimes et aériens ils ne sont pas, en principe, exclus du Traité. Le Conseil a le droit de décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure, des dispositions appropriées peuvent être prises pour ces transports. En présence du champ d'exploitation extrêmement vaste de ces transports, les auteurs ont sans doute préféré attendre l'évolution du marché commun pour élaborer des prescriptions dans ce secteur.

#### **b) Politique commune**

Contrairement à toute attente, le Traité ne définit pas la politique commune des transports des Etats membres, mais en abandonne le soin au Conseil. Pourtant on pouvait attendre, en présence des dispositions du Traité CECA et de l'expérience acquise dans le domaine des transports, que le Traité CEE fixât quelques principes fondamentaux devant gouverner la politique des transports. Cela d'autant plus que l'art. 232 du Traité CEE stipule que « les dispositions du présent Traité ne modifient pas celles du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ».

On doit dès lors se demander quelle sera la politique commune que le Conseil définira. Adoptera-t-il pour tous les produits visés par le Traité CEE les mêmes principes que pour les marchandises CECA ou bien fixera-t-il des règles différentes pour les autres marchandises? On ne saurait guère admettre cette dernière hypothèse. En tout état de cause la politique des transports devrait être fondée sur les principes suivants :

- consolider un régime de libre et saine concurrence avec la conséquence que les prix seront établis en fonction de l'état du marché ;
- garantir aussi bien la liberté des transports routiers pour compte propre que le choix du mode de transport aux usagers.

#### **c) Clauses générales**

Sans énoncer aucun principe concernant la politique des transports et l'établissement des tarifs le Traité indique pour ces derniers les caractéristiques suivantes :

- a) des tarifs non discriminatoires. Mêmes prix pour les mêmes marchandises dans les mêmes relations de trafic ;
- b) absence d'éléments de soutien ou de protection dans l'intérêt d'entreprises ou d'industries particulières (sauf quelques dérogations expresses) à l'intérieur de la CEE ;
- c) enfin « les tarifs doivent tenir compte de la situation économique du transporteur ».

Ces termes vagues reproduisent probablement la réserve de l'art. 70 CECA prévoyant que les aménagements des prix de transport restent soumis aux dispositions législatives ou réglementaires de chacun des Etats membres.

#### **d) Taxes frontalières**

L'art. 81 dispose que les taxes perçues indépendamment des prix de transport au passage des frontières doivent être fixées en fonction des frais réels entraînés par ce passage. Il serait désirable que les Etats se conforment à la prescription d'une réduction progressive de ces taxes qui grèvent les frais de transport en général de 1,5%.

#### **Dispositions fiscales (cordon fiscal) (art. 95-99)**

Les articles 95 à 99 consacrent, du moins provisoirement, les principes suivants en matière d'impôts indirects ou, plus précisément, de taxes de transmission :

- 1) Non-discrimination entre les produits internes et les produits externes ;
- 2) Imposition sur la base du pays de destination.

En d'autres termes, le Traité permet que tous les droits ayant grevé un produit soient supprimés ou remboursés à l'exportation et que le pays importateur greve le produit de toutes les taxes dont sont couverts les produits nationaux. Or c'est ce dernier principe, adopté sans doute pour des raisons d'opportunité politique alors que le franc français n'était pas encore dévalué ouvertement, qui est à la base de la « protection par l'impôt sur le chiffre d'affaires » dont souffrent tant nos industries exportatrices et notre commerce de gros.

L'application de cette théorie a pour résultat que les exportations luxembourgeoises, comprenant une part d'impôts directs particulièrement élevée, sont en outre grevées au pays importateur de droits compensateurs proportionnellement plus élevés en raison de la prédominance des impôts indirects dans ce pays. On peut donc dire que dans chacune des deux phases le produit luxembourgeois supporte la part la plus élevée des impôts. La prétendue « neutralité » de l'impôt indirect résultant de cette pratique tourne ainsi à l'avantage des pays ayant un système de taxe unique ou forfaitaire au stade de l'importation (p. ex. les taxes sur la valeur ajoutée), tandis que les pays à taxe cumulative, tel le Grand-Duché, se trouvent pénalisés.

Dans ces conditions, on ne peut que regretter la disposition de l'arrêté grand-ducal du 25 mai 1946 supprimant l'exonération de la taxe à l'importation sur « les matières premières nécessaires à la production nationale et qui ne sont pas produites en quantités suffisantes dans le pays » telle qu'elle est prévue dans la loi allemande du 16 octobre 1934. Bien plus, au lieu de maintenir la disposition allemande qui aurait, dans une certaine mesure, atténué les désavantages que représente notre régime pour les exportations, le Gouvernement a introduit à charge des industries une taxe forfaitaire de 3% sur le charbon qui est la matière première importée par excellence.

L'harmonisation des législations sur les impôts indirects est prévue dans le cadre du « rapprochement des législations » (art. 100 à 103). Lors de ces négociations, la théorie que l'impôt indirect repose exclusivement sur la consommation (théorie du pays de destination) devrait être mise sérieusement en cause.

\*\*\*

Le traité ne parle pas des distorsions que le régime des impôts directs peut et même doit provoquer à la longue. Peut-être s'est-il résigné en présence de la divergence des régimes qui coexistent en Benelux et particulièrement entre le Luxembourg et la Belgique.

En tout cas, notre Gouvernement devra s'efforcer, lorsque le problème de l'harmonisation des législations fiscales sera abordé par les autorités de la CEE, à ce que les efforts tendant vers ce but, s'appliquent non seulement aux impôts indirects, mais s'étendent aussi au domaine des impôts directs. Le Luxembourg ne

sera pas le seul pays à pousser vers un rapprochement aussi complet que possible des législations fiscales.

### **Les Règles de Concurrence (art. 85-89)**

Les règles de concurrence relatives aux *monopoles et aux ententes* ont été reprises du Traité CECA et mêmes dépassées sous certains aspects. Ainsi l'art. 85 CEE est une transcription partiellement élargie de l'art. 65 CECA. Inspirées par les concepts « antitrusts » de l'Amérique, ces règles paraissent avoir été renforcées par les appréhensions que les pays économiquement moins développés manifestent à l'égard des accords industriels pratiqués dans les pays exportateurs.

La méfiance des rédacteurs de la CECA vis-à-vis des ententes s'explique aisément du fait qu'on voulait éviter une répartition à l'amiable des marchés qui aurait pu anéantir les effets de la suppression des barrières douanières. Le danger qu'on redoutait dans le domaine numériquement restreint des industries lourdes ne peut être que bien imaginaire dans le cadre de l'économie continentale toute entière. L'émiettement des entreprises suffirait à lui seul à conserver à la libération des échanges son effet stimulateur. L'action principale des ententes se serait probablement bornée à atténuer les effets immédiats et drastiques que le marché commun réservera inévitablement à quelques branches. Ce qui aurait permis de prévenir certains courants d'opinion qui risquaient un moment donné de rendre Benelux impopulaire.

La profonde hostilité contre les ententes est d'autant moins compréhensible que le Marché Commun ne se réalisera pas, comme la CECA, au lendemain de la ratification, mais seulement au bout d'une longue période d'adaptation, au cours de laquelle on aurait tort d'incommoder l'opinion publique de différents pays, facilement bouleversée par les plaintes trop vives des lésés.

Dans ce domaine le Grand-Duché dispose d'ailleurs d'une expérience de trois quarts de siècles, du fait que la capitale n'a pas été seulement le siège du Cartel International de l'Acier, mais encore celui de multiples autres ententes. Et personne ne saurait contester que les grands Luxembourgeois promoteurs de la CIA ont toujours pensé et agi en bons Européens. Aujourd'hui l'intérêt du Luxembourg à une réglementation libérale de la matière est plus grand que jamais. La CEE anéantit la probabilité de l'établissement d'usines filiales allemandes, en vue de pénétrer le marché Benelux. Ainsi s'évanouit l'une des chances de voir créer des entreprises nouvelles et d'apporter à celles qui existent les adaptations au progrès que l'exiguïté du milieu économique leur refuse. Ce serait étrange si nous prêtions bénévolement la main pour écarter les possibilités qui peuvent s'offrir par le truchement des ententes et des concentrations industrielles.

En présence du manque de clarté des art. 85 à 89, — et même des contradictions — le Luxembourg agira sagement en s'abstenant de toute initiative en cette matière. Et il collaborera dans le sens de la modération à la rédaction des règlements d'exécution prévus à l'art. 87, auxquels sera subordonnée l'introduction des présentes dispositions dans notre droit national.

### **Les Dispositions Sociales**

Le Titre III (art. 117 à 128) porte l'entête : Politique Sociale. En fait, les dispositions qui traitent essentiellement des questions d'ordre social sont réparties à travers le traité. Il y a lieu de les classer comme suit :

- a) la libre circulation des travailleurs (art. 48-51 et art. 2 du protocole concernant le Grand-Duché) ;
- b) le rapprochement des législations (art. 100 à 102) ;
- c) les dispositions sociales particulières (art. 117 à 122 plus le point II du protocole concernant la France) ;
- d) le Fonds social Européen (art. 123 à 128).

Les problèmes sociaux ne tombent pas dans le domaine qui, en vertu de l'art. 232, restera exclusivement régi par le Traité de la CECA. Il en faut conclure que les dispositions afférentes s'appliqueront à tous les secteurs de l'économie. Elles atténueront donc largement la situation particulière des travailleurs du charbon et de l'acier, et elles auront encore une incidence sur les attributions de la Haute Autorité en matière sociale.

## A) La libre circulation des salariés

Le traité prévoit :

- 1) La libre circulation sans distinction de qualification des salariés à la fin de la période de transition, y compris, si notre interprétation de l'art. 48 sub c) est juste, le droit pour le salarié de fonder une famille ou d'emmener la sienne.
- 2) Au cours de la période de transition le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Conseil Economique et Social, peut faire abroger progressivement les barrières qui s'opposent à la libre circulation des travailleurs.

D'après l'art. 2 du Protocole concernant le Grand-Duché, la Commission tiendra compte, lors de ses propositions, de la « situation démographique particulière » du Grand-Duché.

Or, notre « Überfremdung », si elle devait exister, se présenterait tout au plus pour certains secteurs qui seuls bénéficient des autorisations d'emploi, tandis que d'autres secteurs, notamment la sidérurgie, emploient proportionnellement un pourcentage d'étrangers inférieur à celui d'autres pays de la CECA. La discrimination entre secteurs — la limitation et la spécialisation excessives qui ont été données à l'art. 69 ne la feront pas disparaître — restera en tout état de cause contraire à la lettre et à l'esprit du Traité, de sorte qu'on peut prévoir que la Commission hésitera à tenir compte de cet aspect particulier de notre structure démographique.

La Chambre de Commerce aime à croire encore que l'argument démographique ne servira pas de fondement juridique au maintien de certaines pratiques administratives privant les travailleurs étrangers et leur famille des droits civils les plus essentiels. De toute façon, une réforme de la législation actuelle sur la police des étrangers s'avère indispensable si l'on veut respecter l'esprit du Traité.

En parlant des menaces que l'immigration constitue pour notre originalité nationale, il y aurait lieu de ne pas oublier quelques faits essentiels. Si le Grand-Duché occupe proportionnellement plus d'étrangers qu'un grand pays comme la France, en revanche beaucoup plus de Luxembourgeois que de Français gagnent leur pain à l'étranger. Ensuite il serait dangereux de remettre l'échéance de la liberté complète, sans atténuation intérimaire, jusqu'à la 15<sup>e</sup> année, où elle provoquerait un effet de choc. Il sera plus sage de faire jouer dans l'intervalle la capacité d'absorption nationale qui a fait ses preuves.

A ce titre il importerait d'appliquer les décisions de l'OECE — juridiquement obligatoires — sur la libre circulation.

L'article 51 introduit le complément indispensable à la garantie de la libre circulation des travailleurs en prévoyant un système de conventions multilatérales de sécurité sociale. Notre pays a déjà passé des conventions de sécurité sociale avec tous les autres pays contractants, à l'exception de la République Fédérale d'Allemagne, avec laquelle, toutefois, les négociations afférentes semblent pouvoir être menées à bonne fin sous peu.

A première vue, cet article ne paraît donc pas apporter de nouvelles charges pour le Grand-Duché. La Chambre de Commerce estime cependant de son devoir d'attirer l'attention sur la lourde charge qui en résultera à la longue. En effet, le mode actuel de calcul des obligations de notre Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité fixe à une date assez prochaine l'échéance des garanties de l'Etat pour la couverture de pensions trop élevées compte tenu des données démographiques de la population assurée. La disparition des bénéficiaires sur les cotisations payées du chef des travailleurs étrangers exclus du droit aux prestations des assurances sociales, accentuera et l'échéance et l'importance de cette charge. Il se recommande de faire évaluer celle-ci par des actuaires et de ne pas la prendre à la légère comme le font certains rapports officiels. Ainsi il serait intéressant de connaître ne fût-ce que le montant annuel des parts fixes des pensions que l'Etat et les communes supportent déjà actuellement, en vertu des conventions internationales existantes, dans l'intérêt des retraités résidant à l'étranger et, d'autre part, quel est le montant

versé par l'étranger au même titre à des résidents du Grand-Duché?

## **B) Le rapprochement des législations**

Alors que les art. 100 à 102 imposent d'une façon générale aux Etats membres l'obligation de rapprocher les législations ayant une incidence directe sur le marché commun, cette obligation d'harmonisation est encore rappelée pour le domaine social à l'art. 117 et à l'art. 118 qui contient par ailleurs une énumération exemplative des principales matières sociales. Si les conditions de travail et la sécurité sociale y figurent, il faudra voir le problème dans son ensemble et y comprendre également des matières telles que la police des étrangers.

Vu que notre pays possède dès à présent le niveau social d'ensemble le plus élevé, l'obligation d'harmonisation devra s'insérer dans le cadre général du rapprochement des législations. Tout alignement effectué sur des réalisations particulières de tel pays augmenterait la distorsion dont souffre notre économie et s'opposerait à l'esprit des articles 100 à 102. Nous nous abstenons d'insister sur les raisons pour lesquelles de telles dispositions se sont trouvées néanmoins inscrites dans les textes.

## **C) Dispositions particulières**

Le travail féminin

L'art. 119 impose aux Etats membres d'assurer, au cours de la première étape, l'application du principe de *l'égalité de la rémunération des travailleurs masculins et féminins*, pour un même travail.

Encore que l'alignement soit limité à des postes comparables occupés en fait tant par des hommes que par des femmes et que la disposition ne vise pas le régime du salaire minimum légal, on peut s'étonner que le Traité se soit attaché au rapport salaires masculins — salaires féminins au lieu de comparer les charges globales de salaires ou simplement les salaires féminins effectifs. Il résulterait de cette dernière comparaison que le personnel féminin luxembourgeois, tant celui travaillant dans la production que celui occupé dans le commerce ou dans les services administratifs, a actuellement des salaires de beaucoup supérieurs à ceux du personnel féminin, voire masculin de l'étranger.

Quoique l'occupation de la main-d'œuvre féminine soit relativement moins importante dans le Grand-Duché que chez ses voisins, on aurait tort de considérer cette question comme négligeable. Dans l'industrie seront touchées surtout les branches du textile, de la confection, de la céramique, de la faïencerie, du tabac, des pâtes alimentaires, des poudres et explosifs etc. Il s'agit là d'entreprises défavorisées au point de vue salaires par rapport à la concurrence et dont la situation fatalement marginale sur les marchés d'exportation ne saurait supporter d'aggravation. Dans le commerce la main-d'œuvre féminine est prépondérante, et toute augmentation des traitements afférents provoquerait une répercussion immédiate sur le coût de la vie.

Il importe donc au plus haut point qu'on ne donne au Luxembourg une interprétation extensive d'un texte qui précise bien qu'il vise un travail effectué en commun par des hommes et des femmes, et nullement des travaux qui, pour des raisons traditionnelles, psychologiques ou autres, sont considérées comme essentiellement féminines.

Les congés payés

L'art. 120, qui traite des congés payés, prévoit que les Etats membres s'attachent à maintenir l'équivalence existante des régimes afférents.

En dépit de la clarté de ce texte, l'exposé des motifs gouvernemental estime que cette stipulation « semble » devoir être interprétée suivant le principe général de l'art. 117, prévoyant « l'égalisation dans le progrès ». Malgré cette forme justement dubitative, il ajoute aussitôt que sur la base dudit principe un projet de réforme

sur les congés payés aurait été déposé.

Une interprétation aussi étonnante d'un concept nettement délimité et précis fait naître la crainte qu'on ne s'évertue à greffer sur la structure de notre sécurité sociale — d'un niveau d'ensemble nettement supérieur à celui des autres — toutes les dispositions particulières qui, prises isolément dans d'autres lois, peuvent apparaître plus favorables que les nôtres.

Or l'art. 120 parlant simplement du maintien de *l'équivalence existante* « semble » exclure dans l'immédiat un recours aux mesures d'adaptation de l'art. 117. Et même s'il y avait lieu à l'égalisation dans le progrès dans cette matière isolée, il n'appartiendrait pas de s'aligner, mais d'attendre précisément l'alignement des autres. Comment l'égalisation pourra-t-elle jamais s'effectuer, si le Luxembourg part toujours en flèche pour des « motifs de prestige national », ainsi que s'exprime l'exposé des motifs précité?

Il est évident, en effet, que par congés payés il faut entendre tant les vacances annuelles que les jours fériés payés. L'exposé des motifs de la loi luxembourgeoise du 24 décembre 1955 le prouve sur le plan national comme le font sur le plan international les comparaisons faites dans le cadre de la CECA et de l'OIT.

S'il est vrai qu'en France le congé légal est de 18 jours par an, il faut cependant retenir qu'il n'y existe qu'un seul jour férié légal payé. Au Luxembourg, par contre, où l'immense majorité des salariés bénéficie d'un congé de 12 ou 18 jours, on paie 10 jours fériés. Il faut relever encore le fait qu'au Luxembourg on continue de payer pour chacun des 8, 12 ou 18 jours de congé payé ainsi que pour les 10 jours fériés légaux un salaire journalier correspondant à huit heures de travail même si la durée hebdomadaire du travail n'est plus que 44 heures.

Cette façon de procéder est bien plus généreuse que celle des pays ayant une durée hebdomadaire du travail inférieure à 48 heures, où le travailleur reçoit pour la totalité de ses jours de congé le salaire correspondant à une, deux ou trois semaines de congé payé, comme tel est p. ex. le cas aux Etats-Unis.

Pour conclure, la Chambre de Commerce souligne que ni les textes, ni l'esprit des clauses sociales de CEE, ni surtout le niveau acquis des loisirs payés ne justifient le projet de loi ou toute intervention analogue grevant encore davantage les charges des entreprises en cette matière.

L'art. 121 défère au Conseil le pouvoir de mettre en œuvre la convention de sécurité sociale visée à l'art. 51 et prive ainsi le Gouvernement d'importants pouvoirs réglementaires. C'est ainsi que ne pourront plus être maintenues à l'avenir certaines pratiques, telles que l'octroi de prestations par l'Assistance sociale aux seuls crédientiers habitant le Grand-Duché, octroi ordonné par des arrêtés ministériels dont la constitutionnalité est très contestable.

### **La rémunération des heures supplémentaires**

Il convient d'examiner dans cet ensemble également les dispositions du protocole concernant la France, traitant de la rémunération des heures supplémentaires. Point n'est besoin de signaler qu'au même titre que les deux dispositions précédentes, cette clause au texte alambiqué, ne constitue qu'une concession à l'opinion française qui estime que le paiement de suppléments pour les heures fournies au-delà de la 40<sup>e</sup> heure par semaine constitue un handicap pour la France. Les négociateurs n'ont pas manqué de souligner combien il était illogique de subordonner le niveau d'ensemble des salaires à quelques points isolés et particuliers, et de prendre comme critère des taux de majoration qui peuvent rester inférieurs aux montants absolus pratiqués ailleurs.

S'ils se sont résignés à une concession, c'était sans doute en considération de la très difficile situation monétaire et économique de la France. Mais dans le cas présent la concession est fort nuancée. En clair, elle veut dire que si, au terme de la première étape de resp. 4 ou 6 ans, les autres Etats n'ont pas adopté les taux des suppléments français tels qu'ils étaient en vigueur en 1956, la France peut prendre au profit des secteurs affectés des mesures de protection soumises toutefois aux deux conditions suivantes :

a) L'inégalité dans le mode de rémunération des heures supplémentaires doit affecter les secteurs invoquant la protection. Ceci implique que l'inégalité du mode de rémunération des heures supplémentaires ne peut être invoquée si les charges sociales d'ensemble sont supérieures à l'étranger par rapport à la France.

b) L'inégalité ne peut encore être invoquée lorsque, pendant la première étape, l'augmentation survenue à l'étranger des salaires excéderait, par rapport à 1956, celle intervenue en France d'un pourcentage à fixer par la Commission.

Si, d'un côté, il est déplorable qu'un aspect particulier du mode de rémunération des travailleurs français fasse l'objet d'une disposition spéciale dans un traité concernant l'ensemble du domaine social, il faut cependant, d'un autre côté, ne pas en exagérer la portée et en déduire pour le Grand-Duché une obligation qui viendrait automatiquement à échéance dans un terme de 4 ans. Notre pays qui, comparativement aux autres Etats membres, a les salaires directs et le coût salarial les plus élevés, ferait bien d'attendre l'évolution de cette question dans les autres Etats, sinon la distorsion existant déjà au détriment de l'économie luxembourgeoise serait encore accentuée.

\*\*\*

Les articles 117 et suivants ont encore un but général, celui de « promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès ». Ce but, on escompte l'atteindre par le fonctionnement du marché commun qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux par des procédures de collaboration dans le domaine social et le rapprochement des législations. Il va sans dire que la Chambre de Commerce souscrit à ces déclarations énonçant les principes de base indispensables à la réalisation d'un vrai marché commun. Elle insiste sur la nécessité, pour le Gouvernement et les syndicats, de les respecter à leur tour, s'ils veulent éviter de ruiner la position actuelle du Grand-Duché dans l'ensemble européen.

#### **D) Le fonds social européen**

Les art. 123-128 prévoient la création d'un fonds social européen et l'élaboration de mesures tendant à promouvoir les facilités d'emploi, la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs ainsi qu'une politique commune de formation professionnelle appelée à contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun.

Si les interventions financières du fonds en faveur de la rééducation et de la réinstallation des travailleurs luxembourgeois ne semblent pas revêtir une grande importance, les mesures en matière de *formation professionnelle* peuvent cependant rendre de réels services à une époque de pleine évolution technique. Même si cet effort demande des efforts financiers appréciables, il faudra l'entreprendre. Nos cadres supérieurs trouvent aux écoles étrangères la formation qu'exigent les constants progrès de la science. Mais l'éducation des cadres moyens que le pays devra assurer lui-même, doit encore être considérée comme largement insuffisante. A tous les échelons, aux écoles professionnelles aussi bien que moyennes et primaires, l'ensemble de l'instruction devra être remis sur le chantier et repensé dans la perspective de l'Europe.

Avant d'aborder les problèmes de méthodes d'enseignement et de programme, il faudra résoudre celui de la formation des enseignants.

\*\*\*

Le Marché Commun comporte pour les entreprises des charges nouvelles à un moment où elles auront à affronter une concurrence accrue. Il rapportera aux travailleurs des avantages sous de multiples formes et notamment celle de réductions de prix. Il endossera encore à tout Etat des charges supplémentaires. Mais ce qui importe plus que les conséquences matérielles inéluctables de toutes ces mesures, c'est la prise de conscience que, dans le domaine social, tout comme sous d'autres rapports, le Luxembourg ne peut plus rester un îlot privilégié. Le législateur, l'exécutif, les syndicats des travailleurs et aussi les employeurs ainsi

que toutes les professions en général devront se conformer honnêtement aux impératifs du marché commun. Toute exagération, tout subterfuge, en un mot, toute mesure législative dépassant la norme internationale tournerait au détriment de notre économie. Si nous voulons maintenir aux entreprises leurs assises solides offrant aux travailleurs la stabilité de l'emploi voulue, il faudra veiller à ce qu'il y ait, dans le domaine social, des conditions en harmonie avec celles existant à l'étranger. Toute amélioration des conditions de vie et de travail faisant fi de cet impératif ne sera que passagère pour la main-d'œuvre, aucune entreprise luxembourgeoise ou autre ne pouvant plus faire l'objet d'une mesure protectionniste dans le cadre du marché commun.

[...]