

BULLETIN DE DOCUMENTATION



17^e Année

1^{er} FÉVRIER 1961

N^o 2

Le Discours budgétaire de Monsieur Pierre Werner

Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, Ministre des Finances,
prononcé à la Chambre des Députés le 1^{er} février 1961

Monsieur le Président,
Messieurs,

Le Gouvernement a été soucieux de joindre à la présentation de la loi budgétaire *une introduction et un commentaire* permettant de situer le projet de Budget de 1961 tant par rapport à ses devanciers que par rapport à l'action politique présente et future. Je peux donc vous renvoyer largement à ce commentaire explicite ainsi qu'aux statistiques annexées. Le commentaire renseigne non seulement sur les réalisations concrètes, proposées ou envisagées, mais aussi sur l'esprit qui anime la politique gouvernementale. L'objet du présent exposé consistera donc en majeure partie à préciser et à compléter l'exposé d'introduction qui, avec un recul de six mois, reste essentiellement valable.

Il me tient néanmoins à cœur de reprendre certains thèmes à la lumière des événements actuels et de répondre à certaines préoccupations qui se font jour dans les avis et les rapports sur le Budget présenté jusqu'ici.

Permettez-moi au préalable de féliciter le rapporteur de son travail fouillé et consciencieux d'analyse, non seulement du Budget, mais aussi de l'état économique de la Nation.

Mon exposé se composera de quatre parties:

- 1^o Observations de politique générale,
- 2^o Le budget et le programme législatif,
- 3^o Le budget et la conjoncture,
- 4^o Problèmes financiers généraux.

I. — Observations de politique générale.

1960 a été une année *de bonne conjoncture*. La production sidérurgique a atteint un niveau record. Beaucoup d'autres secteurs ont été florissants. Néanmoins, une vague inquiétude subsiste dans l'esprit de ceux qui envisagent l'avenir économique. L'expérience a prouvé que la prospérité des uns n'empêche pas que d'autres fléchissent ou soient moribonds. La productivité de tous nos secteurs économiques n'est pas égale. L'économie des grands espaces met à l'épreuve de petites économies comme la nôtre. Le lendemain préoccupe beaucoup de nos producteurs. Il en résulte que, dans l'appréciation des possibilités de notre politique budgétaire et de notre politique économique en général, il ne faut jamais perdre de vue *le facteur de précarité*. On a souvent évoqué les conditions défavorables de notre structure économique, je n'entends pas y revenir. Le degré de prospérité acquis prouve cependant aussi que nous ne sommes pas entièrement dépourvus de facteurs propices. Il s'agit essentiellement de les consolider ou même de les récupérer. La politique dans son ensemble et non seulement la politique financière, le comportement des citoyens et des groupes doivent être orientés vers le maintien et le développement d'emplois lucratifs. Si cette exigence évoque en premier lieu le développement du potentiel industriel, il n'en est pas moins vrai que l'effort de consolidation et de productivité doit être poussé dans toutes les directions et embrasser notamment l'agriculture et l'artisanat. Convenons encore qu'en ce qui concerne les activités tierces, le commerce, les prestations de service, des possibilités de développement existent et que par exemple l'essor financier de notre place n'est pas près d'atteindre son point culminant.

Une telle politique d'intérêt national, en face d'une concurrence de plus en plus âpre, suppose *un esprit de compréhension mutuelle et d'entente entre les partenaires de la vie économique*. Toutes les revendications doivent être pesées au regard du critère de l'avenir du pays. Si, comme cela se fait tous les jours, de nouvelles revendications sont posées, elles imposent aux partenaires de la vie économique le devoir, de la part des uns de l'ouverture d'esprit et de la volonté de progrès, de la part des autres d'un jugement clairvoyant sur les limites d'une économie mêlée aux courants internationaux et soucieuse de plein emploi intérieur. Le Gouvernement attache de ce fait une très grande importance aux *discussions paritaires*, à une confrontation objective de tous les points de vue, à une discussion loyale des avantages et des inconvénients de telle ou telle réforme proposée. Il estime que, dans cet ordre d'idées, une information raisonnable est due aux porte-parole des partenaires sociaux.

L'effort économique proprement dit doit être accompagné d'une *vigoureuse action dans le do-*

maine scolaire et plus spécialement de la formation professionnelle.

Pour une période de transition, un ensemble de mesures présentées de préférence sous la forme de *loi-cadre* doivent contribuer soit à revigorer des secteurs faibles et fléchissants, mais dignes d'être maintenus, soit à favoriser l'expansion économique. Les dispositions fiscales jouent dans cet ordre d'idées un rôle de tout premier plan.

L'effort conscient d'orientation économique préconisé ci-avant *ne doit pas être contrecarré par la croissance désordonnée des dépenses publiques*. Il n'échet pas non plus d'endosser à l'Etat des obligations et des responsabilités qu'il ne saurait tenir à la longue sans se retourner fiscalement contre les bénéficiaires de ces engagements.

Actuellement, notre revenu fiscal est déterminé d'une façon prépondérante par l'impôt direct et plus spécialement par l'impôt sur le revenu. La progressivité de cet impôt devra être atténuée quelque peu dans un souci d'équité. Le problème fiscal communal n'est pas résolu. Depuis des années nous procédons à des allègements fiscaux. Nous entendons encore réaliser une réforme fiscale. Pouvons-nous, en face de charges croissantes, maintenir cette orientation, spécialement en cas de récession prolongée?

Le Gouvernement attache une grande importance à cette discussion générale du Budget. Ayant fait un effort pour présenter les problèmes dans leur ensemble et leur complexité, il sera heureux de trouver un écho dans cette enceinte, comme il constate avec satisfaction que la Commission spéciale du budget a répondu à l'appel en vous saisissant d'un rapport évoquant les grands problèmes de l'heure.

Le Gouvernement est désireux également que *l'opinion publique s'intéresse davantage aux problèmes budgétaires généraux*, malgré leur caractère aride et technique. Dans un souci de vulgarisation des grandes données budgétaires, le Ministère des Finances a édité cette année, en s'inspirant de publications analogues à l'étranger, *une brochure sur le Budget* destinée au grand public. Messieurs les députés ont été mis en possession aujourd'hui d'un exemplaire de cette brochure.

II. — Le Budget et le programme législatif.

Le souci de l'exécution d'un *programme politique arrêté* se manifeste doublement dans l'élaboration du Budget. D'une part, le détail du Budget annuel révèle les réalisations envisagées par la tendance et l'évolution des crédits budgétaires. D'autre part, le Budget annuel, n'étant pas une fin en soi-même, doit s'insérer par ses aspects globaux dans une politique d'avenir et tenir compte des exigences financières à plus long terme.

Quant au premier aspect, je vous prie de vous reporter aux pages XVII et suivantes du commentaire. Le tableau de l'évolution des crédits d'une année à l'autre révèle les intentions. Il révèle aussi que, *si la tendance à l'accroissement des dépenses budgétaires paraît presque irrépressible en général, il y a de nombreux secteurs où la modération, l'esprit d'économies et le contrôle des dépenses trouvent le moyen de s'exercer.* Sur les 103 sections de dépenses du Budget, 49, donc près de la moitié, sont soit inférieures, soit égales, soit à peine supérieures aux chiffres de 1960. Quant aux crédits en progression marquée, ils correspondent aux problèmes de l'heure: problème communal, problème d'expansion économique, problème des rentes sociales, problème scolaire, investissements, dette publique, protection civile et travaux publics. C'est vous dire que l'expansion des dépenses n'est pas désordonnée.

Le second aspect de la valeur programmatique du Budget a trouvé sa manifestation cette année dans un chapitre de l'introduction intitulé:

Le Budget et le programme gouvernemental à court terme.

Nos responsabilités exigent en effet que nous voyions grosso modo les répercussions budgétaires possibles du programme à court terme. «A court terme» signifie en l'occurrence qu'il s'agit de projets ou d'intentions qui, selon toute probabilité et avec une vue de réalisme, seront prêts pour la discussion parlementaire au cours des années 1961 et 1962.

Je compléterai maintenant les renseignements fournis sur un certain nombre de projets. En outre, répondant à un vœu exprimé par la Commission de travail de la Chambre, je préciserai davantage l'information sur le rythme possible de l'évacuation des projets et plus concrètement encore j'indiquerai les projets susceptibles d'être traités par la Chambre jusqu'aux vacances parlementaires de cette année. Une double remarque encore: l'ordre des projets ne sera pas indicatif de préférences ou de priorités, mais plutôt des possibilités effectives de réunir les avis et rapports préalables. J'étendrai les renseignements en question même aux projets n'ayant pas d'incidence sur les finances publiques.

a) Réforme fiscale.

Quand nous parlons de réforme fiscale, ce n'est pas seulement un projet d'avenir que nous évoquons. J'ose affirmer que nous sommes engagés dans la réalisation de la réforme depuis des années.

Des réformes partielles ont déjà sensiblement adouci la rigueur de la loi de l'impôt sur le revenu. Le barème annexé à la loi du 7 août 1959, dite petite réforme fiscale, a consolidé le dégrèvement concédé par les remboursements

ou bonifications d'impôt concédés en rapport avec les interpellations sur l'imposition des gratifications. Les minima exonérés ont été relevés. Le décompte annuel fut introduit pour les salariés. L'imposition des rentes viagères fut rendue plus rationnelle et humaine.

Au point de vue des entreprises, la réévaluation des actifs a inauguré la politique fiscale de consolidation et d'expansion économiques en éliminant l'imposition de pures plus-values monétaires. La loi budgétaire prévoit des encouragements aux investissements, dont le principe était déjà inscrit dans le projet de réforme fiscale et dont la substance sera d'ailleurs incorporée avec certaines extensions dans la loi-cadre de développement économique.

La commission d'experts instituée à la suite d'une réunion de représentants du patronat de la sidérurgie et des syndicats en rapport avec la question des investissements industriels, est sur le point de terminer son rapport. Elle a étudié les systèmes étrangers et procédé à des comparaisons sur les faveurs fiscales accordées dans l'intérêt de l'investissement. Sans préjuger les conclusions de l'étude et les mesures complémentaires à décider par le Gouvernement, je puis dire dès à présent qu'en tout cas *notre régime fiscal pour les investissements se comparera dorénavant très favorablement avec l'étranger.*

Néanmoins, *le projet de la grande réforme de l'impôt sur le revenu* ne doit pas rester sur le chantier, ceci pour les raisons qui découlent des objectifs énumérés au commentaire du Budget et que je répète:

- a) doter le pays d'un code complet de textes remplaçant le corps législatif éparpillé et incertain des textes introduits par l'occupant;
- b) réformer certaines dispositions de fond de la législation actuelle;
- c) renforcer la fonction économique de l'impôt;
- d) atténuer les effets de la progressivité de l'impôt dans les échelons où elle paraît excessive;
- e) faciliter la solution du problème des finances communales par le transfert d'une partie de la masse imposable à celles-ci.

Entretemps, *les amendements* au projet primitif ont été arrêtés. Le Conseil d'Etat et la Chambre en seront saisis au cours du mois de février. Je saisis cette occasion pour vous informer de nos intentions et pour donner une vue d'ensemble sur les modifications proposées.

La plupart des modifications, dont certaines n'intéressent pas la grande masse des contribuables, répondent à des désirs ou suggestions exprimés par les Chambres professionnelles. Une certaine partie des amendements réalise des propositions de Messieurs les professeurs Neumark et Schendstock. Un troisième groupe d'amende-

ments a pour objet d'incorporer au projet de réforme les innovations à caractère permanent introduites dans notre loi de l'impôt sur le revenu par la loi du 7 août 1959 et par la loi budgétaire du 25 juin 1960.

Les modifications d'un certain poids sont les suivantes.

En ce qui concerne les commerçants, industriels et artisans, il échet de relever l'abandon de l'application rigide de la règle « first in first out » dans l'évaluation des stocks.

La question de la définition de la valeur d'exploitation soulevée par la Chambre de Commerce est tranchée en ce sens que le texte du projet de réforme fiscale est remplacé par une traduction littérale de la définition actuellement en vigueur.

Différentes dispositions d'atténuation de la rigueur fiscale visent le bénéfice de cession d'exploitations ou de participations importantes.

Le report de pertes, qui est actuellement de 2 ans et que le projet initial a porté à 3 ans, sera fixé à 4 ans.

Quant aux réalisations de participations importantes, le bénéfice de réalisation profitera de l'abattement de 100.000 francs et les pertes éventuelles pourront être compensées avec d'autres revenus, cette dernière disposition constituant une innovation par rapport à la législation actuelle.

Le système d'imposition des revenus forestiers est grandement simplifié par l'abandon de la méthode de bilans annuels faisant état de la valeur du bois sur pied. Il n'y aura désormais qu'un seul mode de détermination applicable à tous les exploitants.

Le régime des taux spéciaux pour coupes extraordinaires, que le projet de réforme fiscale refuse aux exploitations mises en coupes réglées, est réintroduit pour ces exploitations sous les conditions auxquelles ce régime de faveur est soumis dans la législation actuelle.

La réévaluation des prix d'acquisition des terrains forestiers est prévue de façon formelle par application des coefficients applicables aux exploitations commerciales et industrielles.

Le projet de réforme fiscale contenait une série d'améliorations importantes en faveur des sylviculteurs; il contenait par contre aussi des aggravations. Les amendements qui viennent d'être esquissés, abandonnent à peu près toutes ces aggravations.

En ce qui concerne les salariés, l'avant-projet d'amendement prévoit une interprétation plus large de la notion de frais déductibles de déplacement entre le lieu de travail et le domicile. D'autre part, le forfait pour frais d'obtention, qui est actuellement de 6.000 francs pour tous les salariés, sera relevé et exprimé par un certain pourcentage de la rémunération, soit 5 % avec un minimum de 7.000 francs et avec un maximum de 15.000 francs.

Dans l'intérêt du développement d'activités scientifiques, artistiques et philanthropiques, les libéralités sont, sous certaines conditions et dans certaines limites, déclarées déductibles au titre des dépenses spéciales. La limite supérieure est fixée à 5 % du total des revenus nets et en chiffre absolu à 5 millions de francs. Il faut, d'autre part, que les libéralités soient faites à certaines institutions nommément désignées.

Le bénéfice de spéculation, qui figure dans la loi actuelle et qui a été omis dans le projet initial, est repris dans le projet révisé.

L'élaboration d'un *nouveau barème* est une des opérations les plus délicates. Le barème reflète en effet un certain nombre de conceptions humaines, sociales et sociologiques qu'il est souvent malaisé de concilier de façon à présenter un tarif ordonné et rationnel. D'un autre côté, un tarif ne se construit pas dans le vide. Il faut tenir compte de ce qui existe et des réactions psychologiques. Il va de soi que l'on est encore gêné par la limite des déchets acceptables au point de vue budgétaire. Or, n'oublions pas qu'en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce sont les revenus moyens qui fournissent la matière imposable la plus importante.

Il m'est impossible d'entrer dans les détails à cette occasion. Qu'il me suffise de vous communiquer les idées fondamentales.

1^o Le nouveau tarif élimine les irrégularités du tarif actuel et notamment les « bosses » dans l'évolution du taux d'accroissement.

2^o Voulant résoudre d'une façon rationnelle et équitable le problème de l'imposition des époux, il applique le système du *splitting* qui existe en France, aux États-Unis, en Allemagne. Ce système est basé sur le principe que la charge fiscale relative au revenu commun d'un ménage doit être la même que si les deux époux étaient considérés comme célibataires, touchant chacun la moitié du revenu commun.

Le *splitting* nous a semblé la solution idéale, parce qu'il offre aux intéressés, en ce qui concerne le montant de l'impôt, l'avantage optimum, pouvant résulter de l'imposition séparée, tout en conservant les avantages d'ordre juridique et administratif de l'imposition collective.

En ce qui concerne les célibataires, il sera tenu compte plus largement que dans le passé des frais spéciaux de ménage.

3^o Quant aux charges d'enfants, le système actuel est maintenu avec un aménagement plus rationnel des bonifications. Le système du quotient familial, comparable d'ailleurs au *splitting*, sera appliqué jusqu'à concurrence d'un certain revenu.

Aux taux actuels, l'application de ces principes aurait entraîné des aggravations pour de nombreuses catégories de contribuables. Vou-

lant éviter ce résultat dans la mesure du possible et reconnaissant la nécessité d'atténuer la progressivité de l'impôt spécialement en ce qui concerne les revenus moyens, nous avons aménagé le nouveau tarif de façon qu'il donne un allègement équivalent à 8 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le contribuable profitera donc en moyenne d'un allègement de 8 %.

Le programme à court terme évoque ensuite la réforme des finances communales, la politique économique et la politique sociale en énumérant un certain nombre de réformes législatives.

Je passerai rapidement en revue les projets qui seront disponibles pour la discussion parlementaire au cours de la présente session, eu égard au fait que l'avis du Conseil d'Etat sera rendu dans un délai rapproché.

a) Politique économique.

Le projet de loi relatif au droit d'établissement.

Le projet de loi relatif au ducroire.

Le projet de loi relatif aux abus de la puissance économique.

La loi-cadre tendant à l'expansion industrielle a une importance particulière. Toutefois, l'avis du Conseil d'Etat ne pourra être rendu qu'au vu de celui des Chambres professionnelles. Le projet pourra faire l'objet de la procédure législative avant la fin de l'année.

b) Politique agricole.

La Chambre est saisie du projet de loi relatif à la caisse de maladie des agriculteurs.

Elle est également saisie de divers autres projets (salaire différé, réforme du droit successoral).

Le projet de loi relatif au remembrement obligatoire fera l'objet d'un avis du Conseil d'Etat un peu plus tard. L'avis de la représentation professionnelle des agriculteurs serait d'une grande valeur pour faire avancer le projet.

c) Politique sociale.

Nous pouvons compter avec les avis du Conseil d'Etat pour le mois d'avril en ce qui concerne

— le projet de réforme du Code des Assurances Sociales.

Le Gouvernement a exposé son point de vue quant au financement de ce projet. La Chambre pourra s'en occuper après Pâques. Les objections présentées par certains groupes professionnels seront examinées avec soin. Le Gouvernement pense pouvoir donner des apaisements et éviter que la réforme puisse être considérée comme discriminatoire à l'égard d'autres groupes.

— Le projet de réforme du statut des employés privés pourra également être traité avant les vacances de juillet.

Un projet relatif à l'assurance-accidents agricole sera également disponible d'ici peu.

Des projets de loi concernant les préavis de congédiement et le régime des contrats collectifs feront l'objet d'avis du Conseil d'Etat, soit avant, soit après les vacances parlementaires de cette année.

Le projet de loi relatif à la coordination des régimes de pension devrait également pouvoir être évacué.

En ajoutant à cette liste le vote éventuel d'une nouvelle loi d'habitation, la ratification des accords germano-luxembourgeois, le vote du projet tendant à la création d'une Chambre professionnelle des fonctionnaires en instance devant le Parlement, le programme parlementaire de printemps et d'été paraît déjà amplement fourni d'autant plus qu'une série de petits projets viendront compléter les ordres du jour: modification de la loi sur les cabarets, des lois de réforme de cadres de différentes administrations, modification de la loi sur la circulation, etc., etc.

d) Revision des traitements.

Quelques mots sur l'état de la revision des traitements du secteur public:

Le groupe de travail chargé de faire des propositions pour la revision générale a activement poursuivi ses travaux conformément au plan et aux directives données par le Gouvernement.

Par sa circulaire du 28 octobre 1959, le Ministère d'Etat a fait appel à la collaboration des départements ministériels, administrations et services publics.

A cet effet, il les a priés de bien vouloir faire connaître, d'une part, leur avis motivé au sujet de la revision projetée et, d'autre part, les propositions concrètes qu'ils jugent utiles de faire en cette même matière.

De plus, il les a invités à fournir les données techniques relatives:

- aux conditions générales de recrutement;
- aux conditions d'admission définitive dans les cadres;
- aux conditions d'avancement à un emploi supérieur;
- aux attributions et aux devoirs des titulaires des différents emplois;
- aux possibilités d'avancement.

Les réponses des départements ministériels, administrations et services publics relatives à la circulaire du 28 octobre 1959, qui portent sur plusieurs milliers de pages, ont été condensées par le groupe de travail dans un document de travail qui sert de base à tous les problèmes que pose la revision des traitements.

Le groupe de travail a fait des études sur le système de rémunération des fonctionnaires d'autres pays. Des documents de travail ont été établis sur le statut pécuniaire des agents des Etats belge, allemand, suisse et français.

La solution de la plupart des problèmes sou-
lève de sérieuses difficultés par le fait que di-
verses catégories de fonctionnaires jouissent de
revenus accessoires appréciables, en dehors du
traitement de base, de l'indemnité de foyer et
de l'indemnité compensatoire de logement.

Ces accessoires ont été énumérés et analysés.

Au cours de ses travaux, le groupe de travail
a en outre examiné les problèmes relatifs à
l'établissement des barèmes des traitements, tels
que la présentation des tableaux des traitements,
l'échelle indiciaire, le nombre de catégories, le
système des carrières ouvertes, l'éventail hié-
rarchique, les augmentations périodiques, la simpli-
fication de la structure des traitements, l'uniformi-
sation des titres, le « Besoldungsdienstalter ».
Il a étudié le système des avancements, la réin-
troduction de l'avancement automatique en trait-
tement, l'égalité des traitements entre fonction-
naires masculins et féminins.

Le groupe de travail a recueilli dans une
large mesure les opinions et les propositions des
intéressés. Dans trois séances, il a discuté de
tous les problèmes essentiels avec la commission
consultative.

Il a entendu les exposés oraux de 8 chefs
d'administrations et de 29 délégations et repré-
sentants de groupements professionnels.

Au cours de ses travaux, le groupe de travail
n'a pas perdu de vue que le but principal de
la révision générale était la revalorisation de la
fonction publique. Cette revalorisation est inti-
mement liée à l'ordre de grandeur du déclassé-
ment de la fonction publique par rapport au
secteur privé. Des études sont en cours sur ce
point.

Si les travaux du groupe de travail ont porté
jusqu'ici essentiellement sur l'inventaire des re-
vendications et des problèmes qui se posent, ils
sont arrivés actuellement au stade où le groupe
pourra préciser son attitude et condenser le
résultat de ses travaux dans un rapport qu'il
a l'intention de soumettre au Gouvernement
encore pendant la première moitié de l'année
1961.

La procédure peut paraître longue à certains.
Mais j'estime qu'il faut faire un travail appro-
fondi. La révision ne doit pas être un replâtrage,
qui nous laisserait au bout de quelques mois
avec les mêmes problèmes qu'auparavant, mais
une véritable refonte du système. En attendant,
l'octroi de l'indemnité extraordinaire prévue
également par la loi budgétaire de 1961 donnera
aux fonctionnaires une compensation provisoire.

Dans un autre ordre d'idées, la Chambre aura
à voter avant juillet le projet de loi relatif aux
*fonds d'investissements administratifs, scolaires
et sanitaires.*

D'autres projets de travaux importants sont
en voie de préparation active: diverses construc-
tions dont certaines dans l'intérêt de la politique
européenne, ravitaillement en eau potable, port
fluvial et d'autres.

III. - Le Budget et la conjoncture.

Sur différents plans internationaux et dans
de nombreux comités la comparaison des Bud-
gets nationaux fait l'objet d'études et de tra-
vaux. Depuis quelque temps, les Ministres des
Finances se rencontrent périodiquement sur le
plan des Six de la CEE. Les réunions annuelles
du Fonds Monétaire, les contacts périodiques des
gouvernants des pays de Benelux, des congrès
et des journées d'études forment le cadre
d'échanges de vues et de discussions sur la poli-
tique budgétaire à suivre par un Etat moderne.
Au centre de ces discussions se retrouve tou-
jours la préoccupation conjoncturelle. Celle-ci
peut consister à voir la politique budgétaire
agir sur la conjoncture économique. La préoc-
cupation peut aussi être de mettre les finances
publiques à l'abri des violentes secousses des
cycles économiques. L'action conjoncturelle au
premier sens du terme, c'est-à-dire le rôle actif
du Budget dans l'orientation de l'économie ne
peut jouer à plein que si les pouvoirs publics
disposent d'un système monétaire complet. Nos
moyens à cet égard sont plus limités que ceux
d'autres pays. Il n'en reste pas moins vrai que
nous n'en sommes pas complètement dépourvus,
alors que l'expérience a prouvé que la politique
du crédit est spécialement l'action de l'Etat dans
le maniement de sa trésorerie et de la dette
publique, également la fiscalité, constituent des
moyens d'intervention d'une efficacité certaine.

Le souci de préserver les finances publiques
des aléas de la conjoncture n'est pas plus facile
à satisfaire. Il impose une discipline et un
esprit de prévision qu'il est d'autant plus dif-
ficile de mettre en pratique que les supputations
peuvent être démenties par les faits. L'aspect
dynamique de l'action conjoncturelle est néces-
sairement en conflit avec l'aspect statique du
Budget annuel qui résulte autant de nécessités
administratives que du souci de bonne admi-
nistration financière.

Ce dernier souci suppose en toute première
ligne que le *Trésor, sans endettement encom-
brant ou excessif, soit en mesure de faire face à
tout moment aux obligations découlant de la
loi budgétaire.* Il n'est donc pas indifférent com-
ment s'établit à la fois l'équilibre du Budget et
l'équilibre des comptes.

A cet égard, la distinction entre le Budget
ordinaire et le Budget extraordinaire me paraît
encore d'une incontestable utilité. Vous vous
rappelez, Messieurs, qu'il y a quelques années,
le Ministère des Finances a défini les recettes
et les dépenses devant rentrer, selon la logique
et nos dispositions législatives, dans le cadre du
Budget ordinaire. Il s'agit en gros des dépenses
courantes de consommation et de transferts de
revenus. *Les recettes ordinaires doivent au moins
suffire à couvrir ces dépenses courantes.* Un
déséquilibre dans ce chapitre est à déconseiller.

Aussi ai-je toujours été enclin à ne faire
jouer le facteur conjoncturel que dans le cadre

du Budget extraordinaire. C'est là à proprement parler l'*impasse budgétaire* telle que j'admets que le terme soit appliqué chez nous. Suivant les options de la politique financière générale, cette impasse peut être couverte soit par l'accroissement de la dette publique, soit par des recettes à caractère conjoncturel.

Ces principes relativement simples nous ont permis d'éviter depuis dix ans toute crise aiguë de trésorerie.

Il est d'autant plus facile à l'opinion publique de suivre notre politique conjoncturelle ou anticyclique que la présentation des finances de l'Etat en met clairement en évidence les principaux éléments.

1° Les comptes définitifs ou provisoires des exercices budgétaires sont établis avec le moins de décalage possible. Les délais ont été progressivement réduits et si, pour le moment, on ne peut aller plus loin, c'est que, pour des raisons pratiques, l'exercice budgétaire ne se clôture qu'au 31 mai de l'année suivante.

2° Les plus- et moins-values des comptes annuels sont reportées sans solution de continuité et forment la situation budgétaire reportée telle qu'on la trouve dans le commentaire budgétaire.

3° La troisième donnée de la politique anticyclique est fournie par les fluctuations de la dette publique.

4° Un quatrième élément chiffré disponible est fourni par d'éventuelles réserves et en ordre principal par le fonds de crise.

Faisons le point de la situation actuelle au regard de ces différentes données.

A. Les comptes généraux de l'exercice 1959, année marquée encore partiellement par la régression économique, se soldent par un mali de 343,1 millions. Les recettes ordinaires de cet exercice ont dépassé les prévisions de 8 %. Les dépassements des crédits de dépenses ordinaires ont été à peu près du même ordre de grandeur, de sorte que le Budget ordinaire clôture avec un boni de 14 millions. Il est donc équilibré. Le Budget des dépenses extraordinaires s'est élevé du côté des dépenses à 1.013 millions, auxquels font contrepartie des recettes extraordinaires de 656 millions, dont principalement un emprunt de 600 millions. Les prévisions budgétaires avaient été de 903,4 millions.

Si donc, à 100 millions de francs près, l'insuffisance budgétaire est d'un ordre de grandeur conforme aux prévisions, il faut néanmoins avouer qu'à l'intérieur du Budget il y a de notables moins-values et plus-values. Du côté des dépenses, ceci soulève le problème des dépassements de crédits, auquel le rapport de la Commission spéciale consacre un assez long développement.

S'il est vrai qu'un pourcentage de 10 à 12 % de dépassements de crédits par rapport à la masse budgétaire paraît élevé, cette appréciation globale ne tient cependant pas compte de cer-

taines données réelles. Il faut en effet distinguer entre différentes espèces des crédits non limitatifs.

a) Je considère comme critiquable les crédits non limitatifs et les dépassements qui trouveraient leur origine dans une sous-évaluation consciente pour des raisons de présentation budgétaire et d'équilibre financier. Le Ministère des Finances s'oppose en principe à des pratiques de ce genre. J'invite la Chambre à exercer à son tour un contrôle sévère sur ces tendances.

b) L'institution des crédits non limitatifs me paraît cependant défendable et même bienfaisante, si elle est conçue comme un facteur de souplesse permettant d'adapter les dépenses effectives à telle et telle situation conjoncturelle, à condition évidemment que la nature de la dépense soit conforme à la volonté explicite ou implicite du Parlement. Dans ces conditions, certains de ces crédits sont susceptibles de devenir un des instruments d'une politique budgétaire anticyclique. Le paiement accéléré d'engagements de l'Etat et des remboursements de la Dette publique représentent un des instruments les plus efficaces d'une politique rationnelle de trésorerie. L'adaptation de la dotation de certains fonds spéciaux approuvés par la Chambre peut être rendue conforme en cours d'exercice aux résultats effectifs probables. Enfin, n'oublions pas que certains articles de dépenses évoluent automatiquement en rapport avec certains articles de recettes. Je vous invite à analyser à la lumière de cette distinction fondamentale les dépassements de crédits non-limitatifs détaillés à la page LXXIX du document parlementaire. Sur les 698 millions de dépassements je n'ai qu'à évoquer les principaux, pour vous convaincre que le Gouvernement s'en tient en substance à la ligne de conduite spécifiée ci-avant:

Article 1060-4. Paiement de la deuxième partie de l'indemnité extraordinaire aux agents du secteur public ... 100 millions; selon les termes mêmes de la loi budgétaire, le paiement de cette deuxième partie dépendait des recettes effectives.

Article 797. Participation de l'Etat aux allocations familiales ... 65,5 millions. Il s'agit de la régularisation d'un engagement ancien de l'Etat, ordonné par une loi spéciale, dont l'exercice d'imputation était incertain.

Articles 1050, 1132, 1137 et 1138. Dépassements de crédits des Dommages de guerre et Reconstruction: au total 146 millions. Selon la loi sur les Dommages de guerre, le rythme des paiements peut et doit être adapté aux possibilités budgétaires. Il s'agit en fait d'un paiement d'une dette occulte de l'Etat.

Articles 293 et 294. Remboursements anticipés de la Dette publique ... 54 millions.

Article 1118. Automatisation du réseau téléphonique ... 68,4 millions. Etait-il opportun de

ne pas interrompre le rythme accéléré de cet investissement ?

Article 174. Parts des communes dans le produit de l'impôt sur le revenu ... 28,5 millions. Il s'agit d'un dépassement automatique. Ces quelques exemples devraient vous montrer qu'il y a dépassement et dépassement et que le jugement porté par la Commission spéciale est au moins trop peu nuancé.

B. La situation financière reportée de l'Etat s'établissait fin 1958 à 100,2 millions de boni. Par l'imputation de l'excédent déficitaire de 1959 ce boni est converti en un déficit de 220,7 millions. Remarquez que ce renversement de tendance trouve sa cause exclusivement dans le Budget d'investissement.

Ainsi que le Gouvernement l'a exposé dans l'introduction au Budget, il faudrait, dans le stade actuel de l'évolution cyclique, reconstituer une réserve de trésorerie pour la basse conjoncture et doter le fonds de crise ou encore rembourser la Dette publique. Avant toutefois que les résultats améliorés de 1961 ne puissent servir à ces fins, nous devons couvrir le déficit du Budget extraordinaire de 1960, environ 200 millions, et amortir le mali reporté. Il paraît que ce résultat peut être atteint.

C. A la date du 1^{er} octobre 1960, la Dette publique atteignit le chiffre de 8.711 millions, soit une augmentation de 686 millions par rapport à octobre 1959. Au 31 décembre 1961 on constate un léger fléchissement à 8.625 millions. Le Conseil d'Etat et la Commission spéciale constatent que le niveau de la Dette publique est un des aspects favorables de notre situation financière. Non seulement ce facteur favorable permet-il une politique souple de trésorerie, mais il n'encombre pas les dispositions financières de l'avenir. L'exemple de l'étranger montre que l'accroissement de la Dette publique a des limites et qu'un des meilleurs atouts pour affronter les récessions, les crises et toutes sortes d'autres calamités est un endettement modéré.

D. Les résultats améliorés de 1960 permettent de doter à nouveau le fonds de crise. Celui-ci atteint au 31 décembre 1960 le montant de 659 millions, en progression de 25 millions.

Je m'excuse de ces développements sur des faits qui sont déjà partiellement connus, mais il me tient à cœur de vous montrer la complexité d'une politique budgétaire axée sur les fluctuations qui sont le propre de notre vie économique.

Je dois toutefois ajouter une remarque importante. Pendant les deux ou trois dernières années, la politique budgétaire a été menée de façon à pouvoir absorber l'incidence des réformes fiscales déjà réalisées et de celles qui nous attendent. Une des conséquences de cette politique sera un plus large appel à l'emprunt pour la réalisation des investissements.

IV. — Problèmes financiers généraux.

S'il est nécessaire de considérer le Budget dans le cadre de la conjoncture, on ne peut d'autre part le séparer de la réalité monétaire et financière telle qu'elle est donnée par l'évolution à l'intérieur comme à l'étranger.

L'analyse économique ne saurait à aucun moment ignorer le facteur monétaire. En effet, l'augmentation du stock monétaire qui ne serait pas parallèle à celle des besoins de la population et à celle des produits offerts sur le marché provoque la hausse des prix et l'inflation.

Le stock monétaire est d'ailleurs constitué non seulement par le montant des billets de banque en circulation, mais également par le volume de la monnaie de banque ou scripturale représenté par l'ensemble des dépôts à vue dans les banques et auprès des chèques postaux. Cette monnaie scripturale circule par l'intermédiaire de deux instruments: le chèque et le virement.

On ne peut considérer le phénomène monétaire dans notre pays en ignorant la situation monétaire belge. Il est vrai que la définition de notre franc luxembourgeois a été faite par référence à l'or par une déclaration autonome et formelle au Fonds Monétaire International conformément aux accords de Bretton Woods ratifiés par la Chambre des Députés. Toutefois, un arrêté grand-ducal de 1949 a consacré la parité avec le franc belge tel que la Belgique l'a à son tour défini vis-à-vis du Fonds Monétaire.

Or, malgré les soubresauts de la politique belge et en contradiction avec la hausse momentanée des devises en 1960, les facteurs économiques et techniques, qui sont à la base de la stabilité monétaire, sont restés favorables.

Tant en Belgique que chez nous, le niveau des prix est resté relativement stable malgré la haute conjoncture. L'indice général du coût de la vie, qui était dans le Grand-Duché de 132,31 points (1948 = 100) en septembre 1959, s'inscrit par 132,64 points pour le même mois de 1960, ce qui correspond au niveau d'août 1959. En Belgique, ces chiffres étaient respectivement 110,2 et 109,8 points (1953 = 100).

Le commerce extérieur de l'Union économique a progressé de 16 % tant pour les importations que pour les exportations.

Si le montant des billets de la Banque Nationale de Belgique a augmenté à raison de 2 milliards par rapport à l'année précédente, les réserves monétaires de la Belgique (or et devises) ont évolué dans le même sens. La couverture or reste considérablement au-dessus du minimum légal.

Le problème budgétaire belge, qui est à la base de la situation difficile de nos voisins, n'est pas d'ordre monétaire. Il pourra et il devra être résolu par des moyens qui ne touchent pas à l'instrument ni aux organismes monétaires.

Le stock de monnaie scripturale ou volume des dépôts à vue est resté pratiquement inchangé dans notre pays. Les dépôts à vue en francs dans les banques et les dépôts en comptes chèques-postaux sont, en effet, restés stationnaires: 5,5 milliards en décembre 1957, 5,4 milliards en décembre 1958, 5,6 milliards en décembre 1959 et 5,3 milliards en septembre 1960.

*

Le marché du crédit a évolué favorablement. Les dépôts à terme passent de 2.861 à 3.509 millions de septembre 1959 à septembre 1960, les dépôts d'épargne de 6.211 à 6.651 millions. Cette augmentation remarquable des disponibilités pour l'économie nationale devrait être un des facteurs favorables pour les investissements en rapport avec l'expansion économique. On ne l'a pas encore suffisamment remarqué, ni développé les techniques nécessaires pour en faire profiter l'économie nationale.

C'est ainsi que le crédit à moyen terme dans l'intérêt de l'exportation et de l'investissement pourrait être mieux organisé. Je suggère l'étude de la création, à l'initiative des établissements de crédit, d'un institut de réescompte pour l'organisation du crédit à moyen terme, dont l'Etat pourrait garantir la liquidité.

Les crédits accordés par le secteur bancaire à l'économie luxembourgeoise s'élèveront probablement à 10,5 milliards à la fin de 1960 contre 10 milliards en décembre 1959 et 8,3 milliards à la fin de 1958, date à laquelle la régression économique passée avait atteint son point le plus marquant. La progression à partir de cette date se chiffre donc par 28 % environ, alors qu'elle est d'un peu moins de 20 % par rapport à la fin de 1957.

L'évolution des crédits bancaires au secteur privé s'oriente dans le sens d'une plus grande sélectivité, basée sur les garanties offertes par l'emprunteur. C'est ainsi que les crédits non gagés représentaient 22,7 % du total en décembre 1957 et 15 % en décembre 1959. Ils ne devraient plus représenter qu'environ 14 % à la fin de 1960. Le secteur bancaire luxembourgeois apparaît donc conscient du rôle économique qu'il doit jouer sur le plan de l'évolution économique nationale en restreignant la catégorie des crédits susceptibles de provoquer les tensions inflationnistes les plus sérieuses.

Les crédits accordés au secteur privé, dans la forme de crédits d'équipement, grâce à l'intervention de l'Etat, sont passés de 221 millions en décembre 1957 à 318 millions à la fin de 1960. Les demandes encore à l'examen au 31 décembre 1960 représentent environ 30 millions, si bien que l'on peut considérer que le chiffre final s'inscrit par 345 millions environ contre 302 millions en 1959.

Le montant non encore remboursé des crédits consentis se chiffre par 267 millions, dont 232,3

millions au bénéfice de la petite et moyenne industrie, 26,4 millions à l'artisanat et 8,3 millions à l'hôtellerie.

En présence de l'abondance des disponibilités tant en Belgique que dans notre pays, l'augmentation du loyer de l'argent, qui débuta en décembre 1959, lorsque le taux d'escompte de la Banque Nationale de Belgique fut porté à 4 % et se poursuivit en 1960, s'explique par des considérations de caractère international.

C'est que depuis décembre 1958, date du retour à la convertibilité extérieure des monnaies — régime dans lequel l'institut d'émission est tenu de rembourser ses billets en or ou en devises, dans la mesure où ils sont en possession d'étrangers —, une situation nouvelle s'est créée qui accentue l'interdépendance des économies nationales.

Quant aux taux d'intérêt, le marché luxembourgeois des capitaux suit toujours avec un certain recul les évolutions du marché belge. Le Grand-Duché est un pays où l'argent est généralement bon marché, semblable en cela à la Suisse et aux Pays-Bas. Le Gouvernement estime en effet qu'une politique à la fois libérale et prudente s'impose en ce domaine en vue d'éviter que les sources de capitaux, indispensables aux investissements productifs, ne deviennent moins accessibles. L'argent cher, qui aggrave le prix de revient national et rend plus onéreux le coût des investissements, freine l'expansion économique et le développement du logement social.

C'est dans cette vision qu'il y a lieu de considérer la question de l'endettement de l'Etat et celle de la rémunération de l'épargne.

Cette dernière question a été évoquée à plusieurs reprises dans la presse au cours de l'année 1960.

J'estime que, pour juger équitablement la politique suivie, on doit tenir compte de différentes considérations.

- 1° Les avantages d'une politique générale de stabilité relative des taux d'intérêt que je viens d'évoquer.
- 2° Le rôle de la Caisse d'Epargne de l'Etat dans le développement d'un crédit social et son intervention dans les domaines où l'initiative privée est défailante.
- 3° Le caractère liquide des dépôts sur livrets d'épargne à vue.

Ceci dit, il appartient aux autorités financières d'offrir à l'épargnant des modalités de placement rémunératrices suivant l'immobilisation des fonds à laquelle l'épargnant consent. Il existe déjà les livrets d'épargne à 1 an, 3 ans, 5 ans qui rapportent 3 %, 3,5 % et 4 %.

Mais nous pensons encore à de nouvelles formules d'épargne que j'ai fait mettre à l'étude.

Les traités internationaux, y compris les traités européens, ont donné à notre pays de nouvelles responsabilités en matière de finances et

de monnaie. Nous entendons les assumer dans la limite de nos moyens matériels avec l'esprit de coopération qui est le propre de notre politique étrangère.

Si diverses institutions, le Fonds Monétaire International, l'Accord Monétaire Européen, ont eu des effets bénéfiques sur la coopération financière et le courant des échanges entre tous les pays adhérents, sur un plan européen et mondial très large, il n'empêche que, sur le plan des Six, un resserrement des liens monétaires et financiers doit accompagner l'accélération du Marché Commun. J'ai eu l'occasion récemment d'exposer ces problèmes devant la Chambre de Commerce de Strasbourg. Le vœu de progrès exprimé alors et la suggestion de définir une monnaie de compte européenne étaient fondés essentiellement sur le besoin de stabilité de l'économie pour ses échanges et de l'épargnant pour ses placements.

Messieurs,

Tout en m'appesantissant sur certains points, je n'ai pas couvert tous les aspects de notre politique budgétaire. Je reste à la disposition de la Chambre pour tout développement sur telle ou telle question précise.

Pour finir je réserve quelques conclusions fondamentales qui se dégagent de mon exposé :

1° Les mesures énumérées dans le commentaire budgétaire, celles que j'ai évoquées dans le présent exposé, permettront l'adaptation de notre économie aux conditions du Marché Commun pourvu que l'ensemble de la population en reconnaisse l'utilité et soutienne l'effort commun. Les objectifs finaux notamment en matière d'investissements devraient encore être précisés. J'ai fait établir un relevé coordonné des projets d'investissements publics qui s'avèrent indispensables ou utiles pendant une période de 10 à 15 ans. Nous confronterons ce plan aux possibilités annuelles de financement. Le plan d'investissement ne serait toutefois pas complet et au contraire pourrait avoir l'inconvénient de mettre trop l'accent sur l'investissement public, s'il n'était pas complété par une précision des objectifs de l'investissement privé. J'accorde que cela est plus difficile. Mais un ordre de grandeur devrait pouvoir être indiqué. La politique financière dans son ensemble, c'est-à-dire la politique fiscale, la politique budgétaire et la politique de crédit seront orientées vers l'atteinte de ces objectifs.

2° La croissance des dépenses de consommation de l'Etat n'a certainement pas dépassé au cours des dernières années la croissance du revenu national. Les dépenses de transfert de revenu ont continué de croître rapidement, mais devraient pouvoir être stabilisées et alignées sur le taux de croissance du revenu national dans son ensemble. De cette façon, le budget peut être équilibré à l'avenir, même si nous tenons compte des diverses réformes législatives prévues. Il appartient au Gouvernement et plus spécialement au Ministre des Finances de maintenir un juste équilibre entre les diverses tendances s'exerçant sur le Budget.

La réforme fiscale ne devrait pas porter atteinte à l'heureuse situation qui fait qu'actuellement les impôts grevant directement le prix de revient sont les moins élevés chez nous. La dette occulte qui grève l'Etat du fait de ses engagements en matière de pensions, conseille la modération dans le développement de la Dette publique, bien que le Ministère des Finances soit prêt à favoriser toute action vigoureuse et productive d'investissement et de consentir à une augmentation de la Dette publique de ce chef.

3° La politique d'équilibre financier dans le cadre des cycles économiques sera continuée.

4° Enfin, la description que j'ai faite de notre marché financier en général, devrait être de nature à promouvoir les initiatives privées tout comme il nous donne des garanties pour la réalisation du programme d'investissement public.

5° La réalité budgétaire comme la réalité politique est multiple et variée. Tâchons de la voir ainsi. Prenons garde à tous les intérêts légitimes et défendables qui sont affectés par nos propositions précises. L'équilibre budgétaire résulte finalement de concessions sur différentes idées valables, sur différents intérêts légitimes. L'économique et le social, le culturel et l'éducatif doivent trouver leur satisfaction.

Ce que je vous ai dit devrait suffire à vous prouver que le Gouvernement est conscient du nombre et de la complexité des problèmes, des vœux et des revendications du citoyen luxembourgeois.

La solution des problèmes, la satisfaction des vœux, dépendra peut-être d'un certain nombre de facteurs qui nous dépassent, mais pour une bonne part de la volonté de coopération constructive des responsables de la politique luxembourgeoise.