

BULLETIN DE DOCUMENTATION



18^e Année

24 FÉVRIER 1962

N° 1

Le Discours budgétaire de Monsieur Pierre Werner

Ministre d'Etat, Président du Gouvernement, Ministre des Finances,
prononcé à la Chambre des Députés, le 22 février 1962

Monsieur le Président,
Messieurs,

"Si nous pouvions d'abord reconnaître où nous en sommes et vers où nous tendons, nous serions en mesure de mieux juger ce qu'il faut faire et comment il faut le faire." Ces mots d'Abraham Lincoln s'appliquent à l'examen de conscience que constitue

toute discussion budgétaire. Mon propos, cette année, est de vous livrer en même temps qu'un rapport succinct de situation, mon opinion et mes réflexions sur quelques-uns des problèmes les plus importants et les plus discutés, cela sous leur double aspect de politique générale et de politique financière. La citation de Lincoln me fournit opportunément le plan de mon exposé divisé en deux parties majeures.

A. — Où nous en sommes et vers où nous tendons.

La situation actuelle et ses tendances.

1) La vie économique et sociale du pays reste marquée d'un optimisme modéré, bien que plus anxieux. Après le repli de 1959, les années 1960 et 1961 ont été prospères. Le point culminant fut atteint au milieu de l'année 1961, lorsque l'indice général industriel atteignit en juillet la cote de 215 contre 206 en juillet 1960 et 187 en juillet 1959. Depuis il a décliné à 209 en novembre 1961. La production industrielle avait continué, au cours de chacun des huit premiers mois de 1961, à dépasser le niveau atteint pendant le mois correspondant de 1960. Pen-

dant toute la période considérée, l'indice général de cette production s'était accru de 4,4%, taux qui était cependant relativement modeste en considération de l'augmentation de 10,8% que l'indice avait accusée en 1960 par rapport à 1959, toujours pendant les huit premiers mois.

Ce déroulement du rythme de croissance était dû moins à une ascension insuffisante de la demande qu'à des marges trop étroites dont disposaient certaines industries au point de vue des capacités de production non encore utilisées au début de 1961. En sidérurgie plus spécialement, à la suite d'une

progression exceptionnellement rapide du niveau de la production d'acier en 1960, les capacités de production libres se trouvaient pratiquement réduites à zéro à la fin de cette même année.

Effectivement, l'accroissement de la production sidérurgique, avec 3,1% seulement en 1961 contre 12,4% en 1960, avait été inférieur au taux d'expansion de l'ensemble de la production industrielle, alors qu'il la dépassait en 1960.

Le volume des exportations s'était accru de quelque 4%. En valeur, la hausse était moindre étant donné que les prix à l'exportation, du moins ceux de l'acier, étaient moins élevés pendant les six premiers mois de 1961 qu'au cours du premier semestre de 1960.

La demande intérieure a accéléré son mouvement haussier, plus spécialement en ce qui concerne la consommation privée et les investissements industriels. Par contre, la construction de maisons d'habitation et jusqu'ici aussi les investissements publics n'ont guère dépassé leur niveau de 1960.

La consommation privée a réagi, dans le sens de la hausse, aux majorations dont ont bénéficié la masse globale des revenus privés et plus particulièrement les salaires. L'emploi dans l'industrie a progressé de 1,2%. Les taux de salaire ont été relevés dans de nombreuses branches d'activité.

Depuis quelques mois la production sidérurgique est en baisse plus prononcée. Ce déclin a été accompagné d'une baisse des prix de l'acier à l'exportation. Provisoirement un cran d'arrêt est posé à la progression rapide des deux années de haute conjoncture. Sans qu'il y ait lieu de s'alarmer outre mesure, les statistiques économiques nous ramènent une fois de plus à une plus sobre appréciation de nos possibilités. Fondamentalement la situation reste saine, pourvu que nous ne nous affolions pas, notamment par une évolution désordonnée des prix. Il est incontestable que depuis quelque temps notre peuple est devenu plus sensible aux dangers qui pourraient menacer sa structure économique. Je suis convaincu qu'il y a un courant d'idées fondamental dans toutes les couches de la population favorable à une politique économique et sociale équilibrée, conditionnant la croissance économique, même au prix de sacrifices momentanés. Le courant social qui est légitimement si fort dans notre pays, ne devrait pas en pâtir, alors que de toutes façons son développement est conditionné par la consolation et l'accroissement du produit national. Or, ce produit est la résultante de notre productivité générale d'une part, elle-même conditionnée par l'investissement en capital ainsi que le niveau des prix, salaires et autres charges, des prix offerts par nos concurrents étrangers d'autre part.

Différentes mesures économiques, qui ont trouvé l'approbation de la Chambre avec l'appui même de l'opposition ont été encourageantes (loi-cadre de l'expansion économique, office du dueroire, législation sur la lettre de change). L'implantation de nouvelles industries a pris un vigoureux départ, grâce aux facilités offertes par la voie budgétaire ou fiscale. L'infrastructure générale du pays de perfectionne et se diversifie grâce à un effort d'investissement excep-

tionnel dans le domaine de l'énergie, des communications et de l'approvisionnement.

Evidemment il existe des tensions comme p. ex. sur le marché du travail. La tension sur le marché du travail s'est encore renforcée en dépit de l'évolution favorable des investissements industriels, en dépit aussi d'une nouvelle progression du niveau de l'emploi et d'un appel accru à la main-d'œuvre étrangère. Celle-ci représente d'ailleurs actuellement 29% du total des effectifs employés dans l'industrie y compris le bâtiment. L'importation de main-d'œuvre étrangère a encore progressé bien qu'elle se heurte depuis quelque temps à l'âpre concurrence étrangère s'exerçant sur les contingents disponibles. Pour des raisons de structure sociologique, nous devons d'ailleurs tenir le chiffre sous contrôle, même dans le cadre d'une politique libérale.

Il est essentiel de surveiller étroitement les tensions que subit notre économie et de faire une évaluation réaliste de nos capacités aussi bien que de notre liberté de mouvement sur les marchés étrangers.

La situation financière.

2) La situation financière a été favorablement influencée par le développement économique. Les branches fiscales les plus sensibles à la conjoncture ont permis à l'Etat et aux communes d'encaisser des plus-values imprévues. Alors que p. ex. pour 1959, l'impôt sur le revenu des collectivités était resté en deçà des prévisions (710 mio contre 750 mio escomptés), le rendement de cet impôt a atteint en 1960 les 1268 mio, soit un dépassement de 568 mio. L'évolution a été comparable pour l'impôt commercial communal (Gewerbesteuer), en 1959: 338 mio, 1960: 534 mio. Les résultats de 1961 seront aussi bons que ceux de 1960 malgré le ralentissement vers la fin de l'année. Pour les premiers mois de 1962 on peut prévoir un certain tassement.

Faut-il s'étonner dès lors que pour l'évaluation des recettes de 1962 nous ayons dû faire preuve de modération et de réalisme. En présence des fluctuations importantes de la recette de l'impôt sur le revenu des collectivités nous avons décidé de nous baser sur une moyenne embrassant deux cycles économiques, pratiquement 7 années. Le Conseil d'Etat reconnaît dans son avis que cette estimation est réaliste. Dans l'ensemble les recettes sont évaluées à un chiffre supérieur à ceux du budget de 1961. L'augmentation est de 306,4 mio (soit 6,3%). Le total atteint 5.161,8 millions contre 4.855,4 mio. Bien que le revenu national soit susceptible de stagner ou même de se tasser en 1962, cette augmentation se justifie encore par la croissance antérieure.

Nos évaluations tiennent compte dans une certaine mesure de l'incidence possible de la réforme fiscale. Il est vrai que le cumul de différentes mesures fiscales (loi-cadre, réforme fiscale, politique d'amortissement) peut rendre les évaluations moins certaines et produire un déchet relativement plus fort pendant trois ou quatre ans.

Remarquons que jusqu'à ce jour, nous avons pu poursuivre une politique d'expansion dans tous les

domaines sans accroissement de la charge fiscale, ni directe ni indirecte. Au contraire toutes les interventions législatives des dernières années se sont dirigées dans le sens du dégrèvement fiscal. L'explication est d'une part la croissance du revenu national d'autre part le maintien dans sa substance d'une législation, certes sévère par certains de ses aspects, mais ressentie dans son ensemble comme n'étant pas contraire à la justice distributive. La charge collective des impôts de toute nature oscille depuis 1949 entre 22 et 25% du revenu national. La charge de l'impôt sur le revenu était de 17,52% en 1951 et de 19,53% en 1960. Elle oscille très fortement à cause des fluctuations du revenu des collectivités. Par tête d'habitant notre rendement fiscal est le plus élevé dans le cadre des Six. Certes, il y a des améliorations à apporter à notre loi fiscale dans le sens de la productivité économique, d'une plus juste répartition des charges ou du découragement de certaines formes de consommation. Mais nous n'avons pas besoin de renverser le système. A l'heure où l'on procède à l'étude de l'harmonisation des politiques fiscales dans l'Europe des Six, nous pouvons constater que notre système fiscal comme tel est conforme à une doctrine fiscale assez largement acceptée dans l'Europe des Six. L'effort d'harmonisation de la Commission de Bruxelles porte essentiellement en ce moment sur les taxes frappant le chiffre d'affaires. Les Ministres des Finances auront prochainement à se prononcer sur une étude faite par un comité spécial. Dans l'intérêt de la libre circulation des marchandises et de l'égalité des charges frappant les exportations des recommandations pourront être faites que nous aurions un intérêt à suivre. Cela pourrait comporter une certaine modification de notre système actuel.

Le Trésor s'est efforcé une fois de plus de conformer sa politique à la conjoncture et de l'orienter dans le sens d'une action anticyclique. Ceux qui trouvent cette expression trop prétentieuse, peuvent y suppléer par celle de politique d'équilibre du Trésor dans le temps. Les comptes de l'exercice 1960 se soldent par un boni de 472,5 millions. Ce boni se compense en partie avec le report déficitaire des exercices antérieurs soit 220,7 mio, de sorte que la situation reportée des finances de l'Etat fait ressortir à la clôture de l'exercice 1960 un boni de 251,8 mio. Ce boni sera renforcé quelque peu à la fin de l'exercice 1961. A un moment où l'évolution économique se dégrade et où les charges de l'Etat se renforcent, nous avons pu reconstituer la réserve de caisse que l'expérience a révélée comme indispensable à une gestion prévoyante du Trésor. Avant la dotation prélevée sur les résultats de l'exercice 1961, le Fonds de Crise atteint en ce moment le chiffre de 734 millions.

La Dette publique a également évolué conformément au schéma anticyclique. Elle est revenue à 8.148 millions au 31 décembre 1961 contre 8.626 millions au 31 décembre 1960.

En conclusion on peut dire que la Trésorerie se trouve à l'aise. Il est vrai qu'elle peut affronter d'un jour à l'autre de plus dures épreuves et qu'elle doit s'y préparer.

La liquidité générale de l'économie.

3) La liquidité générale de l'économie était extrêmement bonne. Les dépôts bancaires ont encore progressé d'une façon spectaculaire. Les dépôts à vue et à terme atteignent le chiffre de 12.648 millions vers la fin de l'année. Les dépôts d'épargne progressent à raison de 559 millions à 7.395 millions. A la suite de l'introduction par la Caisse d'Epargne de l'Etat d'une prime de fidélité à octroyer aux dépôts d'épargne les taux créditeurs dans les banques s'inscrivent en légère augmentation, cependant que les conditions débitrices sont restées inchangées à l'exception de celles relatives aux crédits d'équipement ramenées de 4,5% à 4%.

Le crédit reste aisé à des taux relativement stables. Les débiteurs divers dans les banques ont progressé d'une année à l'autre de 8.805 millions à 10.079 millions.

Il ne se pose pas de problème de crédit particulièrement grave en ce moment. Le vote de la nouvelle loi sur la lettre de change comble les lacunes qui pouvaient être gênantes pour le développement de certaines formes de crédit. Nous avons poursuivi les études et les négociations au sujet de l'organisation du réescompte, notamment en vue de faciliter le crédit à moyen terme et plus spécialement le crédit à l'exportation. Celui-ci se trouvera également facilité par l'institution du ducroire. De la Banque Nationale de Belgique nous avons obtenu un accord de principe sur l'organisation du réescompte en vue de doter l'économie luxembourgeoise de toute la gamme de facilités de crédit dont jouit l'économie belge. Le problème institutionnel n'a pas encore trouvé de solution définitive du côté luxembourgeois.

Le marché des capitaux de Luxembourg a été sollicité dans les derniers temps par des emprunteurs étrangers et par la C.E.C.A. On voit circuler des obligations de débiteurs étrangers libellées entre autres en francs lux., ce qui, pour le moins, est un coup de chapeau rendu à notre étalon monétaire national. Le développement des fonds de placement marque également un accroissement de l'importance de notre place financière.

Le niveau croissant des dépenses publiques.

4) Une des caractéristiques majeures de l'évolution financière dans la plupart des pays du monde occidental est le niveau croissant des dépenses publiques.

L'augmentation quasi incessante des attributions de l'Etat se reflète dans le niveau des dépenses budgétaires. Ce phénomène général et continu trahit le développement de l'intervention de l'Etat dans les divers domaines de la vie du pays. Chez nous, depuis la fin des hostilités les problèmes économiques et sociaux ont pris une place prédominante dans les préoccupations nationales. Aussi ne faut-il pas se scandaliser du fait comme tel. Mais par contre toute politique financière efficace suppose que les dépenses publiques n'évoluent qu'en fonction de certaines données indiscutables de l'évolution économique. La méthode la plus utilisée dans la science financière

pour permettre l'appréciation des limites des charges de l'Etat est de les comparer avec l'indicateur économique qu'est le revenu national.

C'est ainsi que la part que représentaient les dépenses publiques par rapport au revenu national s'élevait en 1913 à 7,9%, à 15,7% en 1938. Elle oscille autour de 30% après la deuxième guerre mondiale.

Le souci du Ministère des Finances est de maintenir le niveau global des dépenses publiques plutôt en deça de ce pourcentage de 30%, assez communément admis dans le monde occidental. Il est vrai que ce pourcentage ne comprend que les dépenses de l'Etat. Avec les dépenses des communes et des parastataux on dépasse le 1/3 du revenu national.

Pour 1962 les dépenses de l'Etat s'accroissent à raison de 5% à 6.198 millions.

Je n'entrerai pas dans le détail de ces dépenses. L'introduction au Budget et les tableaux annexés, aussi bien que la brochure de vulgarisation éditée par le département, donnent un luxe de détails sur les dépenses budgétaires sous leurs différents aspects, administratif, économique et fonctionnel.

Je me contenterai seulement de décrire brièvement les tendances actuelles de notre budget, en me servant de l'instrument de la classification fonctionnelle.

Les budgets, dans leur présentation administrative traditionnelle recouvrent souvent des activités mul-

	<i>millions</i>	
1. Dépenses d'administration générale (y compris Affaires Etrangères et Justice)	1.215,—	19,60%
2. Dépenses à caractère économique (y compris les communications, l'énergie et l'agriculture)	1.459,1	23,54%
3. Dépenses à caractère social	1.412,8	22,80%
4. Education Nationale et Cultes	734,7	11,85%
5. Dépenses militaires	361,3	5,83%
6. Dette publique et Dommages de guerre	564,7	9,11%
7. Divers	450,4	7,27%
		100,00%

Ces chiffres et ces pourcentages sont plus éloquentes quand on procède à des comparaisons dans le temps et dans l'espace. L'évolution des grandes masses budgétaires trahit alors les orientations de la politique générale. Par rapport à l'année précédente les pourcentages ont évolué comme suit : Dépenses d'administration générale passées de 17,78% à 19,60%, les dépenses économiques de 23,45% à 23,54%, les dépenses sociales de 22,05% à 22,80%, les dépenses d'éducation nationale et du sport de 12,02% à 11,99%, les dépenses militaires à 5,83% inchangées, la dette publique et les dommages de guerre de 10,40% à 9,11%. En résumé les postes en évolution prononcée sont les dépenses d'administration générale et les dépenses sociales dans le sens de la hausse, la dette publique dans le sens de la baisse. Les postes plus ou moins inchangés en pourcentage sont néanmoins nominalement en hausse par rapport à l'année dernière alors que la masse budgétaire a augmenté.

Une autre comparaison permet de suivre de plus près la structure des dépenses publiques luxembourgeoises. Les travaux d'une commission de la compa-

tibles de nature diverse qui contribuent à des buts différents et qui n'ont entre elles que des relations parfois fort éloignées. Par contre, on trouve dispersées dans plusieurs budgets des catégories de dépenses qui concourent à la réalisation d'une même œuvre.

La classification fonctionnelle des dépenses de l'Etat, en d'autres mots, par grandes catégories d'activités de l'Etat, donne une vue plus concrète des différents objets auxquels sont affectées les ressources générales du Trésor public.

Faisant appel à des notions familières plutôt qu'à des concepts juridiques, comptables ou organiques, cette classification est plus apte à assurer une meilleure information de l'opinion publique et de l'éclairer aussi exactement que possible quant à l'objet des charges imposées à la nation.

Une analyse de la structure fonctionnelle et de l'évolution des dépenses publiques sous cet aspect a été faite dans la plaquette de vulgarisation éditée par le Ministère des Finances en ce qui concerne le projet de Budget de 1962. Je vous laisserais en répétant le détail de ce commentaire. Je vous y renvoie.

Qu'il me suffise d'interpréter quelques-unes des conclusions que suggèrent les tableaux et le commentaire.

Je vous rappelle d'abord l'importance relative des différentes fonctions de l'Etat dans le budget de 1962.

raison des budgets dans le cadre de Benelux permettent des confrontations intéressantes.

En 1961, les dépenses budgétaires par tête d'habitant atteignent 16.956 fr. au Luxembourg, 15.400 fr. en Belgique, 13.083 fr. aux Pays-Bas. La charge luxembourgeoise par tête d'habitant est notablement supérieure à celle de nos partenaires dans les domaines suivants :

- Administration centrale,
- Interventions dans le domaine économique et agricole,
- Transports et communications,
- Interventions à caractère social,
- Elle est notablement inférieure en ce qui concerne la
- Défense nationale.

En ce qui concerne l'Education Nationale notre dépense par tête d'habitant est à peu près égale à celle des Pays-Pas, mais elle est inférieure à celle de la Belgique. Le service de la Dette publique est notablement inférieur aux chiffres belges mais se situe en moyenne au niveau hollandais.

Dans le détail des grandes masses indiquées ci-avant quelles sont les fonctions les plus importantes ?

a) Le Travail et la Sécurité Sociale occupent pour l'année 1962 la première place avec un total de 770,7 millions de francs ou 12,43% du total des dépenses publiques. Cette fonction s'est accrue à partir de l'année 1955 de 334 millions en chiffres ronds.

b) En seconde position viennent alors les dépenses concernant l'éducation nationale, culture, etc.; en suivant de plus près cette catégorie de dépenses nous voyons que ces dépenses font preuve depuis l'établissement de cette classification d'une extension ininterrompue. Ces dépenses ont atteint le sommet de 734,7 millions et représentent 11,85% du total des dépenses. Par rapport à 1955 l'intervention financière en faveur de l'enseignement, de la culture et des arts s'est accrue de 84%.

c) Le troisième centre de gravité est constitué par les dépenses de transport et de communications. Le montant total des dépenses prévues pour ce secteur s'élève à 689,6 millions de francs ou 11,12% du total des dépenses.

Globalement, par comparaison avec le projet de budget de 1961, on constate une nouvelle progres-

sion de ces crédits. Je souligne le fait que la plus grande partie de ce montant, environ 430 millions, est utilisée pour les travaux publics, la construction, l'élargissement des routes nationales et internationales. Au 18^e siècle Adam Smith soulignait déjà l'importance et les bienfaits d'un bon état des grandes routes. Le siècle de l'automobile ne dément pas cette vue.

d) Nous trouvons ensuite l'agriculture avec un montant de 533,7 millions de francs ou 8,61% du total. Par rapport à 1961 ce secteur est en progression dans l'ensemble. Les subsides structurels sont plus ou moins stabilisés à 330 millions. Les crédits directs de l'agriculture augmentent à raison de 28 millions et ceci avant dotation du futur Fonds agricole.

e) Suivent alors de près la Dette publique qui est en régression depuis 1960, les transferts aux communes, la défense nationale et les nombreuses autres fonctions au sujet desquelles je renvoie au texte explicite de la plaquette.

Après cette description sommaire j'ai hâte de passer à la seconde partie de mon exposé selon le propos de mon exorde.

B. — Ce qu'il faut faire et comment il faut le faire.

Les tâches qui nous attendent.

La croissance économique et la politique d'expansion.

1) L'avenir matériel de notre pays est déterminé par la croissance économique et la politique d'expansion. Le Gouvernement a inséré une étude sur ce problème dans le document parlementaire du Budget. Celle-ci résume d'abord les tendances fondamentales de l'économie luxembourgeoise au cours des quelque vingt dernières années de la façon suivante :

- lenteur du rythme de la croissance économique,
- relèvement néanmoins très satisfaisant du niveau de vie,
- accentuation du caractère monolithique de l'industrie.

L'auteur tire un certain nombre de conclusions de ces constatations et propose des remèdes qui trouveront assez facilement l'approbation de tout le monde, mais qui poseront encore des problèmes délicats d'application et de dosage dans la pratique. Il en résulte notamment que la souhaitable diversification de la structure industrielle ne peut nous dispenser de participer à l'expansion sidérurgique, fût-elle dirigée vers la plus haute qualité ou vers des produits plus évolués et affinés.

Selon un tableau comparatif du potentiel économique des pays européens établi par l'O.E.C.E. le produit national brut par tête d'habitant aux prix du marché s'élève pour notre pays en 1960 à \$ 1.354. Il n'est dépassé en Europe que par la Suède et la Suisse.

Quand on considère la base étroite de notre économie, cette indication, qui à première vue nous remplit de fierté, doit être considérée non pas comme

un bien définitivement acquis, mais comme un avertissement, une position qu'il nous est demandé de défendre et de consolider à tout moment. Sait-on que de 1948 à 1960 le revenu réel par tête d'habitant (revenu nominal corrigé par l'évolution des prix) est passé de 30.734 fr. à 46.174 fr.? Les limites physiques et personnelles de notre pays ne nous permettront plus d'envisager une croissance par bonds spectaculaires. Si selon le document O.E.C.E. déjà cité le rythme de croissance a été de 3,35% en moyenne pendant les années 1955-60, la question se pose si ce rythme peut être maintenu et renforcé à l'avenir. Selon les normes fixées par l'O.C.D.E. on aurait tendance à préconiser un minimum annuel de 5% pendant la décennie 1950-1960. Toutefois dans l'appréciation de ces objectifs généraux, il faut replacer le problème dans son cadre national particulier et éviter de négliger des impératifs d'équilibre sociologique et démographique internes.

Les instruments qui sont à notre disposition pour l'expansion économique ne sont pas négligeables. La loi-cadre vient de les compléter heureusement. La réforme de l'impôt sur le revenu ne perdra pas non plus de vue certaines considérations économiques. Les problèmes de crédit peuvent trouver des solutions adéquates, grâce à un marché des capitaux encore bien fourni.

Le problème agricole a été récemment au centre de nos débats. Je n'entends pas répéter les thèses gouvernementales. Au point de vue budgétaire, il me suffit de constater une fois de plus que les subsides directs dans l'intérêt de l'agriculture sont en progression en vertu d'une politique consciente d'amélioration de la productivité. Les amendements au budget que je présenterai prochainement compren-

dront une première dotation du fonds d'orientation et de réadaptation économique et social. Je n'entends pas dire cependant que la politique agricole se limite à de nouvelles subventions. Au contraire j'estime que le problème a des aspects multiples. Il exige des attitudes et des mesures à caractère économique concordantes de nature à tendre vers une efficacité économique et sociale optima. Les travaux préparatoires de la loi agraire devraient être mis à profit pour préciser une fois de plus les objectifs économique de l'agriculture.

Dans tous les domaines les efforts d'investissement continueront. Notre budget d'investissement reste fixé encore cette année à un chiffre d'environ 750 millions. L'avis du Conseil d'Etat signale certaines conséquences nocives de l'effort d'investissement soutenu à un moment donné sur divers plans, pour autant qu'il s'agit de travaux et de constructions. Il craint que certains crédits du budget extraordinaire ne risquent d'exercer une action plutôt inflationniste qu'anticyclique. La remarque n'est pas dénuée de tout fondement. Elle prouve en tout cas que les problèmes d'un investissement intense ne se limitent pas au financement, mais que les goulots d'étranglement peuvent être ailleurs. Elle exige en tout cas de la part des autorités un doigté particulier dans la planification et l'engagement des nouvelles dépenses. Par ailleurs la plupart des investissements actuellement en cours répondent à des nécessités impérieuses et urgentes.

On émet souvent le vœu d'une planification plus poussée de notre effort d'investissement. Il est relativement facile de donner suite à cette idée, si on ne la conçoit pas comme procédant d'un dirigisme rigide. En ce qui concerne le secteur publique nous établissons périodiquement des tableaux. Un plan décennal idéal établi l'année dernière prévoyait une dépense globale de 5,6 milliards soit 560 millions par an. Si ce plan s'exécutait à la lettre, les budgets extraordinaires resteraient de l'ordre de grandeur actuelle pendant dix ans encore. Mais là aussi on pourrait se heurter à des limites physiques ou à des inopportunités momentanées. L'effort d'investissement des communes étant connu, il y aurait lieu de rassembler encore les données du secteur privé. Le nombre relativement limité d'entreprises industrielles ne devrait pas rendre cette tâche impossible.

Mais il ne suffit pas de dresser des plans relatifs aux dépenses. Un plan décennal n'a de valeur que s'il est intégré dans les possibilités de rendement économique et financier. En d'autres termes, un des corollaires est l'établissement de comptes prévisionnels économiques sur lesquels s'appuyerait un budget national. Ces comptes permettraient de prendre conscience de la vie économique du pays et de mesurer l'influence sur elle de telle ou telle décision budgétaire et vice versa. Avec le Ministre des Affaires Economiques je viens d'instituer un groupe de travail chargé d'étudier cette question.

Les transferts de revenu.

2) Les transferts de revenu absorbent une partie croissante de nos dépenses budgétaires. On entend

par-là les subventions et contributions diverses à des particuliers et à des organismes divers, les uns ayant un caractère économique, les autres un caractère social. Ces dernières forment le gros de ce genre de dépenses. Je cite les postes de transferts les plus importants en ordre dégressif :

a) Contributions aux parastataux de la	
Sécurité sociale	764,— mio
b) Subventions aux C.F.L.	157,6 mio
c) Fonds National de Solidarité	100,— mio
d) Rentes de guerre	90,5 mio.

Certains des crédits de ce genre sont susceptibles de s'accroître en cas de récession.

Il est inévitable que les dépenses de transferts de revenu atteignent dans notre pays des sommes relativement élevées. Cela est dû en grande partie aux différences marquées de la productivité entre les divers secteurs économiques et groupes sociaux. Il n'en reste pas moins que ce sont des dépenses qu'il faut surveiller étroitement, à raison du fait même de leur congénitale tendance à l'expansion.

Certaines lignes de conduite et certaines priorités doivent être fixées. C'est ainsi que le Gouvernement tente de mettre de l'ordre notamment dans les idées sur la Sécurité sociale et les modalités de l'intervention souhaitable de l'Etat dans ce domaine.

Le Trésor n'a pas la responsabilité exclusive de la Sécurité sociale. Au contraire. Les groupes professionnels sont réunis en mutualités qui perçoivent des cotisations, espèce d'épargne collective et obligatoire déterminante pour la fixation des prestations.

L'intervention de l'Etat et des communes dans ce domaine ne saurait être désordonnée, mais devrait procéder de quelques idées fondamentales clairement conçues. L'Etat intervient pour couvrir des pertes résultant du fait du prince ou bien encore pour compenser la dépréciation du pouvoir d'achat des rentes statutaires. Dans une vue sociale deux autres interventions peuvent être imaginées qui ont d'ailleurs trouvé des applications :

- 1° la garantie d'un certain minimum vital soit par la rente de solidarité soit en assumant une partie de la part fondamentale de la rente,
- 2° la couverture de risques sociaux particuliers.

Un programme politique conforme aux impératifs de l'heure exige, en dehors d'une politique des jeunes, une politique des vieux. C'est pourquoi l'un des premiers soucis du Gouvernement a été d'améliorer les rentes sociales par le Fonds National de Solidarité aussi bien que par des réformes de statuts (coefficient 1,3-1,6, diverses réformes d'autres caisses). N'est-ce pas la même idée qui nous a amenés à charger le Fonds National de Solidarité de l'assurance-maladie de certaines catégories de vieux.

La loi sur la coordination des pensions et les différentes améliorations de détail intervenant prochainement marqueront cette même tendance.

Un principe à affirmer est que tout en respectant les états de fait résultant du développement historique de la sécurité-vieillesse, l'intervention future de l'Etat doit se faire selon le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la sollicitude sociale du législateur.

Toutefois nous ne pouvons sous-estimer les dangers d'un système financier faisant appel d'une façon démesurée au Budget national. Non seulement une tendance de ce genre affaiblit-elle le sens réaliste des mutualités professionnelles, mais encore entraîne-t-elle dans sa suite à la longue un développement de la fiscalité contraire aux intérêts du pays et des crédiérentiers eux-mêmes.

C'est pourquoi les organismes de Sécurité sociale doivent fonctionner en principe selon leurs responsabilités financières propres.

La reconsidération en cours du système de financement doit tenir compte de deux facteurs primordiaux :

- 1° l'aspect social qui exige des prestations raisonnables et équitables,
- 2° l'aspect économique et financier qui exige que la parafiscalité des contributions sociales aussi bien que les interventions de l'Etat suivent une courbe qui ne soit pas discordante avec l'évolution moyenne du revenu national et du budget national.

Le Gouvernement s'est penché à nouveau ces jours-ci sur le problème de l'uniformisation des allocations familiales, uniformisation qui a été réalisée en 1959 à partir du 3^e enfant.

Une étude supplémentaire a été ordonnée tendant à faire des propositions pratiques en vue de réaliser la réforme. D'un autre côté le Gouvernement n'est pas insensible à une autre exigence dans ce domaine. En effet, vu le taux faible de notre croissance démographique, ne faut-il pas orienter la politique vers une augmentation progressive des allocations à partir du 3^e ou 4^e enfant ?

Les rémunérations du secteur public.

3. Le budget subira prochainement l'incidence de la revision des traitements dans le secteur public. A ce stade et avant de parler de l'incidence financière proprement dite, il me paraît nécessaire de définir la portée et les objectifs de la revision des traitements.

Je voudrais d'abord rappeler que la dernière revision, celle de 1948, n'a été achevée en fait qu'en 1954, deux lois, celle du 16 janvier 1951 et celle du 24 avril 1954 étant venues compléter les textes votés en 1948. C'est dire que le délai qui sépare la prochaine revision de la précédente n'est pas excessif en soi, d'autant plus que des mesures législatives provisoires furent prises entretemps.

Et néanmoins la revision est nécessaire pour deux raisons : 1° les réclamations contre le barème et la hiérarchie établis par les lois antérieures, les inégalités de carrière, la revalorisation différenciée résultant des lois de 1948-54. L'administration de l'Etat n'est pas homogène. Les nombreuses petites et grandes administrations avec leurs cadres divers fournissent au candidats-fonctionnaires des carrières inégales, dont l'harmonisation n'est pas très facile.

L'avant-projet élaboré par le groupe de travail et au sujet duquel le Gouvernement consulte en ce moment une commission consultative instituée à cet

effet ainsi que divers groupes professionnels couvre ce premier aspect de la réforme.

En procédant à cette consultation le Gouvernement n'entend pas se soustraire à son rôle d'arbitre des intérêts opposés qui peuvent se manifester. Incontestablement cette consultation provoque des remous et risquerait de semer la discorde, si les fonctionnaires perdaient de vue l'objet même de la consultation qui est de fournir aux responsables la possibilité d'une confrontation d'idées décisive avant la mise au point du projet de loi. C'est pourquoi je ne puis qu'inviter les différents groupes à présenter objectivement leurs points de vue. Le Gouvernement, et lui seul, assume la responsabilité de l'arbitrage et de la teneur définitive du projet de loi qui sera soumis au Parlement.

2° La seconde raison de la revision est l'évolution des traitements et salaires dans le secteur privé. Certes, pour des fonctions aussi diversifiées que celles des fonctionnaires publics la comparaison avec le secteur privé n'est pas facile. Le caractère spécial de certaines fonctions publiques exclut la comparaison. Les avantages du statut et de la carrière des fonctionnaires ne trouvent pas toujours leur équivalent dans le secteur privé. Néanmoins on admet que les rémunérations salariales du secteur public dans leur masse globale n'ont pas suivi l'évolution dans le secteur privé. Cette tendance s'est d'ailleurs matérialisée par les difficultés accrues de recrutement pour certaines fonctions publiques. Des statistiques, il est vrai globales, prouvent également au moins la tendance.

Il est incontestable que l'indemnité extraordinaire payée pendant les dernières années et qui représente en fait une augmentation forfaitaire de 8,33%, a atténué l'écart. Mais pour de nombreuses fonctions il n'est pas entièrement comblé. Ceci constitue le second objectif de la revision des traitements : reclassement de la fonction publique. Le nouveau barème et les nouveaux avantages de carrière sont déjà une contribution essentielle au reclassement de la fonction publique. Evidemment dans la comparaison avec le secteur privé il faut tenir compte des avantages du statut et de la carrière du fonctionnaire, spécialement du régime des pensions, qui, depuis la loi de 1954, ont pris le caractère de traitements continués.

Ainsi conçue comme adaptation globale (non pas dans le détail) aux rémunérations du secteur privé, la revision des traitements ne devrait pas provoquer de répercussion sensible sur l'économie. L'équilibre des rémunérations et des prix de devrait pas en subir l'incidence directe. Ceci dépend évidemment des décisions législatives, qui doivent se limiter strictement aux objectifs précédemment définis. Il est incontestable que la carrière publique doit conserver un attrait particulier, parce qu'il est dans l'intérêt de la communauté nationale que les meilleurs éléments s'y consacrent.

Quant à l'aspect budgétaire du problème, je vous signale que les dépenses de personnel (y compris les pensions) représentent en 1954 (après la dernière loi de revision) 6,58% du revenu national net aux

prix du marché et 30,36% des recettes fiscales. Dans les comptes de 1959 les chiffres respectifs sont 6,41% et 28,98% (ce calcul comprend déjà l'indemnité extraordinaire). Les plus bas pourcentages étaient atteints en 1957 avec 5,86% et 24,44%. Sans donner à ces pourcentages une valeur absolue, alors que précisément la composition du budget a évolué suivant d'autres orientations de la politique économique et sociale, on peut en déduire au moins la conclusion que les traitements n'ont pas été l'élément le plus dynamique.

Il est vrai néanmoins que formant un élément des frais d'administration du pays qui sont relativement élevés, le volume global des traitements et pensions forme une masse budgétaire d'ores et déjà importante (1.237 millions en 1962).

D'un autre côté le législateur aura à tenir compte des répercussions sur le budget de certains parastataux tels que les chemins de fer et sur celui des communes.

Dans le projet de budget nous avons porté à 216 millions la prévision pour l'indemnité d'attente. Elle peut servir également de crédit partiel pour la révision des traitements.

Vous aurez discerné dans mon exposé le désir de replacer la révision des traitements dans le secteur public dans le cadre d'une politique salariale d'ensemble. Je tiens néanmoins, afin d'éviter des équivoques, à préciser ce que j'entends par-là.

Disons d'abord ce que cette politique d'ensemble n'est pas. Il ne saurait incomber aux pouvoirs publics d'uniformiser le statut ou le niveau des traitements et salaires dans les différents secteurs. Les différences de rémunérations salariales sont déterminées par la productivité variable des différentes activités économiques. Il serait contraire au progrès économique si on voulait les niveler artificiellement. De même, la formation des rémunérations salariales dans les deux secteurs, public et privé, se fait selon les règles qui leur sont propres et en tenant compte des nécessités de chacun.

Positivement, une politique salariale d'ensemble peut tenir compte des facteurs suivants :

- 1° Les conséquences des modifications générales de rémunérations salariales dans un des secteurs doivent être supputées à temps dans leur effet sur l'autre secteur. Encore une fois, il ne peut s'agir ici de comparaisons de détail, mais de certaines évolutions globales.
- 2° Pour un nombre limité de carrières comparables, un raccrochage peut être tenté entre les deux systèmes par la confrontation des rémunérations. Dans le même ordre d'idées, une certaine relation à maintenir entre les minima n'est pas impensable.
- 3° Toutes ces comparaisons doivent être faites en tenant compte de toutes les particularités des régimes de traitements, tout en laissant, pour les motifs indiqués plus haut, un attrait spécial suffisant, mais pas démesuré, à la fonction publique.

Ceci dit, je tiens à formuler le désir que la révision des traitements se réalise au cours de cette année. Le Gouvernement fera tout ce qui est en son pouvoir pour mettre au point le plus tôt possible le projet de loi définitif. Il en précisera également les conséquences financières et les possibilités de les couvrir. Parmi ces dernières, il ne voudrait pas omettre les économies à réaliser par la rationalisation de certaines activités de l'Etat. Il devra une fois de plus renforcer le contrôle des effectifs. Pour tout ceci il demande la collaboration éclairée et active de tous les intéressés.

4) Si je n'y ai pas consacré de longs développements dans mon exposé de ce jour, cela ne signifie pas que la réforme fiscale soit perdue de vue, ni la réforme comme telle, ni les déchets de recettes qui peuvent en résulter. Le Conseil d'Etat a repris l'étude du projet de loi et se propose de nous fournir son avis au cours de cette année.

Ceci me ramène à la politique financière proprement dite. L'équilibre budgétaire et l'actif de la Trésorerie résultent d'une lutte quotidienne contre les tendances à la largesse ainsi que de la discipline acceptée par tous les membres du Gouvernement. En ce sens, la politique financière est aussi une œuvre collective. L'envergure et les effets souvent contradictoires sur le budget des réformes annoncées sont autant de raisons de ne pas se départir des règles éprouvées et de la discipline imposée par une politique financière éclairée. Le Gouvernement tiendra le plus grand compte des suggestions et des réflexions contenues dans le rapport de la Commission spéciale. Je me plais à féliciter le rapporteur, l'honorable M. Gaston Thorn, de ce remarquable document. Je suis heureux notamment de constater que la Commission préconise des réformes urgentes concernant le contrôle de l'exécution du budget. En fait, j'ai fait élaborer un projet de loi portant institution d'une inspection des finances, à l'instar de ce qui existe dans les autres pays. Ce projet sera soumis prochainement au Conseil des Ministres. Je me réserve de revenir au cours de la discussion budgétaire sur d'autres suggestions de la Commission spéciale.

Une politique garantissant la santé financière du pays, doit pouvoir compter sur l'appui du Parlement, qui, de son côté, ne fera œuvre législative utile que si tout au long de l'année il suit les règles de sagesse et de prudence consacrées par la Constitution et la Loi. Une de ces règles d'or est l'article 2 de la loi du 27 juillet 1936 qui dispose que „toute demande de crédit faite en dehors du budget annuel doit indiquer les voies et moyens de couvrir la dépense”.

Messieurs,

Les difficultés et les problèmes si complexes de notre temps ne doivent pas nous décourager. Je ne sais plus qui a dit : „Notre monde est fait pour être intéressant, c'est-à-dire fertile en obstacles.” Les plus grands obstacles se résolvent assez aisément dès qu'au point de vue égoïste et unilatéral on substitue le bien de la communauté, à l'avidité du profit momentané la maturité des vues à long terme. »