

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
MINISTÈRE D'ÉTAT
SERVICE INFORMATION ET PRESSE

BULLETIN
DE DOCUMENTATION



23^e Année

25 NOVEMBRE 1967

N° 13

Extraits du Discours Budgétaire de Monsieur Antoine Wehenkel, Ministre du Budget, fait à la Chambre des Députés, le 21 novembre 1967

Extraits du Discours Budgétaire de Monsieur Antoine Wehenkel, Ministre du Budget

Le 21 novembre 1967, Monsieur Antoine Wehenkel, Ministre de l'Economie Nationale et du Budget, a fait à la tribune de la Chambre des Députés un exposé exhaustif consacré notamment à la situation structurelle et concurrentielle de l'économie luxembourgeoise, à l'évolution conjoncturelle et économique, à la restructuration de l'économie luxembourgeoise et aux problèmes de programmation.

Nous reproduisons ci-après des extraits du discours du Ministre du Budget.

Les perspectives pour 1968

L'activité économique en 1968 dépendra avant tout de l'évolution conjoncturelle dans les autres pays de la Communauté Européenne, dans l'économie de laquelle nous nous intégrons de plus en plus.

Le développement des exportations de biens et services devrait continuer au même rythme qu'en 1967. Il pourrait s'accélérer, si les prévisions concernant l'expansion économique plus vive dans la Communauté se vérifiaient. Par contre, l'évolution des exportations de la sidérurgie sur les marchés pourrait ne pas encore s'améliorer.

La croissance de la demande intérieure sera encore fortement marquée par l'évolution de la formation brute de capital fixe. L'espoir est fondé de voir les investissements des entreprises, qui étaient tombés à un niveau très bas les années précédentes, marquer de nouveau des progrès sensibles en relation avec les impulsions directes et indirectes exercées par le Gouvernement. Je reviendrai encore sur cette question tout-à-l'heure.

Dans le secteur de la construction de logements, l'évolution des autorisations de bâtir ne permet pas encore d'escompter un accroissement sensible de l'activité.

La progression des dépenses de consommation privée ne devrait pas s'accélérer, étant donné que la tendance de base des salaires conventionnels, abstraction faite des effets de l'échelle mobile, devrait être orientée à la hausse d'une manière très modérée. La progression de l'activité et certaines majorations de revenus de transfert devraient augmenter les revenus disponibles des ménages.

Il est probable que la progression de l'épargne des ménages ne s'affaiblira pas.

Les dépenses de consommation publique ne progresseront pas plus qu'en 1967.

Les importations devraient s'accroître sensiblement plus rapidement qu'en 1967, et ceci sous l'effet de

l'augmentation des importations d'équipement dues au nouvel essor que prendront les investissements industriels.

Les prévisions relatives à la demande permettent d'escompter que la production industrielle continuera de croître en 1968. Cependant l'évolution pourrait encore rester hésitante dans le secteur de la construction.

La production agricole est susceptible de se développer sous l'influence de la tendance croissante de la production animale.

Dans ces conditions, l'accroissement du produit national brut sera au moins de l'ordre de 3% à prix constants et de 5% à prix courants.

Les indications générales que je viens de donner sur la progression de la demande intérieure, surtout dans le domaine de la consommation publique, méritent d'être approfondies par un aperçu succinct sur l'évolution en matière de prix, car la politique des prix a une influence particulièrement incisive sur le budget de l'Etat.

Les hausses de prix annuelles enregistrées par l'ancien indice du coût de la vie depuis le mois de janvier 1966, c'est-à-dire ses augmentations par rapport au mois correspondant de l'année précédente ont été les suivantes :

janvier	1966	4,12%	janvier	1967	2,21%
avril	1966	2,93%	avril	1967	1,92%
			juin	1967	1,79%
juillet	1966	2,37%	juillet	1967	3,31%
octobre	1966	2,45%	octobre	1967	3,23%

Depuis le début de 1966, nous constatons une amélioration constante, mettant fin aux taux supérieurs à 3%, qui caractérisaient la tendance nettement inflationniste des années 1963 à 1965, pour atteindre en juin dernier le taux excellent de 1,79%. En juillet a eu lieu la démobilitation des subventions sur les produits céréaliers et le pain, qui brus-

quement a fait rebondir la hausse annuelle de l'indice à 3,31%. Comme il s'agit d'une hausse d'un seul secteur, ce taux, qui d'ailleurs reviendra progressivement à un niveau plus bas, ne comporte aucun danger inflationniste.

Après toutes les vicissitudes qu'a rencontrées la réforme de l'indice et les retards dus à une procédure interminable, le nouvel indice vient enfin d'être mis en vigueur à partir du 1^{er} novembre. Les enquêtes et les calculs sont établis pour toute la période s'étalant depuis l'année de base 1965 jusqu'en octobre 1967. Les relevés de prix sont en cours pour le mois de novembre. Les vérifications par la Commission de l'Indice n'ont pas encore pu être faites de sorte que les chiffres que je vous présente n'ont pas encore un caractère officiel, mais à quelques centimes près on peut les considérer comme définitifs.

Voilà les indices mensuels depuis janvier dernier :

	Ancienne formule	formule Nouvelle	Diffé- rence
1967 janvier	151,99	152,24	+ 0,25
février	151,50	152,47	+ 0,97
mars	150,74	152,66	+ 1,92
avril	151,08	153,18	+ 2,10
mai	151,25	153,62	+ 2,37
juin	152,61	153,30	+ 0,69
juillet	155,37	154,92	- 0,45
août	155,87	154,98	- 0,89
septembre	156,66	155,96	- 0,70
octobre	155,91	156,12	+ 0,21
novembre	155,92	?	?

On constate donc qu'au début de l'année le nouvel indice devançait l'ancien jusqu'au moment de la démobilité récente des subsides sur les produits céréaliers et le pain, ce qui montre que le nouvel indice tenait compte des hausses de nombreux prix qui n'influençaient pas l'ancien indice. Par contre il a réagi moins sur la brusque hausse du prix du pain en juillet dernier, de sorte qu'il perdit passagèrement son avance. Il la rattrape légèrement depuis le mois d'octobre.

Les hausses de prix annuelles enregistrées par le nouvel indice ont été les suivantes avant et après la hausse du pain : juin 1967 1,73%, octobre 1967 2,69%.

Le trend général de la hausse avant la démobilité de juillet est du même ordre de grandeur qu'avec l'ancien indice. Mais même compte tenu de la hausse du prix du pain, pondérée à sa juste valeur, la hausse annuelle se maintient à un niveau qui ne justifie aucune inquiétude et nous permet d'aborder dans un proche avenir la dernière étape de démantèlement des prix artificiellement faussés par l'octroi de subventions. Nous sommes obligés de le faire en avril 1968, mais j'estime qu'il y aura avantage à le faire dès le 1^{er} janvier 1968, afin d'entrer enfin dans une période de stabilité relative des prix et cela dès le début de l'année 1968. La prochaine tranche indiciaire, correspondant à la moyenne semestrielle de 157,5, écherra vers le 1^{er} avril et le niveau de 160

sera atteint au plus tôt à la fin de l'année, sous condition que le trend actuel persiste.

Je tiens encore à noter que les inquiétudes de ceux qui attendaient un effet inflationniste des relèvements de taxes de l'année dernière, se sont avérées non seulement exagérées, mais absolument inutiles.

Le Gouvernement peut être satisfait d'avoir non seulement réussi en 2 ans à bannir le spectre de l'inflation, qui avait surgi en 1963, mais d'avoir su résoudre en 4 ans sans heurts le difficile problème de la démobilité des subsides dits structurels, que le précédent gouvernement s'était hâté d'aggraver encore sensiblement au cours de la période préélectorale. Il est, à ce propos, intéressant de rappeler les augmentations annuelles du nombre-indice, qui étaient de 3,47% pour 1963, 3,22% pour 1964, 4,21% pour 1965, 2,21% pour 1966.

Compte tenu de l'hypothèse de l'abolition de toutes les subventions structurelles l'augmentation atteindra passagèrement pour 1967 : 4,20%, dont 2,40% sont dus aux subventions et 1,8% aux autres hausses de prix. Pour 1968 enfin nous pouvons compter sur un taux de 1,8%, sous condition toutefois que l'effet de hausses anormales importées de l'étranger ne viennent troubler le net tassement des hausses de prix, que nous constatons depuis 1966.

Avant de formuler des conclusions générales sur notre évolution conjoncturelle, il me semble nécessaire d'aborder un sujet qui a fourni prétexte à de nombreuses critiques dans plusieurs avis concernant le projet de budget pour 1968. Il s'agit de l'indice général de la production.

L'actuel indice est imparfait en raison de l'éloignement de sa base, qui remonte à 1947.

L'éloignement de l'année de base a pour conséquence que les changements intervenus depuis 1947 dans la structure industrielle du pays ne sont pas pris en considération. Il en résulte un poids exagéré pour l'industrie sidérurgique ainsi que pour certaines industries de moindre importance et en perte de vitesse. Par contre des industries nouvelles telles que les industries du pneumatique et d'autres produits chimiques sont insuffisamment pondérées ou pas du tout prises en considération.

Je suis parfaitement conscient de l'imperfection de l'actuel indice de la production industrielle et ne m'en suis jamais caché. Aussi ai-je chargé le Statec de mettre sur le chantier la réforme de l'indice en le priant de considérer cette tâche comme prioritaire.

L'actuel indice indique pour la période de 1958 à 1965 un taux de progression de 24%. Or, des calculs provisoires effectués sur la base d'une pondération variable, adaptée à la réalité donnent pour cette même période un taux de progression de 38%. En comparant l'évolution de ces deux séries on constate, d'autre part, que l'écart en faveur de la nouvelle série ne devient vraiment important qu'à partir de 1962 et tout particulièrement en 1964 et en 1965. Ces deux dernières années coïncident précisément avec la mise en route de la production dans les usines de Dupont de Nemours et de Monsanto.

Il n'en reste pas moins que, même en s'appuyant sur la nouvelle série, le taux d'expansion atteint au

Luxembourg dans l'intervalle de 1958 à 1966 — et non pas de 1956 à 1966 comme l'avance dans son avis la Chambre de Commerce, reste largement en deçà des taux obtenus dans les autres pays membres de la C.E.E. Voici la juxtaposition dans l'ordre décroissant de ces taux : Italie 107%, Pays-Bas 81%, Allemagne 63%, Belgique 53%, France 51%, Luxembourg 38% (taux rectifié provisoire).

Ce taux est faible, mais les cris d'alarme qu'il a provoqués me semblent très exagérés. Vu la situation spéciale en matière de main-d'œuvre, qui caractérise notre pays depuis la fin de la 2^e guerre mondiale, il n'est pas tellement plus mauvais que les taux renseignés pour nos partenaires et surtout pour nos 3 voisins immédiats.

Il ne faut pas oublier que le Luxembourg n'a pas connu de chômage depuis la Libération. Bien au contraire, on a dû importer constamment un fort contingent de travailleurs étrangers. La situation sur le marché du travail au cours de cette période n'était donc guère propice à l'obtention de taux d'expansion aussi spectaculaires que dans d'autres pays.

Mettant à profit son traditionnel excédent de main-d'œuvre, l'Italie s'est fortement industrialisée non sans bénéficier d'ailleurs de l'aide communautaire. Le même phénomène a été observé également aux Pays-Bas et la disponibilité d'un important contingent d'ex-colons, refoulés de l'Indonésie ne pouvait que favoriser une telle évolution.

A son tour, l'Allemagne Fédérale se devait d'intégrer dans le processus de production la masse des transfuges de l'Allemagne de l'Est, tandis que la France se trouvait dans une situation analogue au lendemain de l'abandon de l'Algérie. La Belgique enfin a vu un reflux de capitaux et d'ex-colons du Congo.

La restructuration de notre économie

La politique de restructuration est concentrée sur deux domaines : l'industrie transformatrice et l'agriculture. Les efforts du Gouvernement en cette matière ayant de fortes répercussions budgétaires, il est compréhensible que de nombreux passages des avis émis par les instances consultées sur le projet de budget pour 1968, s'étendent sur cette politique de restructuration, ainsi que sur un problème connexe, dont l'étude est actuellement poursuivie très sérieusement : celui de la création d'une société nationale d'investissement. Le moment est venu d'en parler.

Les efforts d'industrialisation

Rappelons brièvement que l'effort d'industrialisation des dernières années, depuis la phase d'expansion de Good Year, a porté sur les chiffres suivants :

- Création de 38 nouveaux établissements;
- Création de 4 800 nouveaux emplois grâce à des investissements de 5,3 milliards.

Je pense que l'heure du réveil sonne en ce moment également pour le Luxembourg. Longtemps favorable, la situation de la sidérurgie et des mines de fer s'est progressivement détériorée.

Ces industries tout comme d'autres moins importantes se voient entraînées dans un processus de rationalisation qui dégagera des effectifs qu'on devra diriger vers d'autres secteurs économiques. La réduction de l'effectif ouvrier de la sidérurgie n'a été au Luxembourg que de 1,4% en 1966, tandis que les taux correspondants ont été de 6,7% en Allemagne, 5,9% en France et 5,0% en Belgique. La comparaison de ces taux doit nous donner à réfléchir.

Le taux de compression relativement modéré au Luxembourg s'explique par la position prédominante détenue par l'industrie lourde dans le cadre de l'activité industrielle. Aussi les dirigeants des sociétés en question ont-ils probablement préféré ne pas recourir aux mesures extrêmes que constituent les licenciements mais d'opérer la compression souhaitée au moyen de départs volontaires et de mises à la retraite normale non compensés par de nouveaux embauchages. Cette politique devra amener une détente progressive sur le marché de travail, d'autant plus qu'agiront dans le même sens l'abolition du service militaire obligatoire, la régression continue et souhaitable du nombre des exploitations agricoles et viticoles et le péréclement d'entreprises menacées par le progrès technique et la mise en commun des marchés. La réserve de main-d'œuvre que dégagera cette évolution exige impérieusement des initiatives énergiques dans le domaine de l'implantation d'entreprises nouvelles présentant un haut degré de productivité et dont les produits soient fortement recherchés également à l'étranger. Nous avons d'ailleurs encore à revenir sur cet aspect.

Ce montant de 5,3 milliards est à porter à 11 milliards environ, si on y ajoute les investissements nouveaux dans le secteur de l'énergie.

Je n'espère qu'une seule chose : que notre sidérurgie réactive à l'avenir ses efforts d'investissements et qu'elle continue à faire comme dans le passé un effort double en valeur de celui des entreprises nouvelles.

Elle sait qu'elle pourra compter sur la même sollicitude du Gouvernement que les autres industries.

Il ne faut cependant pas négliger la contribution nouvelle qui a été apportée en tant qu'enrichissement initial par l'implantation de plusieurs entreprises de taille importante et moyenne.

A part cela, il y a l'effet d'adaptation et de correction, l'incidence de rattrapage suite à la disparition d'anciennes unités.

On ne peut insinuer que la liquidation de certaines entreprises serait « très souvent » due à une

aggravation de certains éléments du coût de production, imposés à l'entreprise.

Passons rapidement en revue le tableau des défaillances et nous verrons un fil conducteur se dégager.

La première grande défaillance a été la disparition de l'industrie du cuir à Wiltz pour des raisons d'ordre structurel. Elle a permis d'entreprendre avec succès une action de restructuration régionale qui finalement a réduit considérablement la charge économique globale. Il faut se féliciter de la rapidité et de l'efficacité d'une politique qui a permis l'éclosion d'une mosaïque d'entreprises de substitution. Si l'impact immédiat est intervenu en 1962, on ne doit pas oublier les efforts persévérants qui — ultérieurement — ont permis, d'une part, de renflouer une unité de production restante dans le secteur du cuir grâce à une reconversion totale et, d'autre part, de pousser Eurofloor dans sa lancée, de sorte qu'elle devient le véritable pôle de croissance dans le haut Nord.

L'optique régionale revient avec force à Steinfort. La société des produits chimiques, avec sa production de phénol, n'a fait qu'ajouter une expérience malencontreuse à différents succès. Nous avons le ferme espoir qu'Uniroyal, à la suite d'un investissement de 240 millions de francs et avec l'aide conséquente de l'Etat, résoudra définitivement le problème régional dans cette partie du pays.

A voir d'autre part certaines expériences de non-succès avant 1960, nous notons un cas d'implantation anti-économique compte tenu de la sensibilité du secteur dans le monde, une affaire plutôt d'ordre commercial peu importante et quatre cas où la fermeture s'est imposée pour des raisons de structure et d'inadaptation.

Un constat analogue s'impose pour la période d'après 1960. La modeste usine de chaussure de Tétange, malgré un effort de réorientation, a dû fermer pour d'évidentes raisons d'ordre structurel.

La dégringolade dans une entreprise du secteur du bois est devenue définitive, compte tenu de l'inadaptation de l'outil et des déficiences de gestion.

Enfin l'affaire Secutex à Eischen, en situation très difficile avant les vacances parlementaires, a heureusement pu être renflouée récemment.

Finalement il ne s'agit, depuis les affaires du cuir et du phénol, que de firmes de moindre envergure et dont la défaillance est surtout d'ordre structurel. Ce qu'il faut souligner, c'est que, si l'évolution comporte des fois des disparitions, elle comporte toujours l'adaptation et la réorientation.

La politique régionale — avec ses objectifs dans les zones limitrophes ou à régression industrielle — reflète la volonté de renforcement et de restructuration. Sans ces buts, la politique d'industrialisation perdrait beaucoup de son mordant.

Nous nous sommes déjà penchés à plusieurs reprises sur les problèmes de notre sidérurgie et sur sa situation concurrentielle. Les tendances de fonds dégagées dans l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de budget de l'Etat ne peuvent être mises en doute en présence du résultat de production

atteint en 1966 et du jugement tant actuel que futur que formulent les services de la Haute Autorité intégrés dans ceux de la Commission Unique.

Il ne faut tout de même pas taire certains points de repère plus favorables. Ils concernent :

- le relèvement partiel et temporaire du niveau de compétitivité de notre sidérurgie résultant de la décision du Conseil des Ministres du 16 février 1967 en matière de coke métallurgique qui coûtera cher à l'Etat;
- l'augmentation de la production d'acier de 72 000 t pendant les trois premiers trimestres de 1967 par rapport à la production de la période correspondante de 1966;
- l'arrêt de la dégringolade des prix à la grande exportation.

Ces points particuliers ne peuvent cependant cacher les handicaps que doit affronter la sidérurgie à plus long terme.

Il est vrai d'autre part que dans d'autres pays de la C.E.E. des plans sidérurgiques — qui ne sont pas concevables pour notre pays quant à leurs répercussions — sont mis en œuvre.

Il appartiendra aux instances communautaires d'évaluer la compatibilité avec les traités existants.

Sans pouvoir aligner des mesures nationales du même genre, il faut cependant relever une modeste compensation :

- l'incidence du dégrèvement fiscal (art. 6 et 7 de l'ancienne loi-cadre du 2 juin 1962 et du nouveau régime introduit par les deux lois parallèles du 5 août 1967);
- les chances — restant à évaluer — en ce qui concerne le recours possible de la sidérurgie à des subventions d'intérêts (loi-cadre), si elle est amenée à changer son système de financement des investissements.

Quant à la prétendue insuffisance de l'industrialisation, on peut être d'accord sur les difficultés accrues du fait d'une conjoncture plus défavorable et d'une concurrence plus forte dans le chef des partenaires de la C.E.E.

Les efforts accrus de l'action gouvernementale ne sont pas négligeables. Voici la liste des plus récents :

- vote rapide de la loi-cadre renouvelée et modifiée du 5 août 1967; mise en place incessante des deux arrêtés d'exécution du 24 octobre 1967; investissements dans les entreprises — surtout nouvellement implantées en 1966 — de l'ordre de 800 millions de francs; nouveau programme d'investissement important par Good-Year.

Le montant de 650 millions n'épuise pas tout. D'ores et déjà les plans sont là pour permettre une extension à moyen terme devant comporter une fraction supplémentaire de 400 millions de francs.

Signalons enfin la mise en place d'un « test-track » de Good-Year S. A., intéressant prolongement du centre de recherche de l'usine de pneumatiques existante; négociations en cours avec une importante entreprise chimique; initiatives de moyenne impor-

tance dans le chef de plusieurs entreprises existantes; projets en vue d'élaborer une brochure publicitaire et pour institutionaliser un office de propagande; projets en matière d'infrastructure industrielle.

La restructuration dans le secteur agricole

Ne voulant point empiéter dans le domaine de compétence de mon collègue le Ministre de l'Agriculture, je me bornerai à quelques considérations générales dont l'incidence est particulièrement sensibles des points de vue économique et budgétaire.

Pour assurer sa survie dans le marché commun des six, l'agriculture luxembourgeoise se doit d'intensifier l'effort de restructuration dont voici certains résultats pour la période de 1957 à 1966, au cours de laquelle on constate une nette tendance à la concentration.

Depuis la signature du Traité de Rome, le nombre des exploitations agricoles d'une superficie supérieure à 2 ha a diminué de quelque 23%, c'est-à-dire à un rythme annuel voisin de 3%. Cette diminution s'est produite dans le groupe des exploitations d'une superficie inférieure à 20 ha, mais surtout dans la classe de grandeur de 2 à 5 ha où le taux de régression avait atteint 42%. Elle s'est opérée avant tout en faveur des entreprises présentant une superficie de plus de 30 ha, qui ont pu ainsi augmenter sensiblement leur étendue.

On notera également que la concentration est variable selon les régions, le recul du nombre des petites exploitations étant particulièrement prononcé dans les cantons d'Esch, de Capellen et de Luxembourg. Ceci montre clairement l'influence du milieu économique général sur la structure des exploitations agricoles, qui est largement déterminée par les possibilités d'emploi offertes dans d'autres secteurs économiques.

Si la structure de la propriété rurale évolue, comme nous venons de le constater, dans un sens favorable, la situation dans le domaine du morcellement est cependant encore loin d'être satisfaisante. En effet, la procédure d'échanges à l'amiable n'ayant pas donné les résultats escomptés, le Gouvernement s'est lancé résolument dans la voie du remembrement. Les demandes en cours portent sur une superficie approximative de 22 000 ha, soit 16% de la superficie agricole cultivée. Cette action d'envergure aura des conséquences économiques et budgétaires considérables dans les années à venir.

Du point de vue de la structure de la production agricole nous assistons à une orientation de plus en plus marquée vers la production animale et surtout bovine. Cette orientation correspond d'ailleurs à la politique adoptée en la matière par la C.E.E. Elle ne sera pas sans effets sur l'évolution des prix à la consommation.

Des considérations précédentes — régression continue du nombre des petites exploitations combinée à un effort soutenu de rationalisation et d'orientation vers les productions les plus rentables — il résulte une tendance à l'amélioration du revenu agricole par tête de personne active.

Comme la mécanisation est un facteur de rationalisation important, le Gouvernement y a attaché une importance telle que les taux de mécanisation obtenus au Luxembourg dépassent de loin ceux que l'on rencontre p. ex. en Belgique ou aux Pays-Bas.

Il reste à savoir si la mécanisation relativement poussée de l'agriculture luxembourgeoise est compatible dans tous les cas avec le haut degré de morcellement des terres de culture et avec l'importance des exploitations agricoles et si elle ne charge pas démesurément le budget de l'Etat.

Par contre il ne fait aucun doute que la mécanisation est un important élément de rationalisation dans la mesure où elle permet de libérer la main-d'œuvre en surnombre et d'accroître l'efficacité du facteur humain. Elle peut d'ailleurs constituer un apport intéressant à l'industrie de fabrication de machines agricoles, qui, au Luxembourg présente encore plutôt un caractère artisanal et mériterait un certain développement.

Le projet de créer un Institut national d'investissement

Là encore il s'agit d'un problème, qui est plutôt de la compétence d'un de mes collègues, en l'occurrence le Ministre du Trésor. C'est la Chambre du Travail, qui, dans son avis sur le projet de budget 1968, en a souligné l'importance et l'utilité de l'éclairage global apporté en attendant par le Conseil Economique et Social.

En revanche, ledit avis, présenté au moment de la phase de conception du projet, a soumis au Gouvernement certaines options à prendre.

Ce dernier est dès lors appelé à élaborer un projet concret. Vu dans l'optique d'un instrument de politique économique et de crédit, un Institut national d'investissement et de Garantie aurait à jouer un rôle important sur le plan industriel. Les quelques réflexions ci-après, données à titre d'indications globales, ne préjugent évidemment pas la facture d'un projet à l'élaboration duquel le Gouvernement travaille.

Il existe certaines données de départ :

— rétrécissement de la marge d'autofinancement des entreprises; étroitesse des fonds pouvant être dégagés à titre de crédits d'équipement; mise à profit industrielle d'une partie des réserves des institutions de la sécurité sociale.

Ces points doivent être mis en regard de 3 données de structure : absence d'un outil bancaire de crédit professionnel à moyen et à long terme; fuite à l'étranger de fonds importants de seconde zone (hot money); absence du crédit à l'exportation.

Les données de départ commandent déjà dans une certaine mesure la voie à choisir.

Il y aurait lieu de mettre en place un organisme central à plusieurs divisions.

Une première aurait à s'occuper du financement d'opérations d'investissement productif et du réescompte.

Une deuxième division serait à consacrer au crédit à l'exportation suivant une formule à trouver qui aurait à tenir compte de nos possibilités et de l'expérience acquise à l'étranger.

Le handicap de compétitivité de nos industries exportatrices est à éliminer suivant les possibilités.

La 3^e division « prise de participation » donnera lieu à un examen approfondi des expériences étrangères et des suggestions émises jusqu'ici dans le pays.

L'option à prendre sous ce rapport se répercutera sur la structure de gestion et le statut à retenir. Pour

le moment, il est prématuré de se prononcer sur le fond.

La solution à retenir doit cependant : être logique avec le système d'ensemble; correspondre aux finalités d'une politique cohérente sur le plan de l'économie et du crédit.

L'instrument à créer apportera un triple enrichissement : outil nouveau et central au profit de l'expansion économique; mesure importante pour orienter et corriger l'évolution économique; outil d'éclairage et de prévision en matière d'investissement productifs.

Problèmes de programmation

Dans les chapitres que je viens d'exposer il est aisé de déceler un fil conducteur, c'est le souci d'arriver à une programmation économique par des approches diverses et soutenues. La plupart des avis présentés au sujet du projet de budget, de nombreux commentaires de presse parlent de programmation. J'ai la nette impression que toutes ces critiques, qui ne contiennent guère d'apport constructif sérieux, visent surtout à reprocher au Gouvernement un certain immobilisme dans la réalisation d'une des tâches les plus importantes qu'il s'est assignée dans sa déclaration faite à la Chambre des Députés en 1964, savoir l'élaboration de programmes prévisionnels indicatifs à court et à moyen terme et qu'il a confirmée dans la déclaration du 10 janvier 1967 par les termes suivants :

« L'action gouvernementale continuera ses efforts « pour renforcer la position concurrentielle de notre « économie en général, accroître le revenu national « et pratiquer une politique de revenus d'ensemble. « Le Gouvernement, dans la poursuite des buts sus- « énoncés et en vue d'une meilleure coordination des « activités économiques, soumettra au Parlement des « programmes prévisionnels à court et à moyen « terme, intégrés dans les programmes à moyen terme « de la C.E.E. »

Les travaux de programmation économique de la C.E.E. reposent sur une décision en date du 15 avril 1964, décision qui engage notre Gouvernement. Aussi collaborons-nous avec une équipe grandissante de hauts fonctionnaires aux travaux du groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme ainsi que du Comité de politique économique à moyen terme et des multiples commissions qui lui sont subordonnées. Ces travaux qui absorbent de plus en plus l'activité de nos fonctionnaires les plus qualifiés, avancent à un rythme, qui commence à dépasser nos moyens, car ces fonctionnaires ont, en plus de ces activités, à accomplir les tâches normales qui leur sont confiées aux départements ministériels ou au Statec. Les 5 autres pays sont maintenant dotés d'organismes spéciaux chargés de l'établissement des prévisions et programmes nationaux. Sans parler des 3 grands partenaires, je voudrais simplement signaler qu'en Belgique le Bureau de programmation économique comprend 19 universitaires et 20 autres

agents; qu'aux Pays-Bas plus de 50 universitaires s'occupent exclusivement de la programmation.

Nous ne pouvons évidemment pas penser à monter une nouvelle administration pour les besoins de la programmation. Me rendant compte de l'insuffisance de nos moyens, j'ai dès mon entrée au gouvernement essayé de réaliser deux réformes. La première consistait à renforcer le Statec. Elle a abouti après de longues négociations à un projet de réforme du cadre moyen, voté tout récemment. Le renforcement du cadre supérieur a dû être ajourné pour ne pas retarder davantage la petite réforme, dont je viens de parler. Je proposerai au Conseil de Gouvernement dans les premiers mois à venir un projet nouveau concernant l'adaptation du cadre dirigeant aux tâches accrues.

Dans un même ordre d'idées je me suis efforcé de mettre au point le projet de loi portant institution d'une inspection générale des finances, outil indispensable non seulement pour mettre plus d'ordre dans notre gestion financière, mais également pour mener à bonne fin les travaux préparatoires à la programmation des investissements de l'Etat. Dans l'exposé des motifs on peut lire ceci :

« Le Gouvernement est conscient des difficultés qu'il s'agit de surmonter en vue de trouver la formule de programmation qui est la plus appropriée à la structure particulière de notre économie. Une programmation partielle sous forme d'une politique cohérente des investissements de l'Etat apparaît cependant au Gouvernement comme devant constituer le premier pas en cette direction. »

Il y a plus de 2 ans que ce projet a vu le jour. Le Conseil d'Etat et la Chambre en sont saisis depuis longtemps. Malgré toutes les promesses, malgré tous mes cris de détresse, je n'ai pas encore réussi à obtenir satisfaction. J'attends toujours. Le temps perdu n'est plus à rattraper et de plus en plus souvent je dois réagir aux appels de collaboration des organes de la C.E.E. par des réponses de carence. Mes délégués dans les divers comités et commissions se trouvent du fait de notre handicap dans une situation pénible, qui n'est pas de nature à renforcer le prestige du pays à l'étranger.

Dans le groupe d'experts indépendants pour l'étude des perspectives économiques à moyen terme de la

C.E.E. nous avons participé activement à la première phase des travaux qui consistaient à établir une projection en volume pour la période 1965 à 1970. Les résultats concernant le Luxembourg ont été publiés et je les ai commentés dans mon discours budgétaire du 1^{er} décembre 1965. Ces projections n'ont pas provoqué beaucoup d'échos. Il s'agit cependant bien du premier chapitre de la future programmation, du premier travail de base sur lequel celle-ci s'échafaudera. Il est envisagé actuellement de procéder à une révision des premières projections et de les prolonger jusqu'en 1973 ou en 1975.

Depuis le début de cette année le même groupe d'experts s'est attelé en outre à la tâche délicate d'établir des projections en valeur, qui impliquent certaines options en matière de politique des revenus, de politique fiscale, etc. Il ne s'agit plus seulement de prévoir le volume de la production, de la consommation, de l'investissement, mais encore comment se répartiront ces facteurs en valeur sous la forme de salaires, de bénéfices, d'impôts directs et indirects. Comment voulez-vous que notre expert puisse assumer la responsabilité de prendre des options valables, en cette vaste matière :

- sans pouvoir obtenir des données valables sur notre production qui est essentiellement tributaire des marchés d'exportation;
- sans être fixé ni sur les possibilités d'investissements privés, ni même sur les investissements publics;
- sans données en matière de politique des revenus;
- sans évaluation des conséquences des grandes réformes fiscales en cours, notamment du projet d'introduction de la T.V.A. ?

D'ailleurs on se pose les mêmes questions dans les milieux de la C.E.E. où on se heurte à un problème très ardu de méthode que le Directeur de notre Statec compare au casse-tête de l'œuf et de la poule : lequel des deux est antérieur à l'autre ?

Peut-on établir une politique à moyen terme sans disposer de projections qui fournissent les limites à l'intérieur desquelles cette politique doit se définir ?

Peut-on établir des projections en valeur sans disposer d'indications solides sur la politique économique envisagée à moyen terme ?

En raison de notre dépendance à l'égard de l'étranger, nos possibilités sont plus limitées que dans les autres pays. Les projections ne peuvent être établies qu'en fonction des projections des autres pays et en s'aidant d'entretiens confidentiels avec les représentants de notre industrie.

Parallèlement il faut développer la base statistique de toute programmation que constitue la comptabilité nationale.

J'ai tenu à brosser ce sombre tableau des difficultés pour montrer que la programmation est un travail énorme, de longue haleine. Il ne consiste pas à publier une luxueuse brochure annuelle renfermant des vues hétéroclites sur des programmes d'ave-

nir, comme d'aucuns semblent le croire, mais il s'agit bien d'un travail en profondeur exigeant une coordination systématique des résultats obtenus dans la prospection des domaines les plus divers de notre politique économique sociale et financière.

Nous sommes lancés à plein dans la programmation. Nous avons fait des progrès considérables, mais nous sommes à bout de souffle. Qu'on nous aide à faire mieux au lieu de nous critiquer inutilement.

Ce chapitre ne serait pas complet sans un examen du problème de la programmation en matière budgétaire. J'ai souligné à plusieurs reprises ma détermination d'orienter notre politique budgétaire vers l'établissement de budgets pluriannuels. Je pense que le but final à atteindre serait d'en arriver à présenter simultanément à l'approbation de la Chambre 3 projets de loi portant : sur les comptes de l'année précédente; sur le budget rectifié de l'année en cours; sur le budget de l'année suivante.

Ces 3 projets seraient à compléter par la présentation de budgets indicatifs c'est-à-dire d'avant-projets de budget pour les deux ou trois exercices subséquents.

Le parlement disposerait ainsi d'une série comparable de documents portant sur 5 à 6 exercices.

Cette conception a trouvé un premier reflet dans la déclaration gouvernementale du 10 janvier dernier qui dit que « le projet de budget pour l'exercice 1968 sera présenté aux instances législatives, accompagné d'un budget rectifié pour l'exercice 1967 et d'un budget indicatif pour l'exercice 1969 ».

J'ai réussi à accomplir les deux premiers points, mais le troisième est resté en panne pour diverses raisons. La principale est que mes services n'ont pu s'attaquer au travail qu'avec un retard considérable dû au vote tardif du budget pour 1967. Le secours attendu de l'Inspection des Finances a fait défaut. Enfin un stupide accident m'a valu au moment critique de l'élaboration budgétaire une absence de service involontaire.

La plupart des données pour 1969 ont été rassemblées, mais n'auraient pas pu être présentées sans de profondes retouches. Elles aboutissaient en effet aux chiffres suivants, que je cite à titre de curiosité et sans commentaires :

(en millions)	Recettes	Dépenses	Mali
ordinaires	9 005	9 353	— 348
extraordinaires :	1 442	2 332	— 890
globales :	10 447	11 685	— 1 238

Certaines données manquant encore, ces montants auraient été finalement plus forts.

Pour les raisons déjà avancées et devant ce résultat ahurissant j'ai abandonné. Le travail préparatoire n'a cependant pas été inutile, car il permet de partir dès le début de l'année prochaine sur une première ébauche, qui révèle dès à présent les points sur lesquels il faudra insister pour obtenir l'année prochaine des propositions valables.