GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MINISTÈRE D'ÉTAT

SERVICE INFORMATION ET PRESSE

BULLETIN DE DOCUMENTATION

26e Année 27 octobre 1970 N° 7

Le Projet de Budget de l'Etat pour 1971

Exposé de Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre des Finances, fait le 27 octobre 1970 à la Chambre des Députés à l'occasion de la présentation du Projet de Budget de l'Etat pour 1971

Les fondements économiques du budget . . . . . page 3
La politique financière et fiscale . . . . . page 5
L'équilibre du budget de 1971 . . . . . page 8
Perspectives générales et programme politique . . . page 13

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

MINISTERE D'ETAT

SERVICE INFORMATION ET PRESSE

BULLETIN DE DOCUMENTATION

20e Année — 27 octobre 1970 — No 7

Le Projet de Budget de l'Etat pour 1971

Exposé de Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre des Finances, fait le 27 octobre 1970 à la Chambre des Députés à l'occasion de la présentation du Projet de Budget de l'Etat pour 1971.

Les fondements économiques du budget . . . . . page 2
La politique financière et fiscale . . . . . page 5
L'équilibre du budget de 1971 . . . . . page 8
Perspectives générales et programme politique . . . . . page 12

LE PROJET DE BUDGET DE L'ETAT POUR 1971

Le 27 octobre 1970, Monsieur Pierre Werner, Ministre d'Etat, Président du Gouvernement et Ministre des Finances, a présenté le projet de budget de l'Etat pour 1971 à la Chambre des Députés. Nous reproduisons ci-après le texte de l'exposé du Ministre des Finances :

Les fondements économiques du budget

1) Les controverses qui ont suivi la publication du projet de budget de 1971 et qui ont largement défrayé les chroniques de la presse m'ont amené déjà à préciser vis-à-vis de l'opinion publique un certain nombre de données relatives à la politique financière du Gouvernement. Dans le même sens j'ai fait un exposé devant votre commission du budget et des finances, dont j'ai saisi le Président en date du 12 octobre dernier d'une lettre expliquant le point de vue du Gouvernement concernant deux problèmes postulant des mises au point immédiates. Je suis heureux que le débat général me fournisse enfin l'occasion d'un exposé plus ample et plus cohérent. Ce débat nous permettra, je l'espère, de clarifier les positions, de découvrir les options, de mettre à l'épreuve la volonté, des uns et des autres, de concilier le progrès dans tous les domaines avec une gestion rationnelle des moyens financiers que notre communauté nationale peut dégager.

Je considère comme heureux le réveil de l'intérêt que la presse et l'opinion publique ont pris à nos affaires budgétaires. Sur ce point les réactions des dernières années ont été parfois décourageantes. Je présume aussi que les hésitations ou les incompréhensions au sujet de la politique gouvernementale procèdent de préoccupations sincères au sujet de l'avenir du pays. Tout ce que je demande c'est que l'on accorde le même préjugé favorable au Gouvernement, qui lui, plus concrètement, est aux prises avec les réalités, les chocs d'intérêts, toutes les contradictions des aspirations des uns et des autres.

Votre commission du budget et plus spécialement le rapporteur ont été pris dans ce tourbillon d'idées. Il n'en est que plus méritoire que l'honorable M. Bourggraff se soit aussi promptement et consciencieusement acquitté de sa tâche particulièrement ardue.

2) Je voudrais commencer mon exposé en rappelant les données économiques qui sont à la base du projet de budget de 1971.

Alors que les années 1965-1968 ont été caractérisées par une nette stagnation de notre économie nationale, à tel point que nous arrivions à nous interroger sur l'avenir réel de nos industries les plus importantes — dont les investissements fléchissaient d'ailleurs notablement —, les exercices 1969 et 1970 sont remarquables par l'expansion réalisée sur tous les plans. Pendant l'année en cours, au moins pendant les 9 premiers mois, s'est encore accentuée l'allure enregistrée en 1969. L'expansion, dont l'ampleur n'avait pas été prévue par les experts économiques, s'est produite à la fois du côté de l'accroissement des investissements et, avec un certain décalage d'ailleurs habituel, du côté de la consommation. La formation brute de capital fixe a progressé en 1969 de 25% ; on s'attend en 1970 à un taux de progression de 28%, malgré une certaine retenue des investissements publics.

D'un autre côté, bien que les effectifs n'aient pas progressé au-delà de 2% par an, la masse salariale a augmenté en 1969 de 8% et en 1970 probablement d 15%.

L'indice de la production est passé de la cote 115,9 au premier trimestre de 1969 à 128,8 au deuxième trimestre de 1970.

Un autre indice significatif est le nombre des voitures automobiles vendues pendant les premiers semestres de 1969 et 1970. Il y a d'une année à l'autre une progression de 9,7% (5857 contre 5338).

Le Produit National Brut qui avait progressé en 1969 de 15% en valeur par rapport à 1968, augmentera encore pendant l'année courante de l'ordre de 9%, alors que nous avions escompté au début de l'année 6%. Pour les seules années 1968 et 1969, cela fait une moyenne de 12%, alors que le taux moyen de croissance de 1960 à 1969 est de 6,3%. Ce doublement exceptionnel explique toute une série de phénomènes budgétaires.

Les quelques chiffres cités prouvent, à eux seuls, que l'évolution des deux dernières années sort de la normale. Ce développement ne pouvait pas ne pas avoir une incidence sur l'évolution des prix, des rémunérations et du budget, cela d'autant plus qu'aux facteurs internes s'ajoutait l'influence des tendances inflationnistes signalées dans les pays exportant vers le Grand-Duché.

Encore faut-il constater qu'eu égard à la force de ces influences, l'évolution sur les prix chez nous,

grâce à un dispositif mis en place par l'Etat, et malgré l'introduction au 1er janvier 1970 de la TVA, se compare très favorablement avec celle de l'étranger.

La hausse des prix de 2,3% intervenue pour l'année entière en 1969, fut de loin la plus modérée de celles constatées dans les pays industriels. Mais nous ne sommes pas un îlot détaché du reste du monde. Bien au contraire. Les facteurs inflationnistes importés ou provoqués chez nous, principalement par la pénurie de main-d'œuvre, ont accentué la progression en 1970. Pendant les 9 premiers mois l'augmentation est de 3,7%. Un léger ralentissement constaté récemment nous permet d'admettre que la progression annuelle se situera finalement autour de 4,5%. Sous l'effet de l'accalmie conjoncturelle dans les principaux pays industriels et d'une atténuation escomptée de la pénurie de main-d'œuvre, le taux de progression pour 1971 se situera en-dessous des taux enregistrés au cours de cette année. Dans l'ensemble l'évolution de la période de haute conjoncture aura laissé moins de dégâts chez nous que dans la plupart des pays industriels.

Dans une économie comme la nôtre, qui est basée sur la libre négociation de la plupart des prix de prestation, l'Etat subit plutôt qu'il ne provoque l'évolution des prix. Il combat les abus, les marges excessives, mais il ne fixe pas les prix découlant du jeu des forces économiques.

Néanmoins le plan de stabilisation proposé il y a un an, et qui alors avait également soulevé des tempêtes, s'est révélé comme utile. Il a sans doute modéré certains entraînements. C'est ainsi que la réduction de certains taux de la TVA à 2%, prévue pour 6 mois, a été étendue à l'année entière, malgré le déchet fiscal de plus de 200 millions qui en résultait par rapport aux recettes normales. L'encadrement du crédit à la consommation a été maintenu pour toute l'année. Les directives générales concernant les prêts immobiliers ont été observées par les instituts spécialisés, sans pour autant compromettre la politique de croissance. D'une façon générale nous n'entrevoyons pas d'indice grave d'une inflation par le crédit, bien qu'il faille recommander aux établissements de crédit de continuer une politique sélective eu égard aux capacités limitées et largement exploitées du secteur de la construction.

Quant aux prévisions économiques pour 1971, les auteurs du budget ont été prudents, en se rappelant qu'une haute conjoncture caractérisée est susceptible de s'infléchir au bout de deux années.

Textuellement l'introduction écrite en juillet dernier, dit « que l'évolution conjoncturelle se traduira vraisemblablement par un notable ralentissement du rythme de notre croissance économique, de sorte que, par rapport à l'année 1970, le taux d'expansion de notre PNB tendra à marquer un très net affaiblissement tant en volume qu'en valeur ». Nous n'entrevoyions pas de récession proprement dite, mais un aplatissement des courbes. Loin de démentir ces prévisions, les indices actuels relatifs à l'évolution économique, notamment dans la sidérurgie, ne font que les confirmer, étant donné que les carnets de commandes sont moins substantiels, les perspectives de prix nettement défavorables et les prix de revient en hausse. Le programme prévisionnel « acier et charbon » de la Communauté pour le 4e trimestre 1970 confirme à son tour cette évolution.

Le climat économique de l'année prochaine est parfaitement indéterminé à l'heure actuelle, les indices ne sont plus à la hausse. En tout cas, je n'ai trouvé ni l'économiste, ni l'industriel, ni l'expert, qui puisse faire une prophétie que les faits ne seront pas susceptibles de démentir.

Les deux dernières années ont démontré heureusement que l'industrie sidérurgique luxembourgeoise garde d'importantes chances dans notre pays et je suis heureux de constater que les industriels en ont tiré les conclusions par un accroissement sensible de leurs programmes d'investissement et une certaine diversification.

Ceci dit, je tiens à souligner cependant la part croissante que de nouvelles activités dans le secteur de l'industrie et des prestations de service occupent dans la formation de notre produit national. Ainsi, en 1968, la part des nouvelles industries s'est élevée à environ 6,5% du produit national et à près de 14% du produit de l'industrie.

Or, les investissements des entreprises de la seconde vague d'industrialisation diversifiée atteindront le chiffre impressionnant de près de dix milliards.

Le rendement fiscal des nouvelles industries tend à croître régulièrement, mais ne se fera sentir plus massivement que dans plusieurs années. Leur influence sur l'emploi et les rémunérations est déjà importante.

D'autre part l'évolution de Luxembourg comme place financière se répercute d'ores et déjà favorablement sur les finances publiques et sur l'éventail des possiblités d'emploi. Enfin les investissements de l'agriculture continuent et entrent dans la phase du rendement.

A condition que nous pratiquions une politique prévisionnelle et sélective, tendant à éviter la surchauffe et les impasses dans le domaine de l'emploi qui accompagnent souvent ces vagues d'investissement, ces contributions à notre économie sont un signe de vitalité et une raison de confiance dans l'avenir.

Toutefois en économie rien n'est jamais définitivement assuré et nous devons pratiquer des politiques réalistes, en ayant les yeux constamment fixés sur nos propres possibilités et limites comparées à celles de nos concurrents sur le marché international.

N'oublions pas toutefois les mutations qui sont en cours ou qui s'imposent encore dans certains secteurs de notre économie.

Bien que la politique des prix agricoles échappe désormais dans une large mesure à la responsabilité nationale, il nous incombe de suivre de près et de favoriser l'évolution qui tend à assurer la rentabilité des entreprises agricoles et viticoles. Sur ce point la loi agraire continue à fournir le cadre approprié.

Pour hâter la reconversion, nous mettons au point un programme de mesures économiques et sociales

qui est en voie d'élaboration, mais non achevé à l'heure où je vous parle. Des reconversions sont engagées également dans le secteur de l'artisanat et du petit commerce. En un certain sens, la politique d'expansion économique actuelle facilite cette reconversion, sans pour autant résoudre tous les problèmes humains.

3) Je ne voudrais pas terminer ce chapitre des données économiques de base sans évoquer les nécessités d'amélioration et de perfectionnement de notre infrastructure générale. Une politique de croissance économique, ensemble avec les devoirs de la vocation européenne de notre capitale finissent par susciter de nouveaux besoins d'extension dans une foule de domaines : communications, routes, écoles, hôpitaux, loisirs. Par ailleurs les statistiques comparatives montrent que l'Etat luxembourgeois doit assumer une masse relativement importante d'investissements publics, bien que par des modes appropriés, p. ex. par des garanties d'emprunts ou de rendement, nous ayons réussi à débudgétiser partiellement certains investissements.

Le Conseil Economique et Social a constaté à son tour l'inventaire des besoins en équipements collectifs pour la période de 1970 à 1975. Il arrive à un total de 9.650 millions dont 4.125 millions pour les seuls moyens de communications. Cela fait en moyenne 1.930 millions de francs par an et 1.105 pour les investissements autres que le Fonds des routes. Cet ordre de grandeur correspond à peu près, en ce qui concerne les investissements autres que le Fonds des routes, à ce que le budget pluriannuel prévoit actuellement pour les prochaines années. La programmation dans ce domaine essentiel se précise donc considérablement, et quant au volume, et quant à la dépense. Abstraction faite des ajustements relatifs à l'augmentation du prix de la construction et d'un possible réaménagement des priorités à l'intérieur du programme, l'envergure des programmes d'investissements publics restera dans le nouveau budget pluriannuel approximativement celle antérieurement prévue.

Il est vrai que le Gouvernement n'avait pas encore indiqué ses intentions sur le financement du Fonds des routes. Entretemps, j'ai été saisi d'un projet de loi tendant à doter le Fonds d'une plus grande autonomie financière. Cette autonomie devrait permettre au Fonds d'émettre des emprunts dans le but de réaliser les travaux dans les meilleures conditions technologiques et économiques, et avec la rapidité nécessaire. Une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat devrait permettre de couvrir les charges financières résultant des emprunts. Cette dotation pourra, le cas échéant, être computée en fonction de recettes spécifiques du budget frappant les usagers de la route.

Pour ce qui est de l'exécution du programme prévu pour 1972 et en attendant que le nouveau régime soit introduit, le Gouvernement se propose de faire une dotation initiale de 400 millions au moins à charge du budget de 1970 et, le cas échéant, d'émettre un emprunt sur la base de l'autorisation légale de 300 millions qui est encore inutilisée. Le Ministre des Travaux publics estime que le minimum de grande voirie à réaliser au cours des années 1971 à 1973 comporte une dépense de 2.360 millions, soit 800 millions par an. Le programme de 1971 est donc pratiquement couvert. Pour l'exercice 1971 le Gouvernement n'envisage pas de taxe spécifique dans l'intérêt du Fonds des routes, étant donné la dotation renforcée résultant de l'excédent du budget ordinaire.

Le système proposé ne change rien à la charge globale que la Communauté nationale devra finalement supporter dans l'intérêt de l'amélioration routière. La formule permettra essentiellement de répartir la charge dans le temps et de concentrer dans un compte unique, soumis au contrôle d'usage et à l'appréciation du public, l'un des principaux efforts d'équipement national à entreprendre au cours des prochaines années.

Je peux conclure avec les termes mêmes de l'avis du Conseil Economique et Social : « En faisant l'inventaire des besoins de financement à couvrir à moyen et long terme, il faut escompter pour l'avenir un accroissement de la dette publique et/ou de la pression fiscale. Une telle perspective devrait inciter le pouvoir public à une politique plus sélective, tant en ce qui concerne les charges à assumer au titre du budget ordinaire, que pour ce qui est de la réalisation des projets émargeant au budget extraordinaire. »

La politique financière et fiscale

4) La politique financière de notre pays est dominée par les trois facteurs suivants :

a) le volume des dépenses de consommation et de transfert à croissance en grande partie automatique et donc pratiquement incompressible,

b) la nécessité de financer des investissements publics considérables pour maintenir l'équipement national à la hauteur du développement économique et social,

c) les grandes fluctuations conjoncturelles.

Pour pouvoir faire face à ces diverses obligations il faut assurer en toutes circonstances, bonnes ou mauvaises, la liquidité du Trésor. Le rempart qui garantit cette liquidité est l'exécution équilibrée des budgets. Cela n'est pas toujours possible dans le cadre annuel, étant donné les énormes fluctuations auxquelles notre économie et notre revenu fiscal sont exposés. En conséquence une politique de prudence et de prévision nous oblige à dégager des excédents et des réserves en période de haute conjoncture pour

pouvoir faire face à des déficits dans le budget extraordinaire en période de basse conjoncture, à ralentir le rythme d'accroissement de la dette publique en période de haute conjoncture pour financer le budget extraordinaire dans une plus large mesure par l'emprunt en période de récession. C'est cette politique que le Ministre des Finances a appliquée depuis des années et c'est elle qui lui dicte aussi sa conduite dans les circonstances actuelles.

Dans la lettre que j'ai adressée en date du 12 octobre 1970 au Président de votre Commission du Budget j'ai rappelé quelques notions élementaires concernant cette politique. Parce qu'elles sont élémentaires, et partant impitoyables, ces règles sont souvent oubliées.

On a fait grand état au cours des derniers mois des excédents budgétaires dus à la conjoncture exceptionnelle de l'année 1970 et d'aucuns ont insinué que ce sont ces rentrées exceptionnelles, sur lesquelles le Gouvernement entendrait axer le train de vie général de l'Etat. Le contraire est vrai. Notre intention a été et est encore d'améliorer les structures et de maîtriser les reflux conjoncturels au moyen de ces ressources particulières. L'exécution du budget de 1969, telle qu'elle est décrite à la page XXXIII est instructive à cet égard.

Elle montre que notre souci a été

1° d'éliminer le report déficitaire antérieur	(181,6 mio)
2° de doter les fonds d'investissements	(362,5 mio)
3° de rembourser des dettes . . .	(88 mio)
4° de diminuer le recours à l'emprunt pendant une période d'argent cher	(400 mio)
5° de créer une provision conjoncturelle	(105 mio).

En d'autres termes, la politique financière du Gouvernement tend à améliorer la situation financière de l'Etat et non à la compromettre par une politique de facilité.

Dans le même sens j'ai fait connaître à votre Commission du budget les intentions du Gouvernement au sujet de l'exécution du budget de 1970.

En tablant provisoirement sur un excédent budgétaire disponible de l'ordre de 800 millions, nous entendons :

1° lancer sérieusement les opérations du Fonds des routes	400 mio
2° opérer une dotation des fonds d'investissements scolaires et sanitaires, du fonds d'épuration des eaux, promouvoir la création de maisons de retraite	100 mio
3° opérer le remboursement d'engagements spéciaux de l'Etat à court terme	175 mio
4° compléter une provision conjoncturelle	125 mio
	800 mio

Inutile d'ajouter que ces affectations constituent une sélection prioritaire et que d'autres affectations sont possibles, mais ont été provisoirement écartées.

Voilà donc une réponse partielle aux points d'interrogation qui subsistaient dans le budget pluriannuel au sujet du financement des investissements.

5) Quant à sa politique de la dette publique le Gouvernement est exposé depuis toujours à deux reproches contradictoires. Les uns estiment que la dette évolue trop vite et devient une charge excessive, d'autres reprochent au Ministre des Finances sa timidité dans ce domaine. Les uns invoquent le fait qu'en ce qui concerne la dette par tête d'habitant nous sommes rangés en seconde position dans la CEE, les autres estiment que nous devrions suivre le rythme de notre partenaire économique, dont la dette publique est singulièrement plus forte.

La conception que nous avons dégagée devrait permettre de résoudre le dilemme. Le critère essentiel est la place que l'on veut réserver au service financier de la dette dans l'ensemble de nos dépenses courantes, étant entendu que toute augmentation massive des sommes consacrées au service financier réduit d'autant les possibilités d'accroître d'autres dépenses, traitements, transferts sociaux et autres. Nous avons estimé que l'on ne devrait pas dépasser 10% des dépenses totales en 1975. Actuellement le pourcentage est encore inférieur à 10%.

Quant au montant absolu de la dette, on ne saurait omettre de le confronter avec les valeurs créées et qui en forment la contrepartie. Cette contrepartie est d'autant plus réelle que nos budgets extraordinaires ont été en majeure partie des budgets d'investissements. C'est ce que le Conseil d'Etat constate à son tour dans son avis. Il dit : « Il s'agit de savoir si les investissements correspondant à l'endettement ont été utiles. En principe la réponse affirmative paraît s'imposer. »

Voici la preuve par les chiffres.

La dette totale s'élève actuellement à 14.809 millions, y compris la dette monétaire. Les dépenses d'investissements directs et indirects effectuées ou subsidiées par l'Etat de 1944 à 1970 se sont élevées à 28,5 milliards.

Si je fais abstraction de 7 milliards de dépenses pour la réparation des dommages de guerre et la reconstruction les investissements directs se retrouvent notamment dans les actifs suivants :

	millions
1) Participation en capital à des organismes nationaux ou internationaux, sociétés mixtes et autres, notamment dans le secteur de l'énergie ou des transports	2.200,—
2) Equipement des postes et téléphones notamment automatisation du réseau téléphonique	2.500,—
3) Routes et aéroport	3.600,—
4) Constructions de bâtiments, acquisitions d'immeubles et de forêts . . .	4.700,—
5) Approvisionnement en eau potable et épuration des eaux	940,—
6) Barrages (sans SEO)	930,—
	15.070,—

Le Conseil Economique et Social vient de procéder à une étude approfondie du problème de l'endettement de l'Etat. En confrontant les possibilités raisonnables d'endettement, il en arrive à formuler les conclusions dont il a été question ci-avant (cf. p. 9 et 10).

Je souscris volontiers à ces conclusions et spécialement aussi à la constatation faite de l'opportunité de dégager des excédents du budget ordinaire dans l'intérêt du financement du budget extraordinaire, qui ne peut être financé exclusivement par l'emprunt. Quant à l'affectation que le Conseil recommande de donner à des recettes extraordinaires mais occasionnelles, je peux dire que nos propositions et nos intentions concordent avec les idées développées par lui.

6) L'alternative emprunt-impôts m'amène à évoquer notre fiscalité. Rappelons-nous d'ailleurs que l'emprunt n'est qu'une charge fiscale reportée. Il n'y a pas de différence quant à l'essence.

L'impôt a une incidence économique et il a une incidence sociale.

Je ne reviens pas aux considérations traditionnelles sur la relation optimale entre la charge des impôts directs et des impôts indirects. Je précise seulement mon idée en rapport avec les efforts d'harmonisation des impôts dans le cadre de la CEE. J'estime que la structure sociale du Grand-Duché exige que nous maintenions la charge des impôts indirects plutôt à la limite inférieure des marges et des fourchettes éventuelles. En d'autres termes, malgré une évolution de rapprochement qui tend à établir une relation 1 : 1, l'impôt direct gardera sans doute une certaine prédominance chez nous.

Quant à la charge globale des deux impôts, j'entends parfois des commentaires désabusés, qui demandent quelques rectifications.

Il n'est pas facile de comparer les charges fiscales d'un pays à un autre, d'autant plus qu'il faudrait tenir compte de l'incidence de la parafiscalité. Mais il est quand même significatif qu'une comparaison de la pression fiscale totale dans les pays de la CEE nous place à un rang fort acceptable du point de vue du contribuable luxembourgeois. La dernière comparaison s'applique à l'année 1966. Elle révèle que le rapport des recettes fiscales par rapport au PNB est au Luxembourg de 19,7%. Seule l'Italie a un rapport inférieur : 18,4%. Nous sommes rangés donc en deuxième place. Or, depuis 1966, aucune aggravation n'est intervenue quant à la charge d'impôt globale. Au contraire en 1967 la réforme de l'impôt sur le revenu a entraîné un déchet estimé à 300 millions. Pour amortir l'incidence de la progressivité du barème nous avons introduit les adaptations périodiques du tarif à l'évolution du nombre-indice.

L'introduction de la TVA a entraîné plutôt un transfert de charge qu'une charge nouvelle et un léger déchet pour le Trésor. Encore avons-nous pris les plus grandes précautions en réduisant certains taux au-dessous de leur incidence normale, ce qui fait que, dans l'ensemble, nous avons donc bien passé le cap de l'introduction de la TVA quant aux incidences sur les prix, qui ne sont pas niables mais restent en-dessous de ce qu'on aurait pu attendre. Pendant cette même période les divers droits de douane ont été supprimés à l'intérieur de la CEE. Il est d'autant plus étonnant d'entendre dénoncer les effets inflationnistes des initiatives du fisc en ce moment, alors que s'il est un facteur économique qui n'a pas agi sur les prix depuis 1964, c'est bien le facteur fiscal. Comme le Conseil d'Etat le relève, la taxe sur la plupart des véhicules automoteurs est restée inchangée depuis la guerre.

Toutefois, un tel état de choses ne saurait perdurer à partir du moment où les autres facteurs se sont mis en mouvement. Les budgets de l'Etat des dernières années et celui de 1971 n'ont pas provoqué l'inflation, ils l'ont subie. La question se pose même de savoir si, en présence d'une expansion aussi remarquable du pouvoir d'achat, l'Etat n'a pas le devoir de faire une ponction fiscale dans l'intérêt de l'équilibre général. Voyez ce qui se passe dans ce sens en ce moment en République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède ! Je n'ignore pas que ces ponctions, si elles se pratiquent par le moyen des impôts indirects, sont susceptibles de renchérir le coût de la vie, ce qui contribue en dehors de nombreuses autres initiatives législatives à mettre en mouvement l'échelle mobile. Je pose la question de savoir à quel moment l'Etat pourrait donc opérer les ajustements qui lui sont imposés par la croissance générale. Est-ce le moment où les rémunérations sont amples et en hausse, ou est-ce au moment où les salariés devront se serrer les ceintures ?

A propos de cette discussion sur le budget soi-disant inflationniste, on attaque les effets sans mettre en doute les causes.

Est-ce que le pouvoir législatif est d'accord pour s'interdire toute législation qui directement ou indirectement agit sur les prix ou sur le budget en période de haute conjoncture ? Je pose la question.

7) Evidemment il y a un moyen d'éviter ou de réduire l'ajustement fiscal : c'est d'attaquer le problème du côté des dépenses c'est-à-dire de pratiquer des économies dans le budget.

Depuis la publication du budget, j'ai entendu beaucoup de critiques sur l'envergure de la masse budgétaire. Je n'ai pu enregistrer que de rares et timides tentatives d'agir sur la dépense dans le sens de sa réduction. Certes l'on a proposé de plafonner la participation des communes aux impôts les plus productifs de l'Etat, et il y a là certainement un problème que j'ai porté moi-même devant le Conseil de Gouvernement ! Je ne suis pas fataliste vis-à-vis du gonflement budgétaire, comme d'aucuns l'ont prétendu. Je n'oserai affirmer que toutes les dépenses de l'Etat reçoivent une affectation optimale. Mais je crois pouvoir affirmer que dans certains secteurs la productivité des fonctionnaires n'est pas en-dessous de celle du secteur privé.

Finalement on en arrive toujours à réclamer la réforme administrative. Ne croyez pas que je prenne cette affaire à la légère ! Tout d'abord l'âge du computer est arrivé aussi pour l'administration. Les travaux préparatoires pour la commande d'un grand

ordinateur central sont terminés. Un crédit nouveau figure dans la section du Ministère d'Etat. Une nouvelle organisation sera mise sur pied.

Pour le reste des enquêtes sont en cours au sujet de la rationalisation et même de la fusion d'administrations.

Les efforts menés sur ces deux fronts permettront en premier lieu d'améliorer et d'élargir les prestations de service de l'Etat. Il n'est pas sûr qu'ils entraîneront une diminution de l'effectif dans un Etat qui doit s'occuper tous les jours de plus d'affaires avec un temps de travail obligatoire de plus en plus réduit.

Certains fonctionnaires sont insuffisamment occupés, d'autres sont surchargés. La réforme administrative qui est permanente devrait inciter tous les responsables, tant au niveau des directions que des bureaux, à faire preuve d'imagination et d'esprit d'entreprise, de discipline et de bon exemple, pour assurer le meilleur rendement et la meilleure affectation de leur personnel.

Les limites fixées au recrutement des agents de l'Etat sont actuellement très rigoureuses, trop rigoureuses au gré de certains . . . . . Un accroissement de 100 unités par an est une limite sévère. Ces limites ne remplissent leur fonction que si elles incitent les services à envisager des réorganisations et si l'on ne recule pas devant certains changements d'affectation.

Ceci dit je ne voudrais pas anticiper davantage sur les explications que vous fournira certainement le Ministre de la Fonction publique.

En conclusion je dirai qu'il faut limiter les dépenses croissantes de traitements en agissant sur les effectifs dans l'intérêt même des fonctionnaires. Toutefois dans l'immédiat je n'y vois pas un facteur permettant de bouleverser les données budgétaires.

L'équilibre du budget de 1971

8) Ce qui frappe d'abord en ce qui concerne le nouveau budget, c'est la progression globale des dépenses qui est de l'ordre de 11,4% par rapport aux prévisions de 1970. Les dépenses globales atteignent le montant de 13.273,7 et les recettes 13.289,2 millions, dont 900 millions d'emprunts. Compte tenu de cette limite d'emprunts, conforme au plan pluriannuel, le Budget est en équilibre global.

La forte progression de 11,4% a un caractère anormal, étant donné que les données économiques de base ont, elles aussi, un caractère anormal. Je vous rappelle les explications fournies ci-avant. Cela apparaît encore mieux, si l'on fait la distinction entre les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Les dépenses ordinaires progressent à raison de 12,3% et les dépenses extraordinaires à raison de 5,4%.

Les causes de cette progression sont les suivantes :

1° L'expansion des dépenses ordinaires est une conséquence directe de l'évolution conjoncturelle. L'évolution des prix ne manque pas de réagir sur les dépenses budgétaires. Le seul fait que les évaluations soient basées sur l'indice 172,5 contre 162,5 représente une progression de l'ordre de 6% pour les postes de dépenses liés à l'indice.

2° L'évolution de la masse des revenus au cours de deux années de haute conjoncture ne pouvait manquer de grossir les dépenses de rémunérations et de transferts, alors qu'il appartient à l'Etat de maintenir un équilibre global entre le secteur public et le secteur privé, ne fût-ce que pour garantir un recrutement normal des agents de l'Etat.

L'envergure de la revalorisation du point indiciaire est incontestablement une conséquence de la conjoncture et de l'expansion des revenus dans de nombreux secteurs. Il en résulte pour l'Etat et les parastataux une dépense supplémentaire de plus de 350 millions.

La réévaluation du revenu fiscal a entraîné automatiquement une forte progression des participations des communes (+ 22,5%).

3° Des mesures sociales caractérisées grossissent les crédits de différentes sections :

Le relèvement à 830 francs ind. 100 ou 1.411 ind. 170 de l'allocation familiale à partir du 3e enfant comporte une dépense supplémentaire de 60,0 millions.

La dotation du Fonds National de Solidarité est majorée de 20 millions (crédit qui sera porté à 27 millions par amendement) pour permettre un relèvement des prestations en faveur des plus petits revenus de rente.

L'augmentation du nombre des rentes en faveur des professions indépendantes, notamment à la suite du vote de la loi sur l'achat de certaines périodes d'assurances, comporte une progression des crédits de l'ordre de 30% en passant de 167 à 219 millions dont pour la seule Caisse de Pension agricole une progression de 101 à 140 millions, sauf ce que je vous en dirai encore plus loin.

4° Différentes orientations fondamentales de la politique générale demandent un effort budgétaire extraordinaire dans les circonstances actuelles. Je cite dans cette catégorie la progression spectaculaire des dépenses pour l'éducation nationale (+ 19%) qu'atteignent 1.158 millions soit 9,8% du budget ordinaire. La progression est de 11% pour la santé publique qui passent de 499 à 552 millions ; + 40% pour l'économie nationale qui passe de 219 à 306 millions.

Pour ne pas contrarier ces développements fondamentaux et importants pour l'avenir du pays, d'au-

tres départements ont dû limiter leurs exigences. Sinon le taux de progression moyen n'aurait pu être atteint.

5° Dans un souci de plus grand réalisme budgétaire, un certain nombre de crédits non limitatifs, traditionnellement sous-évalués, ont été portés à un niveau correspondant à l'évolution probable et quasi certaine.

Le Conseil d'Etat a procédé dans son avis à un regroupement des dépenses de l'Etat qui est fort significatif. Il arrive à la conclusion : Chaque dépense peut trouver isolément sa justification, mais c'est le total qui effraie. Et néanmoins le Gouvernement ne peut s'arrêter à cette conclusion fataliste. Journellement il doit discuter l'opportunité de réalisation même des dépenses isolées et justifiées. Si le Ministre des Finances regimbe, il y a toujours quelqu'un pour le critiquer.

9) On a critiqué le fait que le budget de 1971 serait un budget de consommation qui ne laisserait pas de place suffisante à l'investissement et à l'amélioration des structures.

On ne saurait contester que l'accent du budget est placé sur un ajustement des dépenses courantes. Mais toutes ne sont pas de pure consommation comme p. ex. les subsides à caractère économique et culturel. D'autre part j'ai expliqué pour quelles raisons des ajustements des crédits de consommation et de transfert s'imposent cette année dans cette phase de la conjoncture.

La progression modérée du budget extraordinaire (5,6%) peu surprendre à première vue. Outre que cette modération est conforme à une recommandation de la Commission de Bruxelles, je dois faire remarquer que ces chiffres ne traduisent pas tout l'effort de construction et de travaux, qui se fait en grande partie à travers les fonds spéciaux d'investissement, auxquels le Gouvernement a donné une dotation spéciale de 330 millions au cours de cette année, mais à charge du budget de 1969.

Ce que je peux dire c'est que les disponibilités actuelles et futures des fonds, telles qu'elles résultent de mon exposé sur l'affectation des excédents conjoncturels, suffisent pour garantir une allure satisfaisante des investissements publics en 1971, sans surchauffe et sans ralentissement.

Quant à la croissance des dépenses je voudrais encore répondre à deux objections.

On me dit : Votre programme exige le maintien de la progression des dépenses à l'intérieur de la croissance du PNB. Or vous ne pouvez de prime abord vous attendre à une croissance de 11,4% en 1971 !

C'est exact. Seulement on ne peut juger du maintien d'une croissance accordée au PNB qu'en considérant l'évolution de plusieurs années.

Le PNB avait progressé en 1969 de 15% en valeur par rapport à 1968. Les dépenses de l'Etat n'ont pas évolué dans les mêmes proportions au cours de la même période : 5—5,5%.

En d'autres termes, nous assistons avec le budget de 1971 à un phénomène d'effets retardés par rapport à une évolution antérieure. Rien ne permet d'affirmer d'ores et déjà que le taux de croissance moyen des dépenses soit supérieur au taux de croissance effectif du PNB, quand on considère un cycle de plusieurs années.

10) Une autre objection est tirée du démenti flagrant que les chiffres du budget de 1971 apporteraient à la programmation pluriannuelle. Celle-ci avait prévu un taux d'accroissement de 5,5% alors que celui de 1971 atteindrait le double. On a parlé d'un échec de la programmation financière. De bons esprits ont même conclu à l'impossibilité de réaliser une programmation de ce genre dans notre pays.

Ici il faut faire la part des choses.

1° A la base, un programme pluriannuel se fonde sur une extrapolation des tendances d'évolution observées pendant une période plus ou moins longue. La proposition ainsi faite s'étend aussi sur une période relativement longue, soit dans notre cas 6 années.

Sur la base d'une étude faite il y a un an et en appliquant toute la prudence qui s'impose en l'occurrence, nous avions fixé la progression moyenne annuelle à 5,5%. Une étude plus récente nous permet de la porter à 6%. Il s'agit ici de moyennes autour desquelles les résultats effectifs des exercices successifs peuvent graviter.

2° L'évolution tendancielle ainsi esquissée peut être contrecarrée par suite de l'incidence conjoncturelle sur le budget, notamment en raison de l'évolution des prix qui, pour un exercice donné, peut être plus rapide ou plus lente que les prévisions.

3° La programmation pluriannuelle est un cadre, mais qui ne saurait être rigide. Il est sujet à revision tous les ans, comme nous l'avons écrit il y a un an.

4° La relativité de ces indications n'enlève pas son utilité fondamentale à la programmation. Au contraire ! Tout d'abord elle astreint les départements ministériels à se rendre compte de leurs objectifs, à les globaliser et à les insérer dans une action d'ensemble. Elle permet de détecter année par année les déviations de la ligne traçée, qui donneront lieu dans certains cas à des correctifs au cours des années suivantes. D'ailleurs, en fixant certains pôles de politique financière nous arrivons à nous doter de repères dans le mouvement général des affaires.

C'est ainsi que la politique de la dette publique et le programme des grands travaux se maintiennent dans le cadre des prévisions de l'année dernière et donnent à la programmation une cohérence sur des points fondamentaux.

D'ailleurs les études faites pour l'établissement du nouveau plan pluriannuel prouvent que l'on peut faire le raccord avec le programme antérieur, que grâce à la conjoncture et la politique financière poursuivie par le Gouvernement certaines données quantitatives ont changé, que la progression se fait à partir d'un nouveau palier et avec une situation financière améliorée, mais que, par contre, les tendances et les problèmes fondamentaux n'ont guère changé, tout en donnant lieu à de nouvelles perspectives et de nouveaux essais de solution.

11) Le budget de 1971 ne pouvait pas ne pas être présenté en équilibre, compte tenu de l'emprunt prévu. Il eût été impardonnable qu'en fin de haute conjoncture, mais encore sans perspective de profonde récession l'Etat vous soumît un budget comportant une impasse non couverte.

Pour couvrir la dépense prévue nous avons été amenés :

1° à reconsidérer sérieusement les prévisions de recettes de l'administration, en serrant de plus près les perspectives économiques afin d'éviter des excédents de recettes massifs, ce qui semble être le souhait prédominant des instances consultées.

2° En tenant compte des aléas que comportent les évaluations de recettes d'une part, les risques d'accroissement de dépenses imprévues ou imprévisibles d'autre part, et après avoir fait un sérieux effort de compression des dépenses, nous avons dû constater que l'évolution des dépenses en 1971 est telle que les recettes prévisibles sur la base de la législation actuelle ne permettent pas de les couvrir. En conséquence, pour la première fois, depuis très longtemps, en considération aussi des données conjoncturelles, le Gouvernement a été amené à vous proposer un certain nombre de nouvelles mesures fiscales.

a) Tout d'abord nous avons estimé que le maintien au cours de cette période de surchauffe des mesures d'ordre fiscal et autres, prises au cours des dernières années dans l'intérêt de l'expansion économique et des exportations, — maintien exigé par nos besoins de renforcement de la structure économique —, justifiait un prélèvement unique sur les bénéfices exceptionnels de conjoncture. Je dis prélèvement exceptionnel et unique, parce que les conditions économiques de la période visée ont un caractère que j'ai déjà qualifié d'extraordinaire. Nous avons préféré cette mesure qui frappe les bénéfices réalisés par les sociétés de capital au-dessus d'un abattement de 10 millions, à des mesures prises ailleurs et qui agissent plus directement sur les coûts de production. Je ne vois rien d'anti-économique dans cette façon de procéder, d'autant plus que l'affectation qui est donnée à cette recette, à savoir la dotation des fonds scolaires, sanitaires et du fonds de crise prévient toute velléité de dilapidation.

Pour bien marquer le caractère unique de la surtaxe, nous avons inscrit la recette au budget extraordinaire. En effet nous ne pouvons, de façon courante, pratiquer une politique fiscale concernant les sociétés qui nous écarterait trop du niveau d'impôts pratiqué auprès de nos partenaires. D'ailleurs une harmonisation de l'imposition des sociétés figure au programme de la Communauté.

b) Nous avons été amenés nécessairement à nous pencher sur la TVA. Le régime applicable à partir du 1er janvier 1971 aurait été le régime normal prévu dans la loi votée par votre assemblée, c'est-à-dire application de deux taux : taux normal de 8%, taux réduit de 4%. Nous avions consenti, dans le cadre du plan de stabilisation, pour une durée de 6 mois portée ensuite à 1 an, un régime transitoire avec un troisième taux super-réduit de 2%, qui comportait pour l'Etat un déchet de recettes normales de plus de 200 millions. Ce régime exceptionnel avait été introduit pour contrecarrer les dangers de hausses psychologiques dus à la nouveauté du système lors de son introduction. La conjoncture ascendante permettait aussi d'envisager avec sérénité le déchet par rapport aux recettes réalisées antérieurement avec la taxe sur le chiffre d'affaires.

L'évolution des dépenses permanentes de l'Etat ne nous permet plus de renoncer à ce déchet. Toutefois, par égard aux mouvements de prix susceptibles de se produire vers la fin de l'année, nous vous proposons de maintenir le taux super-réduit de 2% sur la plupart des prestations auxquelles il s'appliquait et de fixer le taux des prestations touristiques, conformément à un vœu exprimé dans une motion adoptée par votre assemblée à 5%, c'est-à-dire à un taux inférieur de 1% au projet belge. En contrepartie nous avons été conduits à vous proposer le relèvement du taux normal à 10% et du taux réduit à 5% sur les autres prestations.

Ces explications vous montrent que lorsqu'on parle d'un accroissement de la TVA de 25%, il s'agit d'une vérité très relative. En fait il faut raisonner à partir du régime légal de 4% et 8% qui correspond, avec un léger déchet, à l'état des choses correspondant au rendement de notre ancien impôt sur le chiffre d'affaires.

c) La troisième mesure fiscale s'applique à un relèvement de la taxe sur les combustibles liquides utilisés notamment dans le chauffage.

Ici je voudrais vous donner une explication plus générale. Vous n'ignorez pas que dans le programme de Benelux tel qu'il fut arrêté par une Conférence des Présidents de Gouvernement figure le rapprochement des droits d'accise. Nous y avons donné un accord de principe, tout en nous réservant de procéder avec précaution et par étapes étendues sur une série d'années. En effet le problème luxembourgeois est très particulier. Alors que nos deux autres partenaires ont des positions tantôt supérieures tantôt inférieures à la moyenne et disposent donc d'une grande marge de transaction, les droits luxembourgeois sont les plus bas sur toute la ligne. Nos partenaires sont d'accord pour tenir compte de cet état de choses. Aussi n'avons-nous pas d'obligation stricte de relever nos taux en 1971. Etant donné cependant les besoins budgétaires et la recherche de nouvelles recettes, nous nous sommes demandés si nous ne ferions pas bien de réaliser une première étape en ce qui concerne un produit, très largement utilisé il est vrai, mais non de première nécessité. L'évolution récente du prix a un peu bouleversé nos perspectives. C'est pourquoi je vous ferai au cours des premiers jours une proposition quelque peu différente de celle faisant l'objet de l'art. 8 de la loi budgétaire.

d) La quatrième disposition fiscale, qui est très peu commentée, constitue un dégrèvement de l'impôt sur le revenu pour des raisons sociales. En considération du fait que les crédirentiers profitent dans une moindre mesure de la haute conjoncture, nous vous proposons de porter l'abattement pour pensionnés de 6.000 à 9.000 francs et d'aménager aussi le régime des plafonds de revenu d'une façon plus généreuse et logique.

12) Je passe à l'évaluation des recettes courantes de l'Etat.

Par rapport aux évaluations de 1970, les recettes ordinaires progressent à raison de 13,9%. Ici encore il y a un effet de retardement. Les données économiques comme telles ne justifient pas un pourcentage de progression aussi élevé pour 1971, mais les effets de la conjoncture et spécialement l'expansion des revenus ont provoqué un relèvement du palier des recettes dont nous avons voulu tenir compte et dont une partie a un caractère permanent en raison de la rigidité des revenus.

Mais attention ! Cette remarque ne vaut pas pour la progression conjoncturelle de tous les revenus. Quand je vous dis que notre principale industrie paie au titre de l'impôt sur le revenu des montants qui peuvent varier dans la proportion de 1 à 8, vous saisirez mieux les aléas qui reposent sur nos estimations.

Quant aux évaluations de recettes, un concert presque unanime de voix s'élève pour réclamer des évaluations de recettes qui se révèleront après coup comme mathématiquement exactes. La revendication serait parfaitement légitime, d'une part si l'économie évoluait selon des règles mathématiques, et d'autre part si les dépenses à leur tour (et les devis) n'étaient pas souvent sous-évaluées, comme l'expérience journalière le prouve. Peut-on d'ailleurs prévoir toutes les conséquences financières tant de l'évolution économique que des lois votées et des initiatives de dépenses qui sont en gestation permanente dans tous les services de l'Etat. Un exemple parmi de multiples autres : La loi sur les achats de périodes de rentes qui a provoqué déjà une majoration massive de crédits pour la part fondamentale de l'Etat dans le budget qui vous est soumis, nous vaut la jolie surprise, au cours des derniers jours, d'un amendement de 88 millions dans l'intérêt des différentes caisses de pension qui à lui seul bouleverse certaines données budgétaires, cela du fait d'une interprétation de la loi que les auteurs n'avaient pas prévue, du moins dans leurs estimations financières.

Non, la politique budgétaire n'est ni un travail de comptable, ni une équation algébrique, ni un pari à qui aura mieux toucher le chiffre juste. Le budget n'est pas statique, ses éléments sont dynamiques et changeants.

L'épreuve définitive d'un budget est l'équilibre final des comptes, la modération de l'endettement et la liquidité du Trésor, sur lesquelles se fonde l'indépendance et la liberté de manœuvre de notre politique nationale tout court.

Le Conseil d'Etat émet un jugement raisonnable dans son avis en disant, « que le Ministère des Finances est tenu à une certaine circonspection, ce que l'opinion publique confirme en critiquant plus sévèrement les sur- que les sous-estimations ».

Sans cette circonspection notre Etat éprouverait les plus grandes peines à digérer de nombreux investissements et à garantir toutes les prestations sociales votées.

Quoiqu'il en soit, l'envergure même des dépenses permanentes du budget de 1971 nous a amenés à reconsidérer le système d'évaluation et à le faire concorder avec l'évolution économique dans la mesure du possible et sans exposer le pays au risque des surévaluations.

Les impôts perçus par l'administration des Contributions sont évalués à 5.709,7 millions en 1971 contre 4.947,8 en 1970 et contre 5.160,6 dans le compte provisoire de 1969.

13) L'évaluation du rendement des recettes a été opérée à partir des rentrées effectives de l'exercice 1969 en tenant compte des facteurs structurels et conjoncturels.

Prenons l'impôt sur le revenu des personnes physiques (assiette). Le rendement de cet impôt en 1969 est resté en-dessous des prévisions budgétaires avec 1.249,5 millions. En 1970 nous avons prévu une recette de 1.400 millions.

Le produit des neuf premiers mois, comprenant trois échéances trimestrielles, ne s'est élevé qu'à 817,3 millions. Il est possible et même probable que la prévision de recette de 1970 (1.400 millions) ne sera pas atteinte.

Nous avons porté la prévision de l'impôt sur le revenu des salaires de 1.950 à 2.550 millions.

Au cours des 2 derniers exercices, le rendement de cet impôt a accusé une progression particulièrement rapide, due à l'expansion conjoncturelle des salaires. L'envergure de cette progression était aussi inattendue, alors que les taux de croissance des années antérieures étaient en 1966 : + 8,1%, en 1967 : + 3,3%, en 1968 : + 4,8%, en 1969 : + 12,4%. Nous escomptons pour 1970 une recette effective de 2.350 millions. Pour 1971, il faut compter avec deux tendances : d'une part accroissement du rendement de l'impôt du fait de l'augmentation des traitements dans le secteur public et de certains contrats collectifs, d'autre part ralentissement conjoncturel qui est susceptible de diminuer des rémunérations liées à la production ou accessoires. Une progression de l'ordre de 9% par rapport aux résultats effectifs de 1970 nous a paru réaliste avec une marge d'erreur de 50 millions. Par rapport aux résultats effectifs de 1969, cette estimation représente une augmentation de 34% pour deux années. Comment parler dans ces conditions de sous-estimations systématiques.

J'en arrive à l'impôt sur le revenu des collectivités qui est le plus capricieux et qui détermine périodiquement la substance des excédents ou des insuffisances budgétaires. Pour ce qui est des plus-values conjoncturelles, elles ne sauraient déterminer un accroissement des dépenses permanentes alors qu'elles sont essentiellement instables. J'ai déjà expliqué comment l'affectation de ces plus-values sert depuis de longues années à promouvoir une politique d'amélioration structurelle, d'investissements de base et d'équilibre cyclique.

Dans ma lettre du 12 octobre 1970 j'ai rappelé les rendements des cinq dernières années :

	1956	1966	1967	1968	1969
en millions	707,7	732,9	760,7	805,1	1.635,1

Il résulte de ce tableau que la moyenne des recettes pour les exercices normaux, c'est-à-dire sans

haute conjoncture et sans récession, semble se placer aux environs de 1.100 à 1.200, si je tiens compte de l'augmentation de la productivité. On ne peut taxer une estimation de 1.300 millions d'irréaliste dans les circonstances actuelles. Des plus-values ne pourraient résulter que d'un développement conjoncturel favorable et prolongé, mais encore une fois, sur ce point nous n'avons pas de certitude.

Pour ce qui est du rendement de la TVA, nous manquons évidemment encore d'expérience. Au moment de l'élaboration du projet de budget, il a paru indiqué, de ne pas dépasser une prévision de 1.600 millions, calculée en fonction de la législation de base (taux normal 8%; taux réduit 4%) et cela d'autant plus qu'un recoupement opéré en fonction du rendement de l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires a laissé présager un produit analogue. La prévision inscrite actuellement au projet (1.800 millions) tient compte, d'une part, de la majoration du taux normal et réduit (10% et 5%) et d'autre part du maintien de la réduction de moitié des taux relatifs à certains produits de large consommation. Il s'ajoute qu'en 1971, diverses dispositions transitoires concernant la TVA (stocks et investissements) exerceront encore un effet de freinage sur le produit de la taxe.

Ces explications vous montrent que les estimations du Ministère ne sont pas arbitraires. Elles ne sont pas téméraires non plus, parce que la témérité dans cette matière pourrait réserver de douloureux lendemains. Toute plus-value au-delà de nos prévisions en cas de développement inattendu de notre économie ne pourrait que favoriser la réalisation des objectifs primordiaux de notre politique d'équipement national.

14) Ceci dit j'aborde maintenant la principale critique adressée au présent budget : celle de prévoir des augmentations de taxes.

Les propositions fiscales sont la conséquence de la croissance des dépenses permanentes de l'Etat et de la nécessité d'améliorer systématiquement notre équipement national. Vous n'avez qu'à parcourir les colonnes du Budget pour vous rendre compte du dynamisme de cette évolution, malgré la volonté de freinage du Gouvernement. S'attaquer aux effets fiscaux de la politique, c'est s'attaquer aux causes, c'est-à-dire aux objectifs approuvés par votre assemblée, c'est aussi méconnaître le rôle de l'Etat dans la répartition des revenus. La question essentielle est de savoir, si les dépenses prévues au budget sont justifiées ou non.

Si nous voulons instaurer un véritable régime d'austérité et limiter certains objectifs légitimes comme tels, on trouverait des postes de crédit susceptibles de réduction en dehors de ceux que le Gouvernement a déjà comprimés.

Si le budget est maintenu à son niveau actuel (et il subira encore une majoration avec le train d'amendements qui n'a encore pu vous être soumis à cause de propositions nouvelles qui me sont parvenues au cours de la semaine dernière et que mes services devront examiner), une autre alternative est indiquée par le Conseil d'Etat. Celui-ci fait des propositions de recettes alternatives assez massives notamment par le doublement de la taxe sur les véhicules automoteurs, la majoration des taxes sur l'alcool et des taxes téléphoniques. Ces nouvelles recettes ne sont pas équivalentes au produit de la TVA, mais leur application partielle ou totale permettrait de réduire considérablement le champ d'application et l'envergure de la majoration de cette taxe.

Je me suis refusé à envisager un financement des engagements permanents de l'Etat de 1971 au moyen des plus-values conjoncturelles. D'une part celles-ci sont affectées à des programmes réclamés par tout le monde, d'autre part, nous nous serions engagés dans une voie de facilité, dont les effets désastreux risqueraient de se manifester précisément au moment où nous subirions d'autres contre-coups d'un ralentissement économique.

Notre plan financier pluriannuel avait clairement montré que si nous voulons poursuivre le progrès social et culturel d'une part, l'exécution d'un plan d'investissements structurels de l'autre, les ressources actuelles de l'Etat devraient subir un certain ajustement vers le haut. L'étude du Conseil économique et social ne le dit pas aussi clairement, mais sa conclusion vous permet de lire entre les lignes.

La politique que le Ministère des Finances a pratiquée au cours des 15 dernières années a tendu constamment à atténuer le jeu normal de la fiscalité pour des raisons sociales et économiques. Nous n'avons pas l'intention de nous départir de cette attitude fondamentale.

Le rapport de votre Commission rappelle que le Gouvernement avait laissé entrevoir une réduction de la charge des impôts directs en cas d'augmentation sensible de la TVA. A cela je voudrais répondre :

1° Nous ne sommes pas encore au stade de l'application normale de la loi sur la TVA, tant que les taux super-réduits de 2% sont maintenus.

2° La loi de base prévoit des ajustements des taux prévus dans la limite de 2 points vers le haut et vers le bas.

3° Un certain allégement est prévu dans la loi budgétaire en faveur des crédirentiers.

4° Par ailleurs, je maintiens le point de vue développé qui ne peut se justifier évidemment que si les charges de l'Etat ne croissent que d'une façon régulière dans les limites de la croissance du PNB.

Perspectives générales et programme politique

15) Passant à un plan plus général, je suis heureux de constater que l'expansion économique est soutenue par un flux d'épargne qui s'est progressivement affirmé au cours de cette année. De juillet 1969 à juillet 1970 les dépôts d'épargne sont passés de 14.685 millions à 15.595 millions. Particulièrement encourageants sont les progrès réalisés par les nouvelles formes d'épargne spécialisée (épargne scolaire et préscolaire, épargne des jeunes, épargne professionnelle et militaire) dont les dépôts sont passés de 307 à 459 millions. Ces livrets jouissent d'un intérêt créditeur de 5,5%.

Cette évolution a permis à la Caisse d'Epargne notamment de fournir le crédit immobilier demandé par les particuliers, l'économie et les communes sous réserve de la sélectivité recommandée dans le plan de stabilisation, à des taux qui certes ont été relevés, mais qui se comparent très favorablement avec ceux pratiqués au-delà de nos frontières.

Les remous autour de certains placements en fonds étrangers ont fait refluer certains capitaux. En considération de tout ce qui s'offre actuellement sur notre marché, il appartient plus que jamais aux épargnants de bien se renseigner auprès de personnes compétentes sur la valeur des titres étrangers (fonds de placement et obligations) qui leur sont offerts et de ne pas se laisser séduire par des annonces ouvrant des perspectives trop belles pour être économiquement et durablement vraies. L'épargnant sur ce point doit être d'abord son propre protecteur. Mais le pouvoir public a aussi un devoir de surveillance qui, sans porter atteinte à la liberté des transactions, assure d'abord la publication d'informations objectives sur les dites valeurs et qui combat des abus manifestes qui peuvent se produire à propos des émissions et des offres. Cela est d'autant plus nécessaire, que la bonne renommée de notre place financière est en cause. Le Commissariat au Contrôle des Banques assume la surveillance des émissions de valeurs mobilières. Sur certains points ses pouvoirs d'intervention devront être renforcés prochainement.

D'une façon générale, l'extension prise par la place financière nous a obligés à renforcer le Personnel de ce service, dont les frais de fonctionnement sont entièrement remboursés par les établissements financiers.

L'afflux des banques étrangères prouve que les spécialités de la place de Luxembourg se concrétisent de plus en plus. Par l'intervention de nos banques dans les émissions internationales en euro-devises, notre pays a contribué à la mise sur pied et au fonctionnement du seul marché de capitaux international qui ait vu le jour jusqu'ici en Europe depuis la guerre. Au-delà des aspects fiscaux, le rôle assigné au siège de Luxembourg par les décisions prises en rapport avec le Traité de la fusion des exécutifs de la Communauté et l'esprit d'entreprise montré par nos banquiers, permettent d'envisager l'avenir avec confiance, même si nous tenons compte de la mobilité des facteurs financiers et des mutations qui peuvent encore s'opérer en Europe.

16) Sur ce point les décisions prises par les Chefs d'Etat et de Gouvernement à La Haye en décembre 1969 commencent à porter des fruits. Les Gouvernements sont saisis actuellement d'un plan par étapes pour la réalisation de l'union économique et monétaire dans la Communauté, auquel j'ai eu le privilège de collaborer comme président du groupe institué ad hoc, dont les travaux se sont d'ailleurs déroulés en majeure partie à Luxembourg. La position de notre Gouvernement est très claire. Nous avons suffisamment d'expériences sur la compatibilité d'une mise en commun partielle de la souveraineté monétaire de pays politiquement libres avec la réalisation de progrès économiques et sociaux réels sur le plan strictement national, pour pouvoir adhérer de bon cœur à ce plan et pour y assumer nos responsabilités.

Bien sûr, avec une Communauté de Six ou de Dix l'harmonisation des politiques économiques et budgétaires, est plus complexe. Aussi, ne faut-il pas sous-estimer la difficulté de la tâche. Mais il n'y a pas d'autres alternatives. Le marché commun, qui comporte la libre circulation des biens et personnes, ne fonctionnera sans entraves et accrocs que grâce à l'union monétaire conçue et appliquée selon une formule européenne originale.

C'est aussi dans cette perspective de développement européen que je m'estimerais heureux si la Chambre des Députés voulait se pencher sur le projet de loi qui lui est soumis et ayant pour but la création d'organismes de participations financières, de crédit industriel et de réescompte.

Il s'avère donc que les années à venir seront marquées par un resserrement des liens, des échanges de vues plus approfondies et de consignes plus contraignantes sur le plan européen.

17) Cela ne nous dispense pas de poursuivre sur le plan national une politique de prévision, d'amélioration des structures, de progrès humain et culturel.

Les premiers travaux pour l'établissement d'un plan directeur de l'aménagement général du territoire sont engagés et je compte pouvoir vous communiquer divers rapports y relatifs après le Nouvel An. Plus que jamais nous devons prendre conscience de nos objectifs nationaux, des possibilités démographiques, physiques et autres de notre peuple. Le visage du Luxembourg futur se forge plus particulièrement pendant cette décennie. Notre génération a des responsabilités particulières pour l'environnement et le cadre national dans lequel vivront les Luxembourgeois de l'an 2000.

Dans cet ordre d'idées le Gouvernement se propose de vous soumettre une loi sur le régime des eaux afin de pouvoir combattre plus efficacement la pollution, qui prend des proportions alarmantes. De même il faudra légiférer pour renforcer la lutte contre la pollution de l'air et le bruit.

18) Le renchérissement du coût de la construction et l'évolution des prix des terrains posent à nouveau avec plus d'acuité le problème du logement et plus particulièrement du logement populaire.

Le Gouvernement a procédé récemment à un échange de vues sur cette matière dans le cadre d'une table ronde à laquelle participèrent les principales organisations professionnelles ou spécialisées.

Nous entendons promouvoir une politique active dans ce secteur en mettant en œuvre les mesures suivantes :

1° Un comité technique devrait dégager des propositions concrètes sur la possibilité d'utilisation de procédés de construction et de matériaux plus économiques.

2° La Caisse d'Epargne consacrera une partie de ses disponibilités pour faciliter l'acquisition et le lotissement de terrains nouveaux.

3° Les conditions de fonctionnement et de financement à l'aide de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché seront reconsidérées sur la base des nouveaux procédés utilisés ailleurs.

4° La création de cités résidentielles est prévue au plateau du Kirchberg.

5° La loi sur l'épargne-logement est soumise à votre Parlement. Le Gouvernement est d'accord pour entrer en dialogue avec le rapporteur pour l'examen de différents aspects de cette législation.

Le logement des travailleurs étrangers a retenu l'attention du Gouvernement et des dispositions spéciales ont déjà été prises au cours de cette année.

19) Par ailleurs le Gouvernement serait heureux si le mouvement législatif tendant à renouveler une partie de nos codes civil, pénal et commercial pouvait être accéléré. Un certain nombre de projets figurent au rôle de la Chambre. Vous serez saisis incessamment de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi relatif à la capacité de la femme mariée.

Au sujet des problèmes évoqués dans notre déclaration en rapport avec la cogestion, le Gouvernement saisira prochainement le Conseil Economique et Social d'un mémorandum portant sur cette question.

Le Gouvernement s'attachera à poursuivre énergiquement son programme. Il vient de saisir également le Conseil d'Etat d'un projet de loi relatif au changement de l'art. 52 de la Constitution qui tend à abaisser l'âge électoral des Luxembourgeois.

*

Monsieur le Président,

En présentant le Budget de cette année dans une vue de réalisme et sans fard, le Gouvernement estime servir la cause de notre peuple. Nos concitoyens sont adultes et comprennent le lien inéluctable entre un niveau de vie qu'on nous envie et les charges publiques qui en dépendent.

Par ailleurs ce que nous proposons et qui représente un paquet social important si j'y comprends la loi sur les traitements dans le secteur public et la réalisation de la semaine de 40 heures, le relèvement du salaire minimum ainsi que les mesures fiscales en faveur des crédirentiers, est un ensemble cohérent. Nous le réalisons dans une perspective d'avenir, comportant la réalisation de la planification nationale qui s'est sérieusement engagée au cours de cette année et qui ne restera pas purement théorique, si la Chambre apporte sa contribution à la stabilisation financière.

IMP. P. LINDEN LUXEMBG.