Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

Bulletin de documentation

9

Service Information et Presse
Luxembourg, 3, rue de la Congrégation

La Présentation du Projet de budget de l'État pour l'exercice 1972

SOMMAIRE

I. Les données politiques et économiques de base conditionnant le budget de 1972 . . . 1

II. Le Budget de 1972, ses tendances et ses impulsions 4

III. La politique financière au service des objectifs nationaux. La politique anticyclique. Dette publique et politique fiscale 8

IV. Perspectives d'avenir et programme de législature 10

Ce Bulletin, qui n'engage que la responsabilité du Service Information et Presse, est destiné à fournir une documentation relative à l'activité politique, économique, sociale et culturelle au Grand-Duché de Luxembourg.

La Présentation du Projet de budget de l'État pour l'exercice 1972

Exposé de Son Excellence Monsieur Pierre WERNER, Président du Gouvernement et Ministre des Finances, fait à la Chambre des Députés, le 4 novembre 1971, dans le cadre des débats budgétaires

En tout premier lieu je voudrais vous dire que le Gouvernement tient en haute estime les efforts déployés par la Chambre des Députés tendant à approfondir l'examen des données budgétaires afin de mieux exercer les prérogatives du Parlement. Le Gouvernement se félicite notamment des contacts plus fréquents et du dialogue avec les Commissions spécialisées et tout particulièrement avec la Commission des Finances et du Budget. Le rapporteur du Budget, l'hon. M. Jean Hamilius, a un titre particulier à notre reconnaissance pour son analyse pénétrante des données économiques, fiscales et budgétaires. Comme je n'ai reçu le document qu'au cours du week-end, il m'est impossible d'en commenter aujourd'hui la riche substance, mais je me réserve de revenir à quelques questions au cours du débat général.

I. Les données politiques et économiques de base conditionnant le budget de 1972

Le budget de l'Etat est confiné dans le cadre annuel pour les motifs de contrôle politique et de clarté comptable. Toutefois, il s'insère dans un écoulement des phénomènes politiques et économiques qui n'observe pas le calendrier grégorien, dont les modulations tantôt suivent un rythme temporel inférieur à l'année tantôt prennent une amplitude cyclique bien au-delà de cette période. Il en résulte que le jugement que l'on porte sur un budget déterminé, dépend dans une large mesure de l'idée qu'on arrive à se faire de l'incidence de ces facteurs de temps et de cycles, de la prise en considération des aléas à court terme aussi bien que des programmations arrêtées à plus long terme. La politique budgétaire doit être conçue de façon à pouvoir garantir la liquidité et la solvabilité du Trésor de façon à faire face à la fois à ces surprises à court terme aussi bien qu'aux exigences de la programmation à plus long terme. En même temps le Budget moderne, avec l'aide aussi de la fiscalité, doit donner des impulsions et parfois refréner certains développements de manière à maintenir l'équilibre dans la croissance et la justice dans la distribution du revenu national.

La complexité de cette tâche est toute la difficulté du compromis budgétaire qui doit intervenir annuellement pour établir et maintenir une ligne de conduite dans le flot des revendications et des intérêts, ligne de conduite correspondant aux données effectives de la situation du pays à un moment de l'histoire.

Les données que le Gouvernement a dû prendre en considération cette année-ci pour la définition d'une politique cohérente sont les suivantes :

1. Par suite du net ralentissement de la conjoncture internationale qui s'est amorcé au cours du second semestre de 1970, la demande étrangère s'est sensiblement affaiblie en 1971. Les exportations de produits sidérurgiques notamment pourraient enregistrer pour toute l'année 1971 un notable recul. Le niveau moyen des prix de vente des produits sidérurgiques devrait rester inférieur à celui de l'année passée.

Les exportations des autres industries se maintiennent à peu près au niveau de l'année précédente, sauf en ce qui concerne certaines branches de l'industrie chimique.

Les dépenses d'investissements tant industriels que publics accusent en 1971 une progression relativement forte. La progression de la masse salariale n'atteindra plus le niveau très élevé constaté en 1970.

L'expansion du produit national brut est estimée à 0,7% en volume et à 2,2% en valeur, ces taux se comparant à respectivement 3,5% et 11,8% pour l'année 1970.

Dans le domaine des prix l'année 1971 ne pourra pas encore être considérée comme « année de normalisation » alors que de fortes tensions dues à divers facteurs internes et externes ont continué à sévir. Ce n'est que pour l'année prochaine qu'on peut escompter une accalmie sur le front des prix et à condition que la paix s'installe entre les monnaies.

Dans l'ensemble l'année 1971 est celle de l'infléchissement de la conjoncture, dont les effets sont évidemment renforcés par les récents événements sur le plan monétaire.

Ces événements ont introduit essentiellement, et pour un temps encore indéterminé, un grand facteur d'incertitude dans le commerce international et conséquemment dans notre évolution économique. Il en résulte qu'il est extrêmement hasardeux de faire des pronostics raisonnés sur l'évolution en 1972. A l'occasion de l'établissement du budget le Gouvernement avait escompté les chances de l'économie en 1972 avec plus d'optimisme et avait pensé que l'on pourrait enregistrer un certain regain de croissance en comparaison de l'année 1971. Effectivement nous avons tablé comme première approche sur un rythme d'expansion du PNB de quelque 2% en volume et de l'ordre de 5% en valeur. Cette prévision était prudente.

Pour ce qui est des effets des mesures américaines il faut dire que l'incidence directe sur l'économie luxembourgeoise de la taxe à l'importation devrait être relativement faible, étant donné que les exportations luxembourgeoises vers les Etats-Unis n'ont représenté que 5,8% en moyenne depuis 1967 par rapport aux exportations totales. Toutefois l'incidence indirecte de la taxe américaine est nettement plus sensible alors qu'elle a entraîné immédiatement une intensification de la concurrence sur les principaux marchés d'exportation, ce qui a d'ores et déjà provoqué un nouveau mouvement à la baisse du prix de l'acier.

Le flottement des monnaies comme tel comporte à la fois des facteurs d'augmentation et de diminution des prix de revient et des prix de vente. Mais l'on sait que pendant des époques d'incertitude les agents de la vie économique ont une tendance à se ménager des marges, fussent-elles non fondées par les faits.

Au cas où d'ici le 1er janvier le fameux réalignement des parités pourrait avoir lieu, ou si au moins les pays membres de la Communauté arrivaient à formuler un régime de fixité provisoire des parités entre eux, ce que les trois pays de Benelux préconisent avec insistance, l'effet néfaste de la crise monétaire pourrait être enrayé. Tout au long de la crise ouverte le 9 mai dernier, notre Gouvernement a plaidé dans les instances internationales et européennes pour un retour à un système de parités fixes au moins entre les partenaires de la Communauté. Les pays comme le nôtre qui vit pour près de 70% de ses exportations, doivent pouvoir compter sur un accès indiscriminé aux marchés et sur l'élimination des perturbations monétaires. Il est trop tôt également de juger des effets économiques du réalignement monétaire qui se prépare et se négociera prochainement. Il plane de ce fait un doute sur notre situation économique.

2. Une seconde donnée est que les tendances inflationnistes n'ont pas cessé de se faire sentir, malgré le ralentissement de la production. J'ai dit que leur origine est tantôt interne à notre économie tantôt externe à celle-ci. Contre les facteurs externes nous sommes impuissants, sauf que certains courants commerciaux pourraient se diriger vers des approvisionnements moins onéreux dans des pays moins affectés par l'inflation ou la réévaluation monétaire.

Le Gouvernement a estimé que dans ces conditions il faudrait associer tous les facteurs de l'économie à la lutte contre les tendances inflationnistes, en suivant sur ce point les recommandations insistantes de la Commission de la C. E. E.

En ce qui le concerne il a tenu à éviter toute nouvelle charge fiscale susceptible de renchérir le coût de la vie.

Dans cet ordre d'idées, il a prorogé d'une année le taux super-réduit de 2% de la TVA appliqué à un certain nombre de prestations de large consommation. Le régime de la TVA n'est donc pas encore normalisé sur ce point et nous ne sommes pas en régime de croisière.

Dans le même sens, le droit d'accise spécial sur les huiles minérales a été ramené de 15 à 10 francs par hectolitre, bien que le droit spécial s'insère dans le rapprochement décidé des taux des droits d'accise dans les trois pays de Benelux.

3. Ce que je viens d'exposer est déjà illustratif de la volonté du Gouvernement, de ne pas accroître la charge fiscale en rapport avec le budget présenté. Cela me semble conforme aux vœux exprimés par les membres du Parlement il y a un an, au moment où le Gouvernement avait proposé de majorer les taux de la TVA pour les porter à 10% et 5%.

Effectivement au point de vue de l'impôt sur le revenu les dispositions de la loi budgétaire vont dans le sens de l'allégement ou de la neutralisation des effets de la hausse de l'indice, comme s'exprime votre commission. Conformément à l'article 125 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, le Gouvernement vous soumet un nouveau barème de l'impôt sur le revenu adapté à l'évolution de l'indice du coût de la vie intervenue depuis le 1er janvier 1970. L'adaptation est de 8,892%. Je remercie le rapporteur d'avoir dissipé certaines erreurs de conception sur cet aménagement de barème, erreurs qui s'étaient glissées également dans un exposé de l'hon. M. Berg il y a quelques mois.

D'autre part le Gouvernement vous présentera un amendement à la loi budgétaire qui portera le forfait pour dépenses spéciales à 9000 francs.

Un autre amendement portera le montant exonéré des intérêts d'épargne de 8000 à 12 000 francs.

Un troisième amendement relève les montants exonérés des cadeaux jubilaires et de départ.

Le fisc renonce, du chef de ces divers allégements, à une recette de plus de 320 millions.

Alors que la progression exceptionnelle des dépenses en 1971 avait entraîné divers relèvements de taxes, ce qui d'ailleurs a mis nos recettes au niveau des exigences budgétaires au cours de la période actuelle, nous pouvons cette année relâcher quelque peu la pression fiscale et apporter au contribuable quelques compensations à l'aggravation sur le plan des impôts indirects. Je reviendrai un peu plus loin à d'autres aspects de la politique fiscale dans les temps à venir.

Conformément aux déclarations faites par le Gouvernement il y a un an, nous n'avons pas reconduit la surtaxe conjoncturelle prélevée cette année à titre

exceptionnel. Nous avons estimé d'ailleurs qu'il est opportun que les entreprises constituent des réserves et des provisions pour une éventuelle période de récession et qu'il est dans l'intérêt du pays que les programmes d'investissement soient poursuivis même en période de déclin économique. Je pense que les industriels l'entendront également de cette façon.

4. Une autre considération primordiale déterminant la conception du budget est la règle de maintenir la croissance des dépenses publiques dans les limites de la croissance du produit national. Dans sa déclaration de programme le Gouvernement avait insisté sur ce point. Or, les fluctuations importantes auxquelles le PNB est exposé chez nous risquent d'être discordantes avec la croissance effective des dépenses publiques considérée dans le cadre annuel. C'est pourquoi l'observation de la règle de la croissance des dépenses conforme à la croissance économique ne peut être vérifiée que dans un cadre pluriannuel. C'est l'objet des prévisions pluriannuelles qui dégagent comme ligne de conduite un pourcentage moyen, traduisant une croissance tendancielle du budget pendant une période déterminée.

Le nouveau document sur les prévisions pluriannuelles n'a malheureusement pu être achevé. Au cours des travaux entrepris depuis quelque temps, la nécessité s'est manifestée d'approfondir certaines investigations. La valeur du document qui vous sera remis aussitôt que possible, sera d'autant plus grande.

En maintenant la croissance dans ces limites nous évitons une aggravation indue de la pression fiscale ou un alourdissement inconsidéré de la dette publique.

A l'occasion des discussions qui ont entouré le budget de 1971, le taux de croissance des dépenses publiques de l'ordre de 12% avait été fortement critiqué.

Le Gouvernement répliqua que ce taux était la conséquence des effets financiers et économiques de la haute conjoncture, qui imposait à l'Etat des ajustements de revenus dans divers secteurs et divers relèvements de crédit pour des raisons de structure. Par ailleurs cet accroissement de dépenses était couvert par l'accroissement de recettes.

Cette année-ci, sous l'effet du ralentissement économique, il nous était imposé de rapprocher ce taux de croissance de la moyenne prévue dans nos prévisions pluriannuelles qui est de 6% selon nos calculs revisés. Aussi le Gouvernement s'était-il fixé comme objectif de départ de revenir à une majoration de 6,5%.

Or, dans les propositions initiales faites par les départements les seules dépenses de personnel (avant inscription de crédits pour revalorisation du point indiciaire et tranche indiciaire supplémentaire) atteignaient déjà un taux de croissance de 6,2% et les autres dépenses 9,4%.

Dans de telles circonstances, comme tous les ans, le Gouvernement a dû réexaminer sévèrement certaines propositions pour les réduire et fixer des priorités pour les dépenses à prévoir dans les limites tolérées. De ce fait diverses initiatives ont dû être étalées dans le temps et restent sur la liste d'attente.

Finalement, en tenant compte notamment du caractère anormal de l'évolution des prix, qui s'écarte de la moyenne admise dans le budget pluriannuel (2,5%), nous avons porté la limite du taux de croissance à 7,5%.

Le Gouvernement estime avoir suivi de cette façon une des recommandations essentielles faites par les commentateurs du budget il y a un an.

Certes, on pourrait objecter que nous ne réalisons pas, en 1972, à 100% l'objectif voulu. Il faut dire toutefois que l'on doit juger de cette situation sur une base pluriannuelle. Sur cette base il est possible de réaliser une moyenne acceptable. Dans notre rapport sur l'évolution économique adressé au Conseil Economique et Social, nous avons démontré que, considérée sur une période assez longue, en fait de 1964 à 1971, la hausse nominale des dépenses publiques n'a pas dépassé celle du produit national. Cela prouve que l'objectif est réalisable.

5. Le Gouvernement ne pouvait pas enfin ignorer les engagements qui ont été pris sur le plan européen en vue d'une progressive harmonisation des politiques économique et budgétaire. Malgré les déboires actuels les six pays de la Communauté sont déterminés à poursuivre leurs efforts tendant à la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire. Cette volonté s'est traduite le mardi 26 octobre dernier par une réunion spéciale du Conseil des Ministres pour statuer sur un rapport de la Commission sur la situation économique et financière de la Communauté. Il s'agissait ici d'un des trois conseils de Ministres spécialisés qui, selon le plan adopté le 9 février dernier, sont appelés à promouvoir l'harmonisation des politiques. Le Parlement Européen a été entendu sur ce rapport et l'a approuvé le 19 octobre dernier par une résolution votée à l'unanimité.

Dans cette résolution le Parlement Européen approuve les critères adoptés pour la mise en œuvre d'une meilleure coordination des politiques budgétaires. Je vous y renvoie. Il souscrit entre autres à la recommandation adressée à tous les Etats membres de créer des instruments propres à assouplir la politique budgétaire notamment en prévoyant dans les budgets publics des réserves conjoncturelles. Il préconise dans la difficile conjoncture actuelle l'élaboration de formes adéquates de discussion permettant de promouvoir une attitude concordante à l'égard des objectifs essentiels qu'impose la conjoncture actuelle.

Dans le rapport en question, la Commission a fait notamment les recommandations suivantes :

« Il serait dangereux pour les économies des pays membres qu'elles se maintiennent sur la lancée actuelle des prix et des rémunérations.

Aussi est-il particulièrement souhaitable que la hausse des prix puisse être progressivement ramenée à un taux annuel de l'ordre de 3—3,5% au dernier trimestre de 1972 et qu'au plus tard à la même époque l'augmentation des rémunérations (y compris les avantages complémentaires) soit revenue à un taux annuel de l'ordre de 6—7% (y compris l'échelle mobile).

Dans tous les pays industrialisés, le rythme de l'inflation et les appréhensions qu'il engendre donnent un regain d'intérêt à la „politique des revenus". Au-delà des divergences que suscitent la conception et les moyens d'une telle politique, ce qui importe est que les partenaires sociaux prennent conscience de la nécessité d'une évolution moins rapide des prix et des revenus et consentent à modérer leurs actions et leurs revendications, afin d'éviter que les gains rapides permis par une conjoncture inflationniste ne soient ultérieurement trop fortement affectés lors de l'inéluctable assainissement de la situation économique.

La politique budgétaire devrait viser, dans l'ensemble, à limiter l'expansion des dépenses à un taux voisin de l'augmentation prévisible du produit national brut en valeur. A l'intérieur de cette enveloppe, un effort devrait être fait pour conserver une place suffisante aux dépenses d'infrastructure. Il convient, en effet, de remédier à la distorsion qui s'est créée au cours des dernières années entre le développement très rapide de la consommation individuelle et l'expansion trop lente des équipements collectifs. »

Plus que tout autre pays, le Grand-Duché a un intérêt à ce que se développe entre les pays de la Communauté une véritable et loyale union économique. C'est elle qui nous garantit l'accès aux marchés de nos grands partenaires sans discrimination et sans entraves. C'est elle qui nous associe aux progrès dans tous les domaines que nous attendons de l'entreprise communautaire.

Bien qu'il faille s'attendre à ce que l'observation des recommandations communautaires ne puisse pas encore se faire avec toute la perfection désirable à l'occasion de cette première expérience de confrontation et d'harmonisation des politiques, tous les pays sont déterminés à réaliser la convergence dans la mesure du possible. En tout cas nos partenaires français et allemand ont tenu, à l'occasion de la présentation de leurs budgets respectifs, à souligner la compatibilité de ceux-ci avec les directives générales élaborées par la Commission et approuvées par le Conseil de Ministres.

En ce qui me concerne, je souscris particulièrement au passage du rapport qui évoque la politique des revenus.

Je suis conscient des difficultés de cette politique et des limites qui lui sont imposées par notre régime de libre entreprise et de liberté des négociations tarifaires. Dans l'intérêt du progrès économique et humain, nous ne pouvons pas renoncer d'ailleurs à ces libertés.

Mais peut-être le progrès consistera-t-il à en venir à une concertation volontaire dans le sens d'une stabilité qui est dans l'intérêt de tout le monde. Il va de soi que les disciplines que l'on s'imposerait volontairement ne sauraient être ni unilatérales, ni toucher une seule catégorie de citoyens, ni compromettre une politique de justice sociale.

II. Le Budget de 1972, ses tendances et ses impulsions

Dans le cadre tracé au chapitre précédent le Gouvernement a entendu maintenir et développer les impulsions pour la vie nationale que l'on demande aujourd'hui au budget annuel. Il a systématiquement poursuivi la réalisation de son programme en mettant l'accent sur les dépenses jouissant de priorités particulières.

Le total des dépenses atteint 14 463 millions de francs, soit une progression de 7,5% par rapport aux prévisions de 1971. Une première remarque s'applique à la structure des dépenses. En fait les dépenses ordinaires progressent à raison de 8,6% alors que les dépenses du budget extraordinaire sont en régression à raison de 2,1%. A première vue cela ne paraît pas satisfaisant, en ce sens que les dépenses de consommation et de transfert se développeraient aux dépens des dépenses d'investissement. Toutefois, dans la réalité le programme d'investissements publics qui sera exécuté en 1972 dépassera en effort physique celui de 1971 du fait de l'apport financier des fonds d'investissements publics dotés antérieurement.

D'importantes dépenses nouvelles ont été inscrites au projet de budget dont les principales sont :

— revalorisation des rémunérations des agents publics 185 millions ;

— subventions extraordinaires dans l'intérêt de l'amélioration des revenus du secteur agricole 120 millions ;

— nouvelles dispositions dans le domaine de la politique du logement 35 millions ;

— augmentation des prestations du Fonds National de Solidarité 15 millions.

Par ailleurs, la progression des dépenses reste particulièrement importante dans les départements dont les efforts traduisent les préoccupations fondamentales de la politique actuelle. Cette remarque vise en particulier l'Education Nationale et la Santé Publique, dont la progression des dépenses dépasse 10%.

Je signale en outre un certain nombre d'initiatives et d'orientations qui se dégagent d'un examen en détail des positions budgétaires.

Sous la rubrique du Ministère d'Etat figurent les crédits pour promouvoir l'aménagement du territoire et la mise sur pied d'un centre d'informatique de l'Etat (ordinateur central avec la formation du personnel spécialisé).

Au département des Affaires Etrangères les crédits affectés au paiement des contributions découlant des obligations que notre pays s'est engagé à remplir sur le plan international passent de 219 millions en 1971 à 239 millions en 1972.

La section Justice augmente notamment par l'inscription d'un crédit pour l'indemnité de stage à payer dans le cadre de la réforme judiciaire et les nouvelles dépenses résultant de la loi du 19 mars 1971 portant organisation du service des huissiers de justice. Le

Ministère poursuit la réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation.

Au chapitre de la Force Publique il faut signaler notamment l'amélioration des soldes de volontaires et le remplacement indispensable de matériel.

Les dépenses relatives aux finances communales augmentent de 9,7% par rapport à 1971. En présence des controverses actuelles sur le partage des ressources fiscales entre l'Etat et les communes en tenant compte de l'évolution des responsabilités et des engagements respectifs, le Gouvernement procède à une étude approfondie dont il vous soumettra les conclusions le plus tôt possible.

L'ampleur des actions de l'Administration des Eaux et Forêts en matière de la conservation de la nature est tributaire des crédits budgétaires disponibles qui sont supérieurs à 1971.

Sous le Ministère de l'Education physique et des sports, je signale que les 120 millions de francs mis à la disposition par la loi du 11. 11. 1968 pour le subventionnement des projets d'équipement sportif inscrits au premier programme quinquennal venant à échéance en 1972 sont majorés de 10 millions de francs par une disposition spéciale de la loi budgétaire pour tenir compte de la hausse des prix de construction.

En ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale, la principale raison de la progression du budget est l'accroissement du volume des salaires, des traitements et d'autres indemnités diverses lesquels absorbent 1 138 198 000 francs sur 1 317 815 000. Avec le dédoublement des classes par suite de l'augmentation du nombre des élèves et la réforme de l'enseignement impliquant la création de nouvelles sections, il est évident que malgré tous les efforts de rationalisation les dépenses en personnel augmentent.

La mise en place des nouvelles réformes continue à avoir des incidences notables sur le budget. Ainsi la création des classes spéciales et des classes d'accueil à l'enseignement primaire pèse lourdement sur les besoins en personnel qualifié et oblige le Gouvernement à organiser des cours spéciaux et de recyclage à l'Institut pédagogique. Le vote prochain du projet de loi portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée entraînera des dépenses croissantes.

En ce moment c'est probablement la réforme de l'enseignement professionnel qui tient la vedette par suite de l'extension des classes de plein exercice préparatoires à l'apprentissage, de l'introduction de sections nouvelles à plein temps (chimie, médecine, etc.), de la formation de techniciens et, cette année encore, de la formation accélérée des ouvriers spécialisés.

Finalement, le Gouvernement compte soumettre à la Chambre un projet de loi portant création d'une école de commerce et de gestion appelée à former les cadres moyens du commerce et de l'industrie notamment.

Pour ce qui est du Ministère des Affaires culturelles et des cultes, l'augmentation de ce budget se concentre sur deux secteurs importants, à savoir : la Bibliothèque nationale qui, installée dans son nouveau siège, doit recevoir l'équipement qui lui permettra de répondre à sa mission de première bibliothèque du pays, et les châteaux forts, dont la restauration revêt un caractère d'extrême urgence.

Sous la rubrique du Ministère de la Famille, de la jeunesse et de la solidarité sociale, les propositions budgétaires pour l'exercice 1972 font ressortir des augmentations substantielles de crédits pour le service d'intégration sociale de l'enfance et pour le logement social.

En ce qui concerne le logement social, le Gouvernement a l'intention de lui réserver un caractère prioritaire et de faire en ce domaine de très grands efforts pour assurer une adaptation de constructions aux besoins existants.

La loi portant création d'un régime épargne-logement, qui ne constitue qu'un premier maillon de toute une série de mesures, trouvera ses premières répercussions dans le budget des dépenses de 1972.

Le Gouvernement adaptera, d'autre part, les primes en faveur de l'accession à la propriété au coût actuel de la construction.

En faveur des ouvriers étrangers le Gouvernement a amélioré, dans les arrêtés ministériels du 24 février 1970 et du 23 février 1971, les conditions d'octroi de primes aux employeurs et à des personnes privées qui créent des logements pour héberger des ouvriers.

Sous le Ministère de la Santé publique, les crédits traduisent les efforts effectués dans le secteur hospitalier à propos des professions médicales et paramédicales, notamment la revalorisation des professions paramédicales.

Dans le domaine de la médecine préventive, l'éducation sanitaire, surtout dans les écoles, a été et sera renforcée.

Les efforts pour améliorer l'hygiène publique sont caractérisés par l'extension continue de l'institut d'hygiène et de santé publique.

Au Ministère du Travail et de la sécurité sociale, la participation de l'Etat aux frais de prestations des organismes parastataux (parts fondamentales) relevant de ce ministère passe de 941 150 000 francs à 994 000 000 francs, majoration résultant du nombre des bénéficiaires de pension et de la hausse du nombre indice.

Le budget du Ministère de l'Agriculture et de la viticulture accuse pour l'exercice 1972 une assez forte augmentation. Celle-ci a toutefois un caractère extraordinaire du fait que les propositions budgétaires se trouvent gonflées par certaines actions d'aide à l'agriculture destinées à améliorer le revenu agricole de manière directe et indirecte.

Dans cette progression normale se situe l'accroissement assez élevé des propositions budgétaires concernant la caisse de pension agricole, art. 18.8.42.03, découlant de l'application de la loi du 28 juillet 1969 relative à l'achat rétroactif de périodes d'assurance. Ledit accroissement est de 29 millions de francs par rapport à 1971.

Le maintien des crédits pour l'alimentation du fonds spécial du remembrement des biens ruraux

(section 25.0) se place dans une optique qui vise essentiellement l'achèvement des remembrements en cours.

Le budget extraordinaire au profit de l'agriculture et de la viticulture, section 48.0, renseigne notamment les propositions de crédits à mettre à la disposition du fonds d'orientation économique et sociale de l'agriculture et de la viticulture. Conformément au programme gouvernemental, les dispositions de la loi agraire relatives aux aides en capital et aux bonifications d'intérêt en faveur d'investissements individuels et collectifs en agriculture ont été prorogées, par le règlement grand-ducal du 17 mars 1971, pour une seconde période d'application s'étendant de 1971 à 1975. Le Gouvernement ayant apporté des restrictions au taux de subvention valable pour l'acquisition de machines agricoles, les propositions budgétaires ont été diminuées de 5 millions de francs par rapport à 1971. Il y a lieu de relever que l'alimentation du fonds est assurée en grande partie par la compensation C.E.E. accordée à l'occasion de la suppression des dispositions du protocole spécial se rapportant à notre agriculture, en avril 1970 (articles 93.2.59.00 et 93.2.59.01 des recettes).

Sous la rubrique du Ministère de l'Economie nationale, les crédits proposés pour 1972 à la section 19.0, quoique légèrement en retrait par rapport à ceux de 1971, traduisent les efforts continus entrepris par le Gouvernement dans l'intérêt de l'expansion économique et de la consolidation industrielle de l'économie nationale.

La loi-cadre du 5 août 1967 et la loi fiscale du 2 février 1970 venant à expiration fin 1971, le Gouvernement prendra des décisions de prorogation et d'aménagement éventuel pour répondre aux besoins actuels avant la fin de l'année en cours.

Sous le Ministère des Classes moyennes il y a lieu de relever qu'à la suite de l'entrée en vigueur de tous les règlements d'exécution prévus par la loi-cadre des classes moyennes du 29 juillet 1968, celle-ci est appelée à jouer à plein ses effets en vue de l'amélioration structurelle des entreprises du commerce et de l'artisanat.

Sous le Ministère des Transports il y a lieu de mentionner, en dehors du fait de l'accroissement des crédits proposés au profit de la Société Nationale des C.F.L. (traitements), un crédit relativement important de 33 millions de francs proposé à l'article 52.0.73.00, dont un montant de 30 millions de francs est destiné à l'exécution des travaux de renforcement et d'agrandissement des aires de stationnement et de la piste principale de l'aéroport de Luxembourg qui s'imposent d'urgence.

En ce qui concerne le Ministère de l'Energie, il y a lieu de signaler les crédits concernant la réalisation d'un réseau de transport de gaz naturel ainsi que ceux envisagés pour la réalisation d'une liaison électrique de secours.

Sous la rubrique du Ministère des Travaux publics, l'évolution du budget de ce ministère doit être considérée, pour être comparable d'une année à l'autre, en faisant abstraction des crédits alloués aux différents fonds d'investissements publics. Ces derniers bénéficient en effet de dotations variables d'une année à l'autre selon leurs besoins et les possibilités budgétaires.

Le projet de budget du service d'assainissement des eaux (sections 24.5 et 54.5) prévoit une augmentation de l'ordre de 12% par rapport à 1971. Il est prévu d'intensifier sensiblement cette action dans les années à venir, en vue d'accélérer la réalisation du programme de construction de stations d'épuration des eaux soumis précédemment à la Chambre des députés.

En ce qui concerne les fonds d'investissements publics (administratifs - sanitaires et sociaux - scolaires), les propositions de dotation sont nettement inférieures aux crédits alloués en 1970 et 1971. Cette régression est toutefois compensée par les dotations extraordinaires ayant pu être faites en 1970 et projetées également pour l'exercice 1971, moyennant les excédents de recettes ordinaires (section 25.0) des deux exercices. Les disponibilités totales desdits fonds d'investissements publics permettront de continuer à réaliser les programmes d'investissements tels qu'ils furent exposés à la Chambre des députés lors de la discussion du projet de budget 1971.

Le fonds des routes auquel je reviendrai un peu plus loin, qui a reçu une dotation extraordinaire de 400 millions de francs moyennant les excédents de recettes ordinaires de l'exercice 1970, doit en outre obtenir le produit de l'emprunt de 300 millions de francs émis en juillet 1971. Le financement du programme physique de 1972 est assuré.

Le fonds d'urbanisation et d'aménagement de Kirchberg reçoit une nouvelle avance de 25 millions de francs, à valoir sur le prix des terrains utilisés à l'implantation, au Kirchberg, de bâtiments mis à la disposition des institutions internationales.

Les prévisions de recettes ordinaires de l'Etat sont en progression par rapport à l'année précédente à raison de 8,4% et s'élèvent à 13 251,4 millions.

Ici je voudrais signaler que l'évaluation des recettes se fait actuellement selon deux approches. L'une est macro-économique et porte sur la globalité des recettes. L'accroissement des recettes est supputé par rapport à l'évolution du PNB en tenant compte de divers éléments de perception et du degré de pression fiscale. Le chiffre obtenu est (cette année 8,9%) confronté avec les propositions de l'administration qui sont corrigées ensuite en fonction du taux de croissance globale. Le Ministère des Finances, loin de ratifier les prévisions de l'administration, a été amené au cours des dernières années à les corriger régulièrement vers le haut.

Divers avis dénoncent un excès de prudence dans le chef du Ministre des Finances à propos de ces évaluations. Je persiste à croire que la prudence est le propre d'une bonne gestion financière. Mais y a-t-il vraiment excès ? Ceux qui l'affirment ne voient pas la complexité, l'enchaînement et l'imprévisibilité des facteurs budgétaires. Les prévisions du Ministère se fondent d'abord objectivement sur les éléments de l'évolution économique. Sur ce point il se réfère aux données du STATEC et de celles fournies par les

grandes entreprises. Celles-ci se déclarent presque toujours incapables de faire des pronostics en avril-mai sur les résultats économiques de l'année prochaine. Le Ministre des Finances est alors abandonné à sa propre appréciation et à celle des administrations. En période de conjoncture montante il reste nécessairement souvent en deça des résultats effectifs. Mais quels reproches plus amers lui seraient adressés si, en période de conjoncture descendante, les prévisions n'étaient pas atteintes et si des engagements fixes avaient été pris entre-temps. C'est alors que l'on dénoncerait son imprudence qui dans ce cas compromettrait réellement les intérêts de la Communauté. Quand nous voyons d'une année à l'autre, comme en 1969, le PNB s'accroître de 15% et la masse salariale de 8%, taux que personne n'avait prédits, qui ose s'étonner alors de ce que les prévisions de recettes peuvent subir des fluctuations de 10 à 15% ?

Sur ce point le Conseil d'Etat a un jugement plus serein. Je vous renvoie à l'avis que la Haute Corporation vient d'émettre sur les comptes de 1969. Voici ce que je lis dans cet avis :

« Le pourcentage excessivement faible de l'augmentation des dépenses ordinaires prouve que, dans leur ensemble, les prévisions y relatives avaient été judicieusement faites. On peut dire la même chose des prévisions des recettes ordinaires malgré le pourcentage relativement élevé de l'augmentation, car les excédents de recettes proviennent pour ainsi dire exclusivement d'impôts et de taxes dont on ne peut que difficilement évaluer le produit au moment du vote du budget. La diminution substantielle des recettes extraordinaires et l'augmentation importante des dépenses extraordinaires sont certainement en rapport avec le susdit excédent de 1 299 millions du budget ordinaire des recettes. Ces rentrées non escomptées au moment du vote budgétaire ont permis de ne pas réaliser une partie des emprunts et d'augmenter le volume des dépenses extraordinaires. On ne peut qu'approuver cette politique par laquelle le Gouvernement a évité que les recettes supplémentaires dues à une conjoncture assez favorable n'aient été absorbées par le budget ordinaire. »

Une remarque supplémentaire s'impose. Le Ministre des Finances est responsable des évaluations de recettes et dispose de données permettant de les vérifier tant bien que mal. Par contre les évaluations des dépenses sont faites par une multiplicité d'instances. Elles sont souvent sous-évaluées. Certes le Ministère des Finances et plus spécialement l'Inspection des Finances les vérifie avec les moyens du bord, mais il ne peut pas être expert en tout. D'ailleurs les sous-évaluations des services ne sont pas nécessairement volontaires. Ici encore des facteurs conjoncturels ou inattendus surgissent régulièrement. La législation, l'action politique, les accidents de l'histoire, tout évolue dans le sens de nouvelles dépenses publiques.

Or, l'objet primordial de la politique budgétaire n'est pas de gagner un pari sur une prévision chiffrée, il est de maintenir l'équilibre entre les ressources et les dépenses de l'Etat, à court et à long terme. Cette appréciation d'équilibre dans le temps entre les recettes et les dépenses procède beaucoup plus de ce que Pascal a appelé l'esprit de finesse que de l'esprit de géométrie, qui est aussi nécessaire. A propos de ces appréciations on peut se tromper. L'essentiel est que les erreurs ne soient pas contraires aux intérêts de l'ensemble des citoyens.

Ceci est dit non pas pour plaider pour des estimations arbitraires ou truquées. En fait, le Ministère des Finances s'efforce chaque année d'approcher la réalité des recettes et des dépenses, de limiter les surprises dans un sens ou dans l'autre. Prenez l'exemple de cette année. Quelles auraient été la rogne et la grogne si on avait été amené à une revision du budget soit en proposant de nouvelles mesures fiscales soit en réduisant certaines prévisions de dépenses.

Quant à l'évaluation des recettes fiscales en 1972 celle-ci est naturellement affectée de l'élément d'incertitude de l'évolution économique que j'ai signalé au début de mon discours. Certaines branches d'impôt peuvent être affectées par l'évolution qui s'annonce dans l'immédiat. Toutefois il paraît inopportun de procéder à une revision des prévisions en ce moment, parce qu'elle serait encore aléatoire. Quant à l'équilibre global du budget il pourra être assuré en partie par la réserve conjoncturelle si la situation se dégradait réellement.

L'impôt sur le revenu perçu par voie d'assiette est évalué à 1 525 millions contre 1 450 en 1971. Les neuf premiers mois de 1971 ont donné 970 millions.

L'impôt sur le revenu des collectivités est estimé à 1 350 millions contre 1 300 en 1971. Les neuf premiers mois de 1971 ont donné 1 032 millions. Ce chiffre n'a été atteint toutefois que du fait d'un important arriéré d'impôt, les avances de la grosse industrie ayant été notablement réduites par rapport à l'année dernière.

L'impôt sur le revenu des traitements et salaires est réévalué fortement à 3 100 mio sur la base des résultats de 1971. Les neuf premiers mois ont donné 2 056 mio. Sur cette base on peut compter avec une plusvalue de 300 millions au moins. C'est en considération de cette expectative que nous avons transféré certaines dépenses (dotation de fonds, remboursement de dettes) à l'exercice 1971, afin de faciliter l'équilibre budgétaire en 1972. La progression de cet impôt est démonstratif de l'augmentation de la masse salariale dans notre pays, qui est passée de 15,9 milliards en 1964 à 21,3 milliards en 1969. C'est le signe à la fois de l'augmentation des effectifs et du revenu réel des salariés, alors que l'évolution des prix est restée en deça des taux de majoration des rémunérations. Cette perception accrue n'est donc pas contraire à la justice fiscale. En appréciant le chiffre inscrit pour 1972 pour l'impôt sur les salaires il faut tenir compte des déchets qui résulteront du nouveau barème et du relèvement du forfait pour dépenses spéciales (déchet de plus de 200 mio). Par ailleurs nous ignorons comment évolueront en 1972 les accessoires de traitements et les primes de production.

Le produit de la TVA est évalué à 2 050 millions. Les neuf premiers mois de 1971 ont donné 1 521 millions.

Ces évaluations sont faites avec la prudence nécessaire. Les chances de dépassement sont nulles si les perspectives actuelles persistent.

Quant à la part de notre pays dans les recettes communes de l'U.E.B.L., le montant prévu pour 1972 constitue la part nette après déduction des versements à faire, à titre de droits de douane, aux Communautés européennes conformément à la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

Il importe de faire remarquer qu'en attendant la ratification de la convention y relative, il n'a pas semblé indiqué de mettre en compte les plus-values de recettes pouvant découler au cours de l'exercice 1972 de l'application d'une nouvelle clef de répartition des droits d'accise entre les deux pays de l'U. E. B. L. Le caractère spécial de ces rentrées supplémentaires et le fait que leur part prépondérante provient des droits d'accise sur les huiles minérales amènera les instances compétentes à considérer dans quelle mesure ces fonds seront à affecter à l'amélioration de notre infrastructure, notamment routière, conformément à une motion votée par la Chambre il y a un an.

Le Gouvernement s'est maintenu dans l'expectative avant d'en proposer l'affectation pour les besoins généraux du budget ou pour des besoins spécifiques. Celle-ci dépendra évidemment de l'évolution budgétaire en général.

J'attire finalement votre attention sur le jugement du Conseil d'Etat qui déclare : « Quant aux recettes escomptées, le Conseil d'Etat est d'avis que les prévisions budgétaires ne dénotent dans l'ensemble, ni une sous-évaluation, ni une sur-estimation »

III. La politique financière au service des objectifs nationaux
La politique anticyclique
Dette publique et politique fiscale

Dans l'introduction au budget le Gouvernement expose les raisons pour lesquelles il faut pratiquer chez nous une politique tendancielle appelée à maintenir la continuité de la ligne budgétaire ainsi que la compensation entre les années grasses et les années maigres. Une autre particularité s'ajoute : la nécessité pour l'Etat luxembourgeois de réaliser un programme d'investissements publics important, malgré la tendance marquée de l'accroissement des dépenses de consommation.

Dans notre déclaration de programme, nous avions déjà attiré votre attention sur la nécessité de dégager en dehors des ressources d'emprunt un surplus d'excédents du budget ordinaire afin de réaliser ce programme dans de bonnes conditions.

Je pense qu'à la suite des explications que j'ai données il y a quelque temps, tout le monde est d'accord aujourd'hui pour dire que les excédents budgétaires dus à une conjoncture exceptionnelle doivent être utilisés, non pas pour amplifier le train de vie général de l'Etat, mais pour améliorer les structures et maîtriser les reflux conjoncturels.

De l'avis de la Chambre des Employés Privés, il convient de réserver les excédents conjoncturels à une politique budgétaire anticyclique se concrétisant dans l'affectation intégrale de ces fonds à des investissements publics de première urgence.

La Chambre du Travail plaide pour une dotation plus substantielle du Fonds de crise.

Le Conseil Economique et Social, dans son rapport, suit également cette ligne de pensée. Le Conseil d'Etat y donne son appui sous réserve.

Je crois pouvoir affirmer que cette politique trouve aussi l'approbation de votre assemblée.

Dans une lettre adressée au Président de votre Commission budgétaire en date du 13 juillet dernier, j'ai fourni à la Chambre tous les renseignements chiffrés sur l'affectation des plus-values de 1970. Vous aurez pu vous rendre compte que ces affectations sont conformes au double objectif : politique anticyclique et financement de l'infrastructure.

On a dit que le Gouvernement dispose ainsi de fonds publics sans que la Chambre puisse exercer son contrôle sur les choix à opérer. Tout d'abord je voudrais souligner que les décisions du Gouvernement se font dans le cadre d'une parfaite légalité. Les crédits visés sont des crédits non limitatifs que la Chambre a acceptés comme tels parce que les fonds n'en sauraient être détournés de leur destination naturelle : il s'agit des crédits pour le remboursement de la dette publique et des crédits de dotation de fonds spéciaux qui sont destinés au financement de projets ayant trouvé ou devant trouver l'agrément du législatif.

Toutefois je me rends compte que l'ampleur de ces transferts au cours des dernières années justifie le désir du Parlement de voir le Gouvernement le tenir au courant de ces opérations à un stade moins avancé de leur accomplissement. Aussi ai-je marqué mon accord pour comparaître devant votre commission des finances et du budget avant la clôture de l'exercice pour l'informer et pour recueillir ses réactions sur une affectation éventuelle des excédents, s'il y en a. Le Parlement pourrait aussi réserver ses droits entiers en rendant les crédits de dotation des fonds limitatifs. De ce fait la pratique des fonds spéciaux appelée précisément à maintenir la continuité et la souplesse dans le financement des grands travaux perdrait son utilité et l'on reviendrait à la rigidité des dotations annuelles.

Une autre critique a été élevée cette année à l'égard du procédé du Gouvernement par la Chambre des Employés Privés. Celle-ci critique l'emploi de la plus-value des recettes de 1970 qui n'aurait été utilisée qu'à raison de 37% à des fins d'investissements, le reste s'étant engouffré ailleurs.

Or voici encore une fois en détail l'emploi de la plus-value (2 442 millions):

A. *Investissements* (postes retenus par la Chambre des E.P.)		
1. Dotation supplém. aux fonds . .	637,8	
2. Diversification industrielle . .	78,0	
3. Provision (excédent du budget) .	186,1	901,9
B. *Amélioration de la dette publique*		
1. Amortissements dette à moyen terme	120,3	
2. Remboursement dette extérieure	41,1	
3. Paiement d'arriérés FEOGA . .	135,0	
4. Remboursement avance CFL . .	54,9	
5. Renonciation à l'émission d'emprunts	561,0	912,3
C. *Financement de l'excédent du budget de 1970*		319,0
		2 133,2

D. Le solde au montant de 309 millions a été utilisé à des dépenses supplémentaires inévitables, telles que :

a) dépenses supplémentaires pour rémunérations du personnel de l'Etat (adaptation au nombre indice)	58,4
b) Prestations à la sécurité sociale (achat rétroactif de périodes d'assurances) . .	141,5
c) Participation des communes dans les impôts de l'Etat	121,0

Les positions B, C et D devront permettre au Parlement d'apprécier si l'excédent de recettes a été utilisé dans le cadre d'une politique budgétaire anticyclique ou s'il s'est engouffré dans des dépenses inutiles.

Ceci m'amène à un autre point. Le maniement de la Dette publique est un autre instrument de la politique anticyclique.

En ce qui concerne plus particulièrement l'évolution de la Dette publique, il importe de souligner d'abord qu'après une période de lente augmentation, le total de la Dette s'est maintenu, de 1962 à 1965, au niveau de 8,8 milliards. A partir de cette époque, la Dette s'est cependant accrue à un rythme extrêmement rapide pour atteindre 14 milliards en 1969, marquant ainsi une progression de près de 60% en quatre ans. Depuis lors, son niveau global a pu être sensiblement stabilisé. Il atteint aujourd'hui 15 650 millions (au 30. 9. 1971).

Alors que — abstraction faite de certaines fluctuations — le niveau de la dette flottante est resté pratiquement constant depuis près de quinze ans, les autres éléments de la Dette ont cependant connu un gonflement très considérable.

C'est ainsi que la dette à terme non défini, formée par les certificats de la dette publique émis au profit de l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (article 239 du Code des assurances sociales), est passée de quelque 660 millions en 1965 à près de 2,5 milliards en 1971.

Pour ce qui est de la croissance de la Dette publique le Ministre des Finances est dans un terrible dilemme, surtout pendant les périodes où les taux d'intérêt sont élevés. S'il emprunte à un rythme excessif, il accroît la charge du service financier de la Dette qui fait l'objet de crédits dans le budget ordinaire. De ce fait il réduit les marges de crédit destinées à la réalisation des autres objectifs du budget ordinaire (dépenses de consommation et dépenses de transfert). C'est pourquoi il est dans l'intérêt de tous ceux qui dépendent du budget de l'Etat, que l'Etat modère le recours à l'emprunt en temps de haute conjoncture et d'intérêts élevés. C'est ainsi que dans le budget de 1972 nous n'avons pu obtenir une balance comptable qu'en réduisant le service financier à un taux d'accroissement de 6,3%, ce qui a été obtenu en renonçant à lever certains emprunts et en transférant certains amortissements à d'autres exercices.

Ce que la Chambre des Employés Privés semble critiquer, c'est la renonciation de lever des emprunts et de ne pas respecter la volonté exprimée par le pouvoir législatif.

Or, au point de vue de la forme, les emprunts ne sont inscrits au budget qu'à titre de provision. Les emprunts comme tels doivent en effet être autorisés par une loi spéciale. Sous ce rapport le gouvernement a actuellement épuisé toutes les autorisations conférées à lui par le législateur.

La provision inscrite dans les recettes extraordinaires est le maximum de l'emprunt compatible avec la situation générale. Le Gouvernement réalisera cette provision en tenant compte des autres aspects budgétaires que j'ai signalés de la politique anticyclique, de l'état de sa trésorerie et naturellement de l'état du marché des capitaux.

De ce fait une réserve indirecte se constitue en ce sens que le Gouvernement pourra et devra faire une politique d'emprunt plus dynamique en cas de récession.

C'est ainsi que semble l'entendre également mon ancien collègue l'hon. M. Wehenkel, qui, dans sa contreproposition budgétaire de l'année dernière, avait inscrit les emprunts pour mémoire.

Quoi qu'il en soit, l'avis du Conseil Economique et Social rappelle que l'accroissement de la dette publique produit à terme un renforcement de la fiscalité.

Vous aurez constaté que le financement de l'équipement du pays dépend dans une large mesure de l'application raisonnée de la politique des excédents et de la politique de la dette publique.

Sur ce point nous sommes pris entre deux feux. Selon les uns nous devons accélérer la réalisation de nombreux projets d'infrastructure, selon l'avis de la Commission de Bruxelles nous devrions les étaler suivant des principes sélectifs.

Le Gouvernement estime qu'effectivement là où l'on arrive à des limites physiques de réalisation dues au suremploi ou au manque de main-d'œuvre qualifiée, il s'impose évidemment d'étaler la réalisation dans l'intérêt de l'équilibre du marché. Par contre une grande partie de notre programme, et spé-

cialement le programme routier, doit être vigoureusement menée dans la mesure où elle comporte moins de dangers inflationnistes.

Quant au financement du programme d'infrastructure, nous voyons plus clair qu'il y a un an.

La dotation des fonds d'investissements scolaires, sanitaires (y compris maisons de retraite) et administratifs ayant pu se faire moyennant les excédents conjoncturels, nous disposons d'une marge de sécurité qui me permet d'affirmer que nous pourrons maintenir le rythme et les priorités fixés dans le programme pluriannuel mis à jour. Le pays dispose d'un programme de travaux d'infrastructure et d'une ligne de conduite pour leur financement.

Pour ce qui est du Fonds des Routes, le financement des travaux prévus pour 1971 et 1972 (contournement de Leudelange et liaison route d'Arlon - route de Frisange) est assuré moyennant les dotations et la levée d'un emprunt de 300 millions.

A partir de fin 1972, le Fonds des Routes devrait lever ses propres emprunts en vertu d'une modification de son Statut. Le capital emprunté serait débudgétisé, mais le service financier se ferait à travers le budget de l'Etat moyennant des ressources spéciales, à affecter ou à créer. Cette technique permettra d'accélérer l'exécution des programmes sans se heurter aux objections tirées d'un gonflement démesuré du volume du budget de l'Etat. Le programme pluriannuel est aussi fixé et vous sera présenté par le Ministre des Travaux publics.

IV. Perspectives d'avenir et programme de législature

Le rapporteur a procédé à une analyse approfondie des budgets économiques pour la période s'étendant de 1964 à 1972. Il constate qu'au cours de la période sous revue la charge fiscale a généralement suffi à couvrir le coût net de la gestion directe de l'Etat et à financer des transferts de revenus et de capitaux et qu'à l'exception de l'année 1968 il a toujours été possible de réaliser certains montants d'épargne.

Il conclut encore que le coût net de la gestion de l'Etat a tendance à progresser à un taux sensiblement supérieur à celui du PNB, que par contre le coût de la politique de transfert et celui des investissements ont enregistré pour cette période des taux d'accroissement davantage en rapport avec celui du PNB.

Ces constatations sont exactes et il est incontestable que la persistance d'un accroissement de dépenses publiques hors de proportion avec celui du PNB finira par un alourdissement de la charge fiscale.

C'est pourquoi la vigilance s'impose et tout accroissement des dépenses permanentes de l'Etat devrait être sérieusement pesé avant son engagement.

D'un autre côté, il ne faut pas s'étonner tellement que la gestion directe de l'Etat devient de plus en plus dispendieuse.

Tout d'abord les attributions de l'Etat et de ses administrations s'étendent d'année en année et un service de plus en plus diversifié leur est demandé.

D'autre part, vous êtes conscients de la charge massive que représentent les dépenses pour traitements et salaires. Vous savez qu'une adaptation de ces rémunérations à l'évolution des rémunérations dans le secteur privé s'impose périodiquement, aussi bien pour des raisons de justice sociale que dans l'intérêt d'un bon recrutement. Cet ajustement se heurte parfois, momentanément à des barrières budgétaires. Mais l'argument budgétaire ne peut être opposé à la longue à ces revendications de la fonction publique. En d'autres termes, l'évolution du coût de la gestion de l'Etat dépend largement du comportement de l'ensemble de notre population et de la concordance du niveau des rémunérations de tous avec la productivité générale de l'économie.

La rationalisation administrative

Quelles sont les chances de ce que l'on appelle la réforme administrative ? Est-ce une fata morgana qui se dissout dès qu'on la croit saisir ?

Je n'oserais dire que dans toutes nos administrations publiques les procédés et les méthodes correspondent parfaitement à une vue rationnelle de la gestion. Mais je suis aussi catégorique pour dire que les grandes administrations publiques sont devenues conscientes de la nécessité de s'adapter aux méthodes modernes. Les travaux préparatoires qui sont en cours pour une utilisation optima de l'ordinateur central dont disposera l'Etat dans deux ans en sont la preuve. Encore ne faut-il pas s'attendre à une réduction importante des effectifs parce que l'effet principal de l'ordinateur sera de libérer du personnel pour d'autres tâches. Mais il y a des chances que les effectifs pourront être stabilisés.

Pour scruter les possibilités de réduction des effectifs il est toujours bon de faire l'analyse de la composition de l'effectif du personnel de l'Etat.

Sur les 8 974 fonctionnaires et employés 2 808 ressortissent à l'Education Nationale.

1 331 appartiennent à l'administration des Postes et Télécommunications. L'effectif est un minimum. Je vous rappelle l'interpellation de M. Van den Bulcke. Le rapport de votre Commission reconnaît d'ailleurs la place spéciale de cette administration.

Les services tenant à la sécurité du citoyen (armée, police, gendarmerie et établissements pénitentiaires : 1 142 unités) ne disposent pas d'un effectif exagéré. Tout au plus pourrait-on en tirer un meilleur rendement par des réformes de procédures et la coordination entre les corps.

Les grandes administrations fiscales, y compris le Cadastre, occupent 1 080 agents.

Concernant ces dernières administrations, des réformes tendant à un meilleur rendement administratif et à leur coordination prennent peu à peu corps.

Pour ce qui est de l'administration du Cadastre, le Gouvernement vient de saisir le Conseil d'Etat d'un projet modifiant la structure de ce service en réduisant le nombre de géomètres de la carrière d'ingénieur et en renforçant l'administration par des techniciens. C'est une façon d'accélérer les travaux pratiques et les prestations au public.

Quant aux administrations fiscales, j'estime que nous devrons suivre l'exemple d'autres pays et fixer comme objectif final la fusion en une administration financière générale, comportant diverses sections suivant les différentes branches fiscales. En effet, la diversité des législations à appliquer demande une certaine spécialisation qui suppose des cadres autonomes. C'est une œuvre de longue haleine qui devrait sans doute être animée par un commissaire ou un directeur général spécialement chargé de préparer cette réforme de structure.

Il faudra d'abord reconsidérer la division de la matière fiscale entre les trois administrations. Par exemple, la répartition de la compétence pour les droits d'accise entre deux administrations est irrationnelle. Ensuite on pourra s'attaquer à l'unification des contrôles et des perceptions.

Une commission spéciale est appelée à me faire des propositions sur cette réforme.

Je n'entre pas dans le détail des nombreuses autres administrations, à propos desquelles il s'agit essentiellement de reconsidérer périodiquement leur raison d'être et leur compétence et de provoquer des transferts de personnel. Voyez encore l'importance prise par le personnel des services et instituts de santé.

En appliquant cette politique nous arriverons à stabiliser l'effectif de façon à gagner une marge pour l'accroissement des traitements.

Dans 2—3 ans, les effectifs du personnel scolaire devraient aussi se stabiliser, eu égard aux données démographiques et à la fin du processus de réforme, de diversification et d'allongement du cycle scolaire.

La Fiscalité

Le rapport de votre commission s'est longuement étendu sur la charge fiscale. Ici encore l'analyse est correcte. Toutefois, je ferai deux remarques :

a) La fiscalité est évidemment directement dépendante des prestations qu'on demande à la Communauté et des devoirs de justice distributive ainsi que des investissements de base qui s'imposent à elle.

Peut-on dès lors admettre que nous ayons atteint un plafond, alors que des besoins dans tous les secteurs paraissent subsister. La justice sociale ne se réalise jamais sans une certaine distribution à travers le budget de l'Etat.

Notre pays a atteint un niveau de vie et de sollicitude sociale tels que normalement la charge fiscale doit être élevée. Or, suivant les comparaisons internationales, nous venons encore en bonne position.

Tout d'abord il faut constater que les impôts directs gardent la prééminence, bien qu'au cours des dernières années une certaine évolution se soit faite dans la direction d'un équilibre entre les deux catégories d'impôt. Nous nous rapprochons de la relation 1 : 1, qui semble pouvoir constituer le compromis à réaliser sur le plan de la C. E. E. Pour 1969, les impôts sur le revenu, le patrimoine et le capital représentent 52,1% de l'ensemble au Luxembourg, contre 45,5% en Belgique et 27,4% en France, 57% aux Pays-Bas et 43% en République Fédérale d'Allemagne.

La charge fiscale par habitant en pour-cent du Produit National Brut n'est pas non plus la plus élevée au Luxembourg où elle atteint 22,8%. Dans la Communauté nous sommes dépassés en 1969 par la Belgique (24,8%), les Pays-Bas (25,4%) et l'Allemagne (24,5%).

Cette comparaison n'est cependant pas complète en ce sens que l'on devrait y ajouter la parafiscalité.

Votre commission demande de considérer la charge fiscale actuelle exprimée en pour-cent du PNB comme un maximum.

Elle recommande de diminuer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En 1972 nous neutraliserons l'effet progressif de l'érosion monétaire. Elle demande la réduction réelle de la progressivité comme aussi le maintien le plus longtemps possible des taux de la TVA à un niveau qui soit le plus bas de la Communauté.

Tout cela je l'accepte à condition que les prestations que l'on demande à la collectivité restent aussi comparables à celles de nos partenaires. Or, nous savons que sur ce point nous sommes plutôt en tête qu'à la queue.

Très positivement voici les vues du Gouvernement en ce qui concerne l'évolution de la fiscalité.

a) Pour ce qui est de l'impôt direct et en mettant à part les allégements de la présente loi budgétaire, nous envisageons de majorer les limites de l'assiette des salariés et pensionnés pour les porter de 350 000 à 420 000 francs et peut-être même à 450 000 francs. La limite applicable aux cas de cumul pourrait être ajustée en ce sens qu'elle serait portée de 200 000 à 240 000 francs. Le rehaussement de la limite d'assiette à 240 000 francs aurait comme conséquence pratique de soustraire à l'imposition par assiette par exemple les époux salariés dont les salaires mensuels bruts additionnés ne dépasseraient pas 24 500 francs.

b) Le Gouvernement étudie sérieusement les modalités possibles de l'introduction d'un abattement spécial pour salariés. Cette mesure est susceptible de produire un déchet fiscal assez important et sa mise en vigueur doit être fixée suivant l'évolution des besoins budgétaires. Nous ne pouvons pas l'envisager pour le 1er janvier prochain.

D'ailleurs une question préalable se pose. Nous avons souvent évoqué dans cette enceinte l'imposition spéciale des gratifications et autres accessoires, qui est une disposition dérogatoire en faveur des salariés qui jouissent de ces éléments de rémunération. La justice fiscale veut qu'à revenu salarial égal corresponde une imposition égale. D'autre part, il serait peut-être excessif, par égard aux autres contribuables, d'accorder aux salariés deux faveurs fiscales qui se cumulent, ce qui n'existe nulle part ailleurs. Avant de mettre au point une solution, le Gouvernement

est désireux de recueillir l'opinion de la Chambre sur cet aspect du problème. Une solution possible serait d'introduire un abattement général pour les salariés qui conserverait aux bénéficiaires au moins leur avantage présent. Le coût de cette opération pourrait varier, selon les modalités, entre 160 et 200 millions.

c) Le Gouvernement a délibéré récemment sur un projet de loi qui est destiné à soumettre à l'impôt sur le revenu certaines plus-values excessives ou spéculatives sur les terrains à bâtir également dans le chef de personnes physiques, ceci conformément à notre programme gouvernemental et à une recommandation du Conseil Economique et Social.

Il n'est pas question de taxer les plus-values dues à l'érosion monétaire, ni de porter atteinte aux patrimoines familiaux, fruit du travail et de l'épargne. Mais comme le dit le rapport de votre commission, des raisons d'équité plaident pour une imposition. Les plus-values sont dues en grande partie aux efforts de la collectivité.

Les modalités définitives de ce projet seront fixées au cours des prochains mois.

d) Le Gouvernement prorogera les mesures fiscales en vigueur en faveur des investissements productifs. Ces dispositions seront aménagées de telle façon que les classes moyennes pourront en profiter dans une plus large mesure que dans le passé. Il est entendu que les modalités, les taux et les limites seront adaptés aux besoins de ces entreprises qui n'investissent que périodiquement et non d'une façon continue comme les grandes entreprises. Un groupe de travail comprenant des représentants des classes moyennes fera incessamment des propositions au Gouvernement.

e) Le Gouvernement n'a pas l'intention de vous proposer de relever le taux de la TVA en ce moment. Bien sûr nous ne pouvons pas maintenir indéfiniment les taux super-réduits de 2%. Le taux normal de 10% paraît adéquat pour un certain temps.

f) En matière d'accises, nous serons amenés à nous rapprocher de nos partenaires. Nous entendons réserver ces ressources éventuelles à la réalisation d'objectifs spéciaux de notre politique générale, soit dans le domaine social, soit dans celui des investissements.

En matière fiscale une autre question se pose. Le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, daté du 10 septembre 1971, demande de conférer une plus grande souplesse aux instruments de la politique conjoncturelle et à la politique budgétaire. A cet effet « les Etats membres qui ne disposent pas de cette faculté devraient se doter de moyens juridiques et institutionnels de mettre en œuvre rapidement des mesures de modulation tant de la fiscalité que de la dépense ». En d'autres termes, les Gouvernements devraient, dans les vues de la Commission, pouvoir promptement modifier les dispositions fiscales et notamment l'aide à l'investissement pour l'adapter à la situation conjoncturelle.

La fiscalité communale et les ressources des communes

Le rapport de votre Commission et l'avis du Conseil d'Etat s'occupent de la question du partage équitable des ressources fiscales entre l'Etat et les communes. En constatant la progression de ces parts au cours des dernières années, on a l'impression que le résultat cumulatif du relèvement du pourcentage de la participation des communes dans certains impôts productifs de l'Etat et la décharge accordée dans certaines contributions communales a peut-être produit un résultat excessif, alors qu'incontestablement les multiples engagements de l'Etat ont une croissance plus rapide. Toutefois le Gouvernement n'a pas voulu, cette année-ci, tirer des conclusions de cette appréciation purement provisoire, alors qu'il a chargé un groupe d'études d'examiner cette question, chiffres à l'appui, dans tous les détails. Il s'est contenté de réduire le fonds communal et de stabiliser divers autres crédits. Il va de soi que nous ferons rapport à la Chambre sur ce problème avant le prochain budget.

Projets sociaux

Le Ministre du Travail et de la Sécurité Sociale a élaboré un avant-projet de loi portant réforme des caisses de maladie des ouvriers. Cet avant-projet a été envoyé aux chambres professionnelles avec un avis provisoire du Ministre des Finances. Celui-ci reconnaît la nécessité de faire une politique progressive dans ce domaine et notamment de faire participer tous les citoyens aux possibilités de prévention et de guérison qu'offre la médecine moderne. Toutefois il insiste sur deux points :

a) que le principe de l'assurance soit maintenu dans une plus large mesure que cela ne semble être le cas dans l'avant-projet ;

b) que le financement de nouvelles prestations de l'Etat soit assuré par une contribution nationale à définir.

Dès que les avis des chambres professionnelles nous seront parvenus, le conseil de Gouvernement arrêtera la teneur définitive du projet.

Quant à l'ajustement des rentes au niveau des salaires de 1970, le Ministère intéressé saisira la Chambre du rapport actuariel prévu par la loi dans les meilleurs délais.

Par ailleurs, le Gouvernement examine les conclusions à tirer du rapport de l'expert du Bureau International du Travail sur la configuration future de notre sécurité sociale.

Le Gouvernement vous proposera un nouveau relèvement des plafonds-limites des prestations du Fonds National de Solidarité. Le relèvement de l'allocation familiale est inséré dans le programme du budget de 1973.

Quant à la cogestion, nous avons remis un mémorandum détaillé au Conseil Economique et Social. Nous entendons réaliser une étape essentielle au cours de cette législature.

La politique du logement sera poursuivie énergiquement. D'ores et déjà le nombre des autorisations

de bâtir est en nette progression. Le système épargne-logement dont les règlements d'exécution viennent d'être publiés est complété par d'autres initiatives des instituts financiers et notamment par le nouveau système d'épargne-crédit de la Caisse d'Epargne de l'Etat. Celle-ci envisage en outre de prendre encore d'autres initiatives en matière de création d'espace du logement. C'est pour cet objectif que l'institution d'un fonds spécial pourrait s'imposer.

Le Gouvernement est saisi du résultat d'une étude d'une des commissions techniques instituées pour faire des propositions sur la réalisation d'un logement bon marché.

Par ailleurs, il entend apporter une contribution essentielle à la solution du problème dans le cadre de l'urbanisation du Kirchberg. Les plans sont en voie d'élaboration.

D'une façon générale notre pays sera confronté pendant les années à venir avec les problèmes de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Les plans à développer auront à leur tour une influence déterminante sur l'évolution des finances publiques.

Devant les devoirs et contradictions multiples auxquels nous avons à faire face, on risque parfois de perdre pied.

J'ai cependant confiance dans le sens civique et critique, dans l'esprit d'ordre et d'épargne de notre population, pour affronter les objectifs de la seconde moitié du XXe siècle. Ceux-ci se dessinent peu à peu et, à en juger par l'esprit d'une jeunesse inquiète, ils évolueront non seulement vers l'amélioration quantitative et matérielle de la vie, mais aussi dans le sens d'un retour à des préoccupations de qualité et d'avancement spirituel.

IMP. P. LINDEN LUXEMBG