



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

Bulletin
de
documentation

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

SOMMAIRE

LA PRÉSENTATION DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 1973

I. Le Gouvernement	1
II. Politique économique et financière	2
III. Politique sociale, humaine et culturelle	4
IV. Politique générale, législation et administration	6
V. Le Budget 1973	7
VI. Politique générale et Conclusions	12

La Présentation du Projet de Budget de l'État pour l'exercice 1973

Exposé de Son Excellence Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement et Ministre des Finances, fait à la Chambre des Députés, le 26 octobre 1972

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Dans un régime démocratique comme le nôtre, il est habituel et de bonne guerre de critiquer et de suspecter les intentions du Gouvernement en place et de sa majorité; il est fréquent aussi, et moins élégant sans doute, que l'on déforme systématiquement le sens de leurs propos ou de leurs réalisations, parfois jusqu'à nier l'évidence. Aux forces oppositionnelles nous pouvons répondre par une information de plus en plus complète et, surtout, de plus en plus franche. C'est à quoi j'ai l'intention de m'appliquer par cette intervention inaugurale de la saison politique et des débats budgétaires, qui de ce fait prend une tournure plus programmatique, comportant un retour en arrière et une projection dans l'avenir.

L'occasion m'en semble d'autant plus opportune que les mutations profondes qui se font dans le monde, les événements marquants de la politique internationale, les incertitudes et les doutes d'une évolution économique, qui prolonge certains effets néfastes de la haute conjoncture sans ses bienfaits, donnent également au public luxembourgeois un sentiment de désorientation, de perplexité et d'interrogation sur les possibilités et les limites de notre « contentement » national.

La majorité actuelle est au pouvoir depuis plus de 3 ans et demi. L'évocation de ses performances et de ses accomplissements nous conduira très naturellement à tracer dans les grandes lignes ce qui nous paraît inachevé ou ce que la situation présente d'espoirs et de craintes pour les derniers 18 mois de la législature.

I. Le Gouvernement

Le Gouvernement se présente devant vous légèrement remanié depuis le 19 septembre dernier. Un de ses membres, Madame Madeleine Frieden-Kinnen, m'avait informé par lettre datée du 14 septembre 1972 de son désir d'être déchargée de ses fonctions de ministre. Les raisons de sa démission vous sont connues. Elles résidaient essentiellement dans le conflit entre les affirmations constantes de l'ancien mi-

nistre et sur un fait précis et certaines déductions auxquelles pouvait se prêter l'énoncé d'un arrêt de la Cour Supérieure de Justice. Très correctement, et par respect pour le 3^e pouvoir, Madame Frieden s'est retirée pour continuer sa défense sur le plan privé et en conséquence j'ai proposé au Chef d'Etat d'accepter cette démission.

Dans ma réponse à Madame Frieden, j'ai dû reconnaître l'existence de la contrariété signalée et l'opportunité pour le ministre de s'effacer, sans préjudice de la considération personnelle qui lui est due et de son droit d'affirmer sa non-culpabilité ce d'autant plus que l'arrêt en question a fait l'objet d'un recours en cassation.

Ont été sauvegardés en l'occurrence à la fois le respect pour la Justice et le droit de tout citoyen d'affirmer son innocence.

Le remaniement ministériel, qui s'est d'ailleurs opéré sans friction et avec une rare diligence, a été mis à profit pour regrouper la distribution d'un certain nombre de portefeuilles ministériels aux fins d'assurer à la fois une gestion rationnelle et des charges de travail équilibrées pour les membres du Gouvernement.

Le portefeuille de l'agriculture est passé au nouveau ministre, Monsieur Camille Ney, dont personne ne peut méconnaître l'expérience et le fort enracinement dans le terrain agricole. L'intérêt que Monsieur Ney montrait déjà pour les questions de la santé publique en sa qualité de député, le désignait tout naturellement pour le portefeuille de la santé publique. La double charge de ces portefeuilles importants, considérable pour un nouveau ministre, et certains souvenirs historiques nous ont amenés à laisser la viticulture entre les mains éprouvées de Monsieur Buchler. Celui-ci continue à assumer le département des Travaux Publics, qui, du fait de l'envergure des investissements de base à effectuer au cours des prochaines années, devient particulièrement absorbant. Monsieur Buchler s'occupe également de la politique de la Famille et de celle du logement, et plus spécialement du logement social qui par certains de ses aspects rejoint les programmes et les préoccupations du Ministre des Travaux Publics.

Ce regroupement de portefeuilles démontre l'intérêt tout spécial que le Gouvernement attache à la question de l'infrastructure nationale et du logement social.

La possibilité offerte fut utilisée pour réunir en une main certains départements connexes. C'est ainsi que le département de la Jeunesse est assumé par le Ministre de l'Education Nationale.

Le département des Affaires Culturelles est groupé sous le Ministère d'Etat pour souligner la dimension nouvelle que prend la pratique des arts et des sciences également du point de vue de l'amélioration générale de la qualité de la vie des humains. Sur ce point une coordination des initiatives de différents départements s'impose.

Par délégation de pouvoir, le nouveau secrétaire d'Etat, Monsieur Jacques Santer, assume la gestion courante des départements des affaires culturelles, des cultes et du travail.

Jé crois pouvoir affirmer que cette redistribution des portefeuilles a été opérée avec le souci d'un bon rendement fonctionnel.

Telle quelle l'équipe gouvernementale entière se présente devant vous avec la volonté de faire du bon travail, un travail responsable, décidée à garder le sens de l'objectivité et la tête froide au milieu des rudoiments et des bousculades auxquels elle est exposée au cours de la période qui nous sépare des élections.

Bien sûr, nous ne prêchons pas l'infaillibilité et ne méconnaissions pas les possibles lacunes de toute activité humaine.

Mais si vous voulez bien vous reporter à notre déclaration gouvernementale du 11 février 1969 et confronter avec elle les progrès réalisés au cours des dernières années, le chemin accompli devrait vous rassurer sur celui qui reste à couvrir.

Le programme de législature

Le programme de 1969 comportait les chapitres suivants :

- a) politique économique et financière,
- b) politique sociale, humaine et culturelle,
- c) politique générale, législative et administrative.

Je suivrai cet ordre dans l'exposé que je me propose de faire.

II. Politique économique et financière

Nous nous proposons d'intensifier l'expansion économique et de favoriser de nouveaux investissements en vue d'assurer le plein emploi. Non seulement cette expansion a été spectaculaire dans le domaine industriel, tant du côté des industries traditionnelles que des implantations nouvelles, mais nous avons vu le secteur tertiaire, notamment dans le domaine bancaire, prendre un essor extraordinaire. A tel point que nous tendons à souffrir plutôt du suremploi, ce qui nous oblige à devenir particulièrement sélectifs dans cette politique.

Ces succès ne doivent pas nous empêcher de rester vigilants. Nous ne pouvons considérer cet état de

choses pour donné et garanti à jamais. Un pays comme le nôtre voit toujours son évolution économique menacée par des événements extérieurs incontrôlables et peut subir à tout moment le contre-coup d'évolutions imprévues. Une des données qui assurent nos chances à long terme, est un climat économique-social inspirant confiance aux investisseurs, qu'ils soient indigènes ou étrangers.

Nous avons prévu la création de nouveaux organismes financiers tendant à promouvoir les investissements privés et certaines formes de crédit telles que le crédit à l'exportation. La Chambre des Députés reste saisie dudit projet de loi. Je me prêterais volontiers à un dialogue avec la commission compétente sur les façons de faire progresser ce projet de loi, avec les ajustements éventuels que l'évolution des dernières années pourrait nous imposer. Plus particulièrement un souci primordial doit être de faire profiter nos exportateurs des formes de crédit à l'exportation dont jouissent leurs concurrents étrangers.

Nous avons introduit un allègement fiscal pour les intérêts des livrets d'épargne conformément au programme gouvernemental. Deux projets de loi tendant à promouvoir l'expansion économique (le projet de loi-cadre d'expansion économique et un projet remaniant et prorogeant l'aide fiscale à l'investissement, notamment aussi dans l'intérêt des classes moyennes et des établissements hôteliers) sont en instance de procédure législative.

Toujours dans le secteur économique, nous avons préconisé une programmation économique à moyen terme, qui, bien qu'assez aléatoire dans notre pays, a fait l'objet de rapports qui seront intégrés au Plan directeur général de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la formation professionnelle des jeunes Luxembourgeois s'est diversifiée et intensifiée tout comme des cours spéciaux ont été organisés pour la qualification de la main-d'œuvre étrangère.

La conclusion de contrats collectifs a été étendue considérablement, notamment dans l'intérêt des employés privés.

Cette évolution rentre dans la préoccupation d'assurer une meilleure collaboration entre le patronat et le salariat, préoccupation dont le programme faisait état.

L'association des milieux du salariat à la préparation des grandes lignes de la politique économique générale s'est faite, en dehors de consultations périodiques dans des tables rondes, au sein des activités du Conseil Economique et Social, auquel nous avons soumis certains des problèmes sociaux les plus importants de l'actualité politique.

Entre autres nous avons demandé à ce Conseil son avis sur le projet de cogestion dans les entreprises conformément à l'art. 2, alinéa 5, de la loi du 21 mars 1966 qui prévoit cette consultation lorsque les avis des chambres professionnelles sur un projet de loi sont contradictoires. En même temps nous avons demandé au Conseil dans notre mémoire du 23 juillet 1971 de se prononcer sur un certain nombre de questions pratiques que le fonctionnement du système soulève. La réponse du Conseil nous est parvenue en juillet 1972. Malheureusement, et contrai-

rement à ce qui s'est passé pour d'autres projets sociaux, un avis unique et coordonné n'a pu être dégagé.

Il appartient donc au Gouvernement de fixer la teneur du projet de loi en préparation et sur ce point il prendra ses responsabilités au cours des prochains mois.

Je rappelle d'abord que dans notre déclaration nous avons laissé entrevoir la possibilité de formuler de nouvelles propositions permettant de réaliser la cogestion selon des modalités conformes à la structure effective de notre économie et à ses besoins impératifs. Ce souci continue à nous animer.

Le réexamen des textes est en cours. Nous scrutons particulièrement les points de convergence ou de divergence qui se sont manifestés dans le Conseil Economique et Social pour en déduire des conclusions valables et réalistes.

Comme vous le savez, le projet comporte deux volets :

1° La création de comités mixtes d'entreprise dont les modalités ne semblent pas donner lieu à difficulté majeure, sauf la question de savoir si tous les représentants du personnel dans ces comités doivent être occupés dans l'entreprise. Par ailleurs il y a lieu de fixer les critères (nombre de salariés et/ou chiffre d'affaires) qui déterminent l'installation d'un Comité dans une entreprise. J'ajoute qu'il n'est pas projeté de supprimer les délégations d'entreprise.

2° La représentation des salariés dans les organes de gestion et de surveillance de l'entreprise.

Nul n'ignore que ceci est le point délicat, alors qu'il s'agit de concilier l'unité de gestion commerciale et technique, qui est la garantie de l'efficacité industrielle ou commerciale, et la légitime aspiration des travailleurs à un partage des droits et des responsabilités.

Sur ce point les modèles étrangers, notamment allemand et néerlandais, ne sont pas toujours transposables dans notre pays, alors que les lois sur les sociétés dans ces pays organisent différemment la gestion courante et la surveillance. C'est ce que la Commission de Bruxelles a reconnu à son tour en proposant aux autres pays de la C.E.E. de se doter des formes de sociétés prévues en Allemagne et aux Pays-Bas pour faciliter l'introduction de la cogestion.

En ce qui nous concerne nous ne sommes pas opposés à cette approche. Au Sommet de Paris de la semaine dernière j'ai même souligné les avantages d'une action concertée sur le plan communautaire, ce qui prouverait en même temps l'ouverture d'esprit de la communauté pour les problèmes des travailleurs.

En attendant ces réformes, notre programme gouvernemental avait entendu limiter la représentation des salariés dans les conseils d'administration et conseils de surveillance à la seule industrie de base, qu'est l'industrie sidérurgique et aux sociétés bénéficiaires de concessions publiques. Cela aurait englobé déjà plus de la moitié de notre économie.

Le Gouvernement maintient cette proposition comme programme minimum. Toutefois, cette constata-

tation n'exclut pas une solution plus large qui tiendrait compte des problèmes de structure de société prémentionnés.

J'ajoute que nous aurons avantage à suivre l'évolution des idées dans les pays de la Communauté. Tout en envisageant d'attaquer le problème plus vite et plus efficacement que certains de nos partenaires, nous devons éviter de créer à notre détriment des distorsions profondes quant à la quête d'investissements.

Il n'y a donc aucune carence du Gouvernement en la matière, ni défaut d'idées, mais bien examen positif de ce problème en tenant compte de tous ses aspects nationaux. Nos propositions seront arrêtées en temps utile pour que des options décisives puissent être prises au cours de la présente session.

Quant aux classes moyennes, elles ont vu s'étendre l'application de la loi-cadre qui les concerne.

Il en est de même de l'agriculture.

Quant au tourisme, le Gouvernement a l'intention de vous soumettre un plan quinquennal de développement touristique et un plan de développement de Mondorf-Etat. Ces mesures feront l'objet de projets de loi. Le budget de 1973 prévoit un premier crédit pour le programme touristique, qui ne s'épuise d'ailleurs pas dans cette rubrique. De nombreux autres crédits budgétaires sont prévus qui indirectement améliorent l'infrastructure touristique (équipements sportifs, restauration et achats de monuments historiques, routes, etc.).

Quant aux problèmes purement économiques de l'agriculture, les collectivités professionnelles ont continué à obtenir l'aide nécessaire pour créer les mécanismes et instruments de production et de marché, qui permettent à notre agriculture de survivre dans le monde de nos jours. Des améliorations directes et indirectes du revenu ont pu être concédées et se retrouvent notamment dans les budgets de 1972 et 1973.

La réforme du droit successoral, tant réclamée, a vu le jour.

La loi d'orientation agricole a été prorogée. Toutefois le projet sur le fermage des terres est resté en souffrance, parce qu'il devra nécessairement être reconsidéré dans le cadre du projet de loi en cours de rédaction sur la reconversion du secteur agricole conformément à la politique préconisée par une directive de la Commission de la C.E.E. Ce projet de loi qui prévoit des mesures sociales autant que de concentration des entreprises ou de formation professionnelle dans l'intérêt du reclassement des agriculteurs quittant la terre, vous sera soumis prochainement.

Je cite encore les initiatives prises dans l'intérêt des immigrants et la création projetée d'un Commissariat à l'Immigration. Nous savons que cette action doit être menée avec vigueur également au cours des années à venir.

Toujours dans le domaine économique le problème des adjudications par voie de soumission publique a fait l'objet d'un projet de loi qui est soumis au Parlement. En matière de droit d'établissement, le Gouvernement a suivi de près l'évolution des idées et des habitudes d'achat du public, aux fins d'amender le

projet existant dans un esprit d'ouverture et de progrès.

Le Gouvernement a fait voter également le projet de loi sur la répression de l'abus de la puissance économique.

Pendant toute cette période le Gouvernement avait à affronter de fortes tensions dans le domaine des prix. Or, si l'on compare l'évolution des prix dans notre pays avec celle des autres membres de la Communauté Economique Européenne, on constate avec satisfaction que, malgré une hausse qui dépasse les normes désirables, nous restons avec la Belgique au plancher de la fourchette communautaire.

Ceci m'amène à dire quelques mots de la lutte contre les tendances inflationnistes. Celles-ci se sont déclenchées au fur et à mesure que la conjoncture exceptionnelle de 1969/70 se résorbait sans que la progression des coûts ne se soit arrêtée. D'autre part, une anormale liquidité s'est développée sur le plan international du fait du fonctionnement defectueux du système monétaire international. Enfin, la progression des traitements et salaires réels a déterminé une demande accrue de biens et de services, à laquelle l'offre n'a pas toujours pu répondre à temps.

Les responsabilités de l'évolution actuelle sont donc nombreuses, variées et difficiles à peser quant à leur incidence précise.

Alertées par l'évolution récente et les perspectives pour 1973, les autorités communautaires ont préconisé, dans le cadre de la concertation que requiert l'union économique et monétaire, une lutte conjuguée de tous les pays membres de la Communauté contre les tendances inflationnistes. Les Chefs d'Etat ou de Gouvernement réunis à Paris au cours de la semaine dernière ont adressé une forte injonction aux Ministres de l'Economie et des Finances en les invitant à dégager au cours du prochain Conseil des Ministres, qui se tiendra à Luxembourg les 30 et 31 octobre, une série de mesures contrecarrant le mal qui corrode nos économies et est susceptible d'ébranler la paix sociale.

Le Gouvernement luxembourgeois est prêt à collaborer à cette action. Celle-ci s'attaquera sans doute aux liquidités monétaires excessives, à l'expansion incontrôlée des dépenses publiques et à la formation des coûts de production. Pour ce qui est de notre pays et spécialement de l'action du Gouvernement, je vous rappelle que celui-ci n'a cessé de prêcher une certaine modération dans l'intérêt de l'équilibre général à long terme ainsi qu'un financement économiquement valable des investissements publics et privés. Les budgets de 1972 et de 1973 ont été conçus de façon à ne pas accroître la charge fiscale, et sauf une nécessaire adaptation des droits d'accise sur le tabac et l'essence les impôts indirects n'ont pas été augmentés. Le taux normal de 10% de la TVA est resté le moins élevé de la Communauté. Quant aux dépenses de l'Etat elles n'ont pas dépassé au cours des exercices 1969/71 le taux d'accroissement du produit national brut. Il n'en reste pas moins vrai, et les travaux préparatoires du budget de 1973 le prouvent, que la dépense publique a une tendance à

se gonfler démesurément et sur ce point aussi nous devons assumer nos responsabilités.

Si nous n'arrivons pas à juguler l'évolution des prix au cours de l'année 1973, je ne vois pas comment la communauté pourrait éviter des mesures plus rigoureuses et plus dirigistes. La lutte pour la stabilité dans la croissance se fait dans l'intérêt de tous nos concitoyens, surtout dans l'intérêt des moins pourvus et il appartient à tous les milieux professionnels et aux partenaires sociaux d'apporter leur appui et leur contribution à cette action.

Finalement, nous n'échapperons pas à formuler les objectifs d'une politique des revenus. Ceux-ci, qui tendent à assurer la croissance dans la stabilité, ont à la fois des visées économiques et sociales. Le Comité des politiques à moyen terme a défini les objectifs de cette politique comme suit :

- de concilier un taux de croissance aussi élevé que possible et un haut niveau d'emploi avec le maintien nécessaire de la stabilité du niveau général des prix et de l'équilibre des échanges extérieurs;
- d'améliorer délibérément la répartition du revenu global et de promouvoir la constitution de patrimoines dans de larges couches sociales.

Ces objectifs ambitieux sont en réalité souvent difficilement compatibles entre eux et c'est là que se produisent les revers économiques et les tensions sociales. Il y a un certain nombre de mois, j'ai fait un exposé devant le Conseil Economique et Social sur les aspects spécifiques d'une politique des revenus salariaux et autres dans le Grand-Duché en rapport aussi avec les comparaisons en cours sur l'évolution des rémunérations dans les secteurs public et privé. Je ne suis pas sûr encore d'avoir convaincu tant les représentants du patronat que ceux du salariat de l'opportunité d'une plus grande concertation en la matière. Peut-être les idées ne sont-elles pas mûres ! Il n'en reste pas moins vrai que la question est posée, ne fût-ce que par le biais des comparaisons de rémunérations en cours.

Quant à la politique financière, des objectifs fondamentaux tels qu'ils furent formulés en 1969, ont été atteints. Nous disions alors que « la politique financière devra tendre à ménager les marges budgétaires nécessaires permettant de surmonter les fluctuations conjoncturelles et d'éviter un accroissement indu de la dette publique ». D'autre part, le Gouvernement s'était proposé de réduire le rythme d'accroissement de la dette publique en finançant le budget extraordinaire, dans une certaine proportion, au moyen d'excédents ou de compressions du budget ordinaire. Les chiffres prouvent que cet objectif a été réalisé. Je reviendrai plus loin sur la continuité de la politique financière du Gouvernement et ses résultats sur l'essor général du pays.

III. Politique sociale, humaine et culturelle

La présente législature a été manifestement placée sous le signe du perfectionnement du droit du travail.

L'œuvre législative réalisée est déjà fort importante. Je cite la loi réglant le préavis de congédiement, l'introduction progressive de la semaine de 40

heures, la législation sur la protection du jeune travailleur, le statut du chauffeur professionnel en exécution des règlements de la C.E.E., la réglementation du chômage en cas d'intempéries, la réforme du statut des employés privés.

Trois fois le salaire social a été relevé, sans préjudice des nouvelles dispositions visant les jeunes travailleurs, mais le Gouvernement vient de mettre au point un nouveau projet de loi qui opère une réforme plus fondamentale des dispositions y relatives, notamment en prévoyant un mécanisme biennal quasi automatique d'ajustement du salaire minimum et la fixation d'un nouveau seuil à l'évolution générale.

Le Gouvernement vient d'élaborer également un projet qui réforme l'Inspection du Travail et des Mines en vue de l'adapter aux nouvelles exigences du droit social, projet qui sera incessamment discuté par le Conseil.

La réforme de l'Office National du Travail permettra de pratiquer une politique active de l'emploi et d'améliorer les méthodes d'orientation professionnelle ainsi que la rééducation et le reclassement des handicapés.

Notre législation sur la protection de la maternité sera mise en concordance avec les dispositions de la Convention Internationale n° 103 du B.I.T.

L'adaptation aux nouvelles exigences sociales et économique est garantie par de nouvelles formes de l'enseignement technique et professionnel, de l'apprentissage, par l'éducation des adultes.

Personne n'oserait affirmer que la sécurité sociale soit négligée.

Deux lois d'ajustement des rentes vieillesse à l'évolution des salaires comportant un relèvement total de 26% ont été votées au cours des trois dernières années.

Le bilan de notre sécurité-vieillesse a été établi. Le rapport financier et actuariel du B.I.T. est connu et nous impose de prendre des options pour garantir l'avenir des systèmes. Voilà une tâche à laquelle les services du Ministère de la Sécurité Sociale s'attaquent, mais qui est difficile et délicate. Elle demande aussi une coopération éclairée et objective des organisations professionnelles qui peuvent y trouver un terrain de choix pour promouvoir des idées de solidarité et de justice distributive. En tout cas le Gouvernement n'attend pas une nouvelle législature pour préparer ces options. Le service d'informatique en voie de création fournira les données de base indispensables. Dans cet ordre d'idées, il faudra reconsidérer aussi les méthodes de contrôle des établissements de sécurité sociale.

Les nouvelles possibilités offertes pour le rachat de périodes d'assurance, notamment dans les caisses de professions indépendantes, ont notablement accru le nombre des bénéficiaires de la part fondamentale de l'Etat. Les deux derniers budgets sont éloquentes sur ce point. D'ailleurs les régimes des indépendants ont aussi été améliorés.

Je signale encore différents relèvements des prestations du Fonds National de Solidarité qui tendent à garantir un minimum vital adéquat.

Le Gouvernement vient d'arrêter des directives tendant à améliorer le régime de pension de certaines catégories de victimes de guerre pour tenir compte des séquelles à plus long terme des rigueurs de l'occupation (prisonniers des camps de concentration, prisonniers de guerre, enrôlés de force, réfractaires, etc.).

Le Gouvernement a aussi terminé les travaux préparatoires et les consultations préalables en vue de la réforme des caisses de maladie. Le projet définitif sera discuté en conseil de Gouvernement au cours des prochaines semaines. Le Gouvernement se rend compte de la grande urgence de ce projet. Il compte sur la bonne volonté de tous pour faire œuvre réelle de sollicitude sociale, d'égalité de chances de bonne santé pour tous, de solidarité financière nationale autant que professionnelle.

En parlant de la politique des revenus, j'ai déjà fait allusion au problème des rémunérations dans le secteur public. Dans ce secteur je vois se reproduire depuis quelques mois une situation qui n'est pas sans rappeler certains phénomènes auxquels j'ai assisté de 1960 à 1963 : revendications s'escaladant les unes les autres, une certaine intolérance jalouse entre les groupes et enfin l'incrimination des ministres responsables, auxquels on impute la mauvaise volonté ou des injustices délibérées. J'estime qu'il est grand temps de ramener les choses à leur juste proportion et de faire la clarté dans un fouillis d'idées et de réactions.

Les propos que je vais tenir trouvent l'accord de tous les membres responsables du Gouvernement.

Tout d'abord, je voudrais rappeler que le principal instrument qui permet de maintenir le niveau général des traitements des fonctionnaires dans la ligne de l'évolution générale des rémunérations salariales, à savoir l'augmentation de la valeur du point indiciaire, a été mis en œuvre quatre fois par le Gouvernement et a comporté sur une période de trois ans une amélioration réelle se rapprochant de 20% par rapport à 1969. Les réformes de cadre importantes, quelques-unes s'appliquant à de grandes administrations, ont été votées au cours de la législature, diverses autres sont encore en voie de réalisation. En y comprenant le relèvement et l'aménagement de l'indemnité de chef de famille cette amélioration réelle peut être estimée entre 20 et 25%.

On peut donc dire que sur ce point le Gouvernement ne mérite pas les propos impatientes qui se font entendre.

Ce qui fausse parfois l'appréciation que les candidats-fonctionnaires se font des chances pécuniaires de la fonction publique, c'est que les débuts de carrière sont moins alléchants que dans le secteur privé, alors que les fins de carrière du fait de la dynamique des biennales et avancements sont en général comparables à celles du secteur privé, d'autant plus que ces fins de carrière déterminent aussi le montant de la pension.

Vous avez voté, sur la proposition du Gouvernement, une loi qui améliore les traitements de début de carrière.

L'examen des comparaisons de traitements a montré que les carrières universitaires se trouvent particulièrement et notablement déclassées par rapport au secteur privé ! Ce fait a été reconnu dans une motion votée sans opposition par les membres de la Chambre des Députés.

Sur ce, le Gouvernement a élaboré un projet de loi qui, certes, peut être discuté et même contesté dans certaines dispositions spécifiques, mais qui répond dans son idée fondamentale à une préoccupation signalée par la Chambre et aux besoins d'un recrutement qui doit être assuré également qualitativement.

Maintenant des voix de plus en plus nombreuses se font entendre pour une révision générale des barèmes dans le sens d'une augmentation générale qui ferait double emploi avec l'adaptation linéaire.

Sur ce point, je voudrais en tout cas dégager la responsabilité de ce Gouvernement. En 1969, les partis de la majorité n'ont pas estimé qu'une révision générale de la grille des traitements s'imposait au cours de cette législature. Je crois même pouvoir affirmer, si ma mémoire est fidèle, que telle était aussi l'appréciation de l'opposition.

Aucune promesse en ce sens n'a été faite à l'époque. Toutefois, on peut admettre que des ajustements limités peuvent s'imposer dans les cas où des conditions d'exercice d'une fonction quelconque ont notablement changé depuis 1963 par rapport à d'autres. C'est pour ces cas que l'on a parlé de révision sélective. Il s'agit de définir l'application de ce principe notamment au vu de données objectives résultant d'enquêtes, d'études et des besoins administratifs, et non pas sur la base de revendications purement subjectives et automatiques, qu'elles émanent d'individus ou de groupes.

J'espère que les groupes intéressés se rendent compte que ni la justice sociale ni les limites financières ne toléreraient une avalanche de revendications qui doubleraient les relèvements linéaires de relèvements quasi-linéaires résultant d'une révision générale.

Par contre il me semble urgent de réaliser la carrière ouverte pour les éléments de valeur, ceci dans l'intérêt de ceux qui effectivement font preuve d'initiative et de compétence, mais aussi pour tenir compte des mutations qui se font dans les conditions de recrutement de fonctionnaires. En effet, les grandes administrations ressentent de plus en plus les effets des modifications sociologiques dans l'organisation des études. Les concours pour rédacteurs sont insuffisamment fournis, alors que le nombre des universitaires augmente très vite.

Avant 1980, nous devons sur ce point reconsidérer le recrutement et restructurer les cadres du personnel ainsi que certaines conditions de travail dans les grandes administrations. Un rapport sera demandé aux chefs de ces administrations sur ce point pour emmancher cette réforme à moyen terme.

Pour ce qui est de la politique de la famille, le Gouvernement atteindra avec l'exercice 1973 l'objec-

tif qu'il s'était fixé, à savoir : de porter les allocations familiales à partir du troisième enfant à mille francs, nombre indice 100.

D'autre part, différentes études ont été faites en vue d'accroître l'efficacité sociale de notre système d'allocations.

Sur ce point nos réflexions ne sont pas achevées de sorte que les conclusions vous seront communiquées plus tard.

Le projet de loi sur l'épargne-logement a été voté et s'insère désormais dans un ensemble de mesures prévues dans l'intérêt du logement social. A cette politique seront associés la Caisse d'Epargne de l'Etat, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, les Communes et d'autres promoteurs donnant des garanties suffisantes.

Dans le domaine de la Santé Publique diverses mesures importantes ont été prises pour résoudre

- a) les graves problèmes de personnel par un statut nouveau du personnel paramédical et l'installation d'écoles de formation paramédicale;
- b) le problème de l'équipement hospitalier, notamment par les fortes interventions financières de l'Etat dans les nouveaux hôpitaux de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette.

Malgré des débuts prometteurs des efforts supplémentaires devront être déployés en médecine préventive. Il en est de même des problèmes de gériatrie qui doivent retenir l'attention particulière des autorités.

Il est indéniable que le système scolaire du Grand-Duché est entré dans une période de forte mutation depuis plusieurs années. Les types d'école ont été diversifiés et adaptés aux réalités économiques et sociales de la vie actuelle. L'enseignement professionnel et technique a été réformé. Les instances législatives sont actuellement saisies de divers projets qui compléteront les réalisations du passé. Je cite des projets de loi relatifs à :

- a) l'éducation préscolaire ;
- b) l'enseignement moyen ;
- c) l'école de commerce et de gestion ;
- d) le centre universitaire.

Le Gouvernement vous a soumis un projet de loi réorganisant de fond en comble l'éducation différenciée. Enfin il se penche en ce moment sur un avant-projet de loi portant sur l'enseignement non étatique. Les dispositions définitives s'inspireront des principes d'intégration, de justice et de tolérance énoncés au programme gouvernemental.

Conscient de la valeur éducative du sport, le Gouvernement poursuivra les efforts déjà déployés en vue de la création d'une infrastructure et d'un équipement sportif fonctionnel. Un deuxième programme d'équipement sportif sera soumis au vote de la Chambre.

IV. Politique générale, législation et administration

Je rappelle que la présente Chambre des Députés, qui est une Constituante, a déjà réformé l'article 52

de la Constitution en abaissant l'âge pour l'électorat actif et passif. Le Parlement et le Gouvernement devraient mener prochainement une réflexion sur l'opportunité et l'envergure d'autres modifications à la Constitution que l'évolution démographique et de nouvelles formes d'organisation territoriale peuvent postuler.

Quant à la réforme des dispositions concernant le Conseil d'Etat, votre Parlement a voté un projet introduisant une limite d'âge pour les membres du Conseil. Afin de décharger le Comité du Contentieux, le programme gouvernemental avait prévu la création d'une juridiction administrative de première instance. L'examen plus profond de cette question nous amène à vous soumettre au cours de l'année prochaine un projet organisant une instance de recours pour les seules affaires fiscales étant entendu que le Comité du Contentieux fera fonction de cour de cassation en cette matière.

Le vieillissement de nos lois est un phénomène bien connu. De nombreux projets de réforme ont été élaborés, notamment par le Ministère de la Justice, qui mériteraient d'être réalisés le plus tôt possible. Je cite notamment les projets de loi relatifs aux droits et devoirs des époux, à la nationalité luxembourgeoise, à la puissance paternelle et tutelle, à l'adoption, à la capacité civile, à la détention préventive, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à la réforme du code de procédure civile et du code pénal militaire, etc.

La lutte contre la toxicomanie qui fait également l'objet d'un projet requiert une action rapide.

Quant à l'organisation communale, les initiatives déjà prises ou celles envisagées seront placées dans le cadre des modifications de structure et de fonctionnement qui pourront résulter des études en cours sur l'aménagement général du territoire. Vous savez que le Gouvernement vient d'entamer une procédure de consultation des autorités communales sur le schéma de fusion de communes.

Cette initiative s'intégrera dans le plan directeur que nous croyons pouvoir vous soumettre vers la fin de 1973. Au cours de cette année, le Ministère d'Etat, après avoir dégagé une vue d'ensemble sur les objectifs de cette programmation nationale, a proposé au Conseil de Gouvernement la désignation de ministres-pilotes en vue de la coordination partielle des travaux sous les différentes rubriques. A partir du mois de novembre, ces efforts seront secondés par une société spécialisée que nous avons chargée d'une tâche d'animation des travaux et de synthèse. Dans ces conditions il serait souhaitable que le Parlement entame la discussion du projet de loi d'abord en commission. Le Conseil d'Etat avait soulevé dans son avis sur le projet diverses questions de principe au sujet desquelles je suis prêt à donner des explications ou de faire des propositions à votre commission.

J'ajoute que d'ores et déjà, et à propos de toutes les questions qui affectent le visage et l'usage de notre territoire, les instances compétentes de l'Etat et des Communes doivent se guider sur les lignes générales qui résultent des travaux provisoires. On peut donc dire que cette nouvelle façon d'envisager l'action po-

litique et administrative a déjà pris pied dans nos services.

La passation de la législation évoquée ci-avant est d'autant plus impérieuse que les problèmes de l'environnement (pollution de l'air et de cours d'eau, bruit) prennent un relief de plus en plus inquiétant.

L'adaptation de la structure et des méthodes administratives à l'évolution et aux exigences de notre société moderne se fait progressivement sans qu'elle donne lieu toujours à des actions spectaculaires. La fusion d'administrations s'apparentant par la nature de leurs attributions fait l'objet d'un travail sérieux d'approche (par exemple les administrations fiscales ou la Force Publique) qui portera ses fruits au cours des années à venir.

V. Le Budget 1973

J'en arrive à la présentation du Budget de 1973.

A peine publiés, les chiffres du Budget ont été critiqués selon deux lignes de pensée contradictoires.

Pour les uns, pour la presse de l'opposition notamment, il s'agirait d'un budget démesurément gonflé, inflationniste, lourd de promesses électorales, fruit d'une politique de fuite en avant laissant les fonds spéciaux et les caisses vides pour la majorité qui se dégagerait des élections de 1974. Pour d'autres, le Ministre des Finances, tout en faisant quelques concessions aux critiques des dernières années, persisterait dans la politique dite de super-prudence et cacherait ses recettes pour ne pas devoir concéder de nouveaux crédits.

Je récusé les deux sortes de reproches.

Oui, le budget est élevé et atteint la limite supérieure de nos possibilités au niveau fiscal actuel avec plus de 17 milliards.

Mais je suis en état d'expliquer cette progression des dépenses point par point et même de la raccrocher non dans son chiffre nominal, mais dans son volume matériel ou sa signification réelle, à la trame du programme pluriannuel.

Les autorités financières luxembourgeoises se trouvaient placées, à propos de l'élaboration du projet de budget de 1973, devant des exigences variées et complexes.

1° Dans tous les pays de la C.E.E. la préparation des budgets a été particulièrement ardue au cours de cette année. Le ralentissement économique qui avait marqué l'année 1971 a fait place à une consolidation de l'évolution des affaires et même à une certaine reprise à partir du second trimestre de 1972. Toutefois, dans le secteur sidérurgique les prix restent déprimés en ce moment. D'un autre côté, les tensions sur le plan des prix de consommation restent une préoccupation majeure de tous les responsables de la chose publique.

Le nouvel exercice supporte dans cet ordre d'idées les conséquences de l'expansion des prix et des revenus qui marquent les années 1971 et 1972. L'incidence sur le budget luxembourgeois doit en être d'autant plus forte que l'on peut considérer que les 2/3 de l'ensemble des dépenses ordinaires sont liés directement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires.

2° Le plan pluriannuel avait déjà esquissé l'envergure et le rythme d'exécution du programme pluriannuel des investissements publics, rejoignant des préoccupations qui avaient été celles du Conseil économique et social. A l'époque le Gouvernement hésitait encore sur différentes alternatives de procédés de financement quant au gros morceau que représente le programme routier. La politique budgétaire telle qu'elle a été menée dans le passé a permis cette année de faire des pas décisifs pour la réalisation des programmes d'infrastructure. Ce faisant, nous croyons aller au-devant des désirs exprimés avec force par votre Parlement aussi bien que par les chambres professionnelles et enfin par le Conseil économique et social, que préoccupent les conditions de vie futures des Luxembourgeois.

Le Ministère des Finances était décidé à intégrer dans la politique financière générale l'ensemble des programmes d'infrastructure de l'Etat. Ces programmes tendent non seulement à perfectionner les équipements collectifs servant directement l'économie, mais également à favoriser l'épanouissement des hommes et de leurs facultés.

Nous voulons marquer que l'exécution de ces programmes, pour autant qu'ils sont conçus rationnellement et économiquement, est rendue plausible dans un cadre pluriannuel. C'est dans ce sens que la continuité de la politique budgétaire et la volonté d'égaliser les chances des exercices se révèlent payantes.

Cette globalisation du programme d'investissements publics coïncide en 1973 avec la concrétisation et l'affinement des études et travaux en cours sur l'aménagement général du territoire.

Comme vous pouvez vous en rendre compte, cette évolution sur le plan des équipements collectifs se reflète dans les crédits budgétaires. Je vous renvoie notamment aux crédits suivants :

- a) Dotation du fonds des routes et application de son nouveau régime légal qui lui permet de financer en 1973 l'ensemble du programme accéléré prévu pour cet exercice et estimé à 1,1 milliard.
- b) Création d'un fonds spécial pour le renforcement et la modernisation des télécommunications.
- c) Forte dotation du fonds pour l'épuration des eaux (125,0 millions Fr.).
- d) Installation du réseau du gaz naturel.
- e) Premier crédit d'un programme quinquennal de développement touristique.
- f) Début du deuxième programme de développement sportif.
- g) Alimentation d'un fonds pour la réforme communale, notamment par la fusion de communes.
- h) Dotation renforcée du fonds de constructions scolaires, sanitaires et administratives, tenant compte des objectifs du plan pluriannuel et des projets votés entretemps. Je vous renvoie quant aux détails de ce programme à l'exposé introductif du projet de budget (vol. I, pages LIII à LV).
- i) Crédits pour la foire internationale.

3° Dans le domaine social le budget est nécessairement gonflé par les diverses mesures prises dans

l'intérêt de la fonction publique. Les dépenses pour les traitements et pensions de l'Etat s'établissent à 5 060 millions de francs (prévisions 1973) contre 4 034 millions de francs (comptes 1971).

Le budget prévoit également les crédits nécessaires permettant de porter l'allocation familiale à partir du troisième enfant à 1000, —francs, indice 100, soit 1852,— francs, indice 185,23.

Les crédits concernant le logement social sont en forte progression. Le budget prévoit la création de fonds pour le logement social de 150 millions et une majoration importante des crédits ordinaires répondant à la réanimation constatée de l'activité dans le secteur de la construction résidentielle. Encore faudrait-il relever les sommes investies pour le Fonds du Kirchberg pour préparer l'infrastructure des quartiers résidentiels.

Forte progression aussi des efforts du Gouvernement dans l'intérêt de l'intégration sociale de l'enfance (placement d'enfants dans des foyers et des établissements publics et privés).

Les crédits de la santé publique ont été majorés sensiblement, principalement à la suite des engagements pris par l'Etat concernant la construction de nouveaux hôpitaux et la revalorisation des rémunérations du personnel du secteur médical.

Dans le secteur de la sécurité vieillesse, il faut souligner l'accroissement de la dotation du Fonds National de Solidarité à la suite de la loi du 29 juin 1972, ainsi que la progression importante des crédits en rapport avec l'augmentation appréciable du nombre des bénéficiaires de la part fondamentale dans différents régimes.

4° Les dépenses dans l'intérêt de l'enseignement sont toujours en expansion très forte. Le budget global de l'Education Nationale accuse une augmentation de 17% environ. Les raisons de cette progression tiennent d'abord au fait que le budget comporte essentiellement des dépenses pour traitements et, d'autre part, à la continuation de la politique de différenciation des formations scolaires pour permettre de répondre aux impératifs culturels et économiques de notre temps.

Dans le domaine culturel, signalons des majorations de crédits plus particulièrement pour la restauration des monuments historiques, les activités et les acquisitions du Musée de l'Etat et de la Bibliothèque Nationale.

5° Dans le domaine de la politique économique et sociale générale, le Gouvernement continuera à pratiquer une politique très sélective de développement économique. Dans l'intérêt de l'exportation, il augmente la dotation de l'Office national du dueroire.

Pour ce qui est de l'agriculture, le budget reflète notamment les mesures économiques et sociales en rapport avec la reconversion de l'agriculture et de la viticulture dans le cadre de la politique agricole communautaire. L'effort de modernisation des exploitations agricoles et viticoles sera continué dans le cadre de la loi d'orientation agricole.

Le soutien important accordé dans le domaine social est à souligner tout comme différents crédits de

moins importance destinés à réduire le coût de production (courant électrique, gazoil, impôt foncier).

Dans le secteur des transports, les principales causes de l'augmentation du budget résident, d'une part, dans l'augmentation des subventions à la S. N. des C. F. L. et, d'autre part, dans le développement et l'extension de la politique relative aux lignes publiques d'autobus et au ramassage scolaire.

6° Quant aux dépenses générales d'administration, le budget fait état du recours de plus en plus large aux techniques modernes de l'ordinateur, et comporte notamment des crédits pour le centre d'informatique de l'Etat en voie de création et pour un second centre d'informatique dans l'intérêt de l'ensemble des caisses d'assurances sociales.

Le service de la Dette publique ne progresse d'un exercice à l'autre que de 2,2%, ce qui a permis d'améliorer la moyenne d'accroissement des dépenses budgétaires.

*

J'ai dit tout à l'heure que le taux d'accroissement du budget ne constitue pas une véritable cassure avec la politique antérieure. Le taux en question ne pouvait être ni arbitraire ni abandonné au bon vouloir de l'administration. En présence de la multiplicité des appels au budget et de la nouveauté de certaines de ses orientations, il incombait au Gouvernement de fixer une ligne de conduite conforme à la politique budgétaire qu'il s'était fixée lors de sa constitution, conforme également à une politique budgétaire tendancielle qui maintient l'accroissement du budget des dépenses dans le cadre de l'évolution économique et financière à moyen terme. Il fallait donc dégager en premier lieu un coefficient acceptable de croissance des dépenses publiques et raccorder les données effectives du budget de 1973 aux repères fondamentaux du plan pluriannuel.

Pour la fixation de ce coefficient normal des dépenses de l'Etat, nous nous sommes basés fondamentalement sur la croissance pluriannuelle de notre produit national brut qui, suivant le troisième programme de politique à moyen terme des Communautés Européennes, peut être estimée à quelque 3,5% en volume (à prix constants). Quant à l'incidence du facteur prix, nous nous étions basés dans le programme pluriannuel sur une progression de 2,5% par an. Sur cette base le taux de croissance des dépenses devait se tenir aux environs de 6% en valeur pour la période quinquennale 1971—1975. Dans son application à un exercice déterminé, cette hypothèse de prix doit toutefois subir les correctifs découlant de l'évolution conjoncturelle effective à un moment donné et susceptible de modifier, non pas le volume réel des charges de l'Etat, mais uniquement leur niveau nominal.

Or, l'estimation des crédits inscrits au budget voté pour 1972 a été basée sur un niveau moyen prévisionnel de l'échelle mobile des salaires de l'ordre de 180. Par contre, suivant les prévisions des services, le budget pour 1973 doit tabler sur l'hypothèse d'un niveau moyen de l'échelle mobile des salaires de 192,25. D'un exercice à l'autre, un tel niveau moyen de

l'échelle mobile comporte une hausse purement nominale de 6,8% du volume des dépenses en question, y compris la tranche d'avance de 1,5% en rapport avec la réforme de la formule indiciaire. En conséquence, et abstraction faite des particularités découlant d'une nouvelle structuration des dépenses extraordinaires, un taux de 10,5% ($103,5 \times 106,8 = 110,54$) a été adopté comme ligne de conduite fondamentale pour la mise au point du projet de budget des dépenses normales pour 1973.

Lors de l'établissement du projet de budget des dépenses ordinaires, c'est-à-dire des charges courantes et permanentes de la collectivité nationale, le Gouvernement a respecté strictement la norme d'augmentation tendancielle des dépenses qui correspond approximativement aux recommandations officieuses qui nous ont été faites sur le plan de la Communauté dans le cadre de la concertation des politiques économique et budgétaire.

En présence des innovations budgétaires aussi bien que de l'évolution automatique d'une masse de crédits, un niveau acceptable des crédits proposés pour 1973 n'a pu être atteint que grâce à la réduction des dépenses ou, du moins, à la stabilisation des dépenses dans un certain nombre d'autres domaines (par exemple dette publique).

Le budget extraordinaire pour l'exercice 1973 a une allure exceptionnelle. Il est la consécration et la mise en œuvre accélérée du programme d'équipements collectifs établi par le Gouvernement. Le chiffre global de ce budget de l'ordre de 2 435 millions se décompose comme suit :

- a) Dépenses extraordinaires soumises au mode ordinaire de financement : 1 275 millions contre 1 185 millions en 1972, soit +7,6%. Ici encore nous sommes à l'intérieur de la limite fixée.
- b) Alimentation des fonds d'investissements publics : 510 millions contre 271 en 1972. Cette progression est la conséquence de la révision de certains devis, de l'acceptation par la Chambre de nouveaux projets de constructions et de la dotation réduite de 1972, compensée par le versement de recettes extraordinaires.
- c) Dotation budgétaire du fonds des routes : 480 millions, conformément aux nouvelles règles de financement applicables à la création d'une grande voirie de communication. Cette dotation est en concordance avec le produit du supplément de recettes des droits d'accise sur les huiles minérales (révision de la clef de répartition dans l'U.E.B.L.) et le produit du relèvement de l'accise sur l'essence intervenant au premier janvier, suivant les accords Benelux. En dehors de cette dotation de l'Etat, le fonds des routes sera encore alimenté au cours de 1973 moyennant des recettes d'emprunts de l'ordre de 250 millions.
- d) Attribution de plus-values des exercices antérieurs de recettes conjoncturelles : création du fonds pour le logement social : 150 millions ; accroissement des moyens du plan d'équipement sportif : 20 millions.

Malgré les difficultés découlant de l'évolution conjoncturelle, malgré la multiplicité de nouvelles im-

pulsions données à la réalisation du programme gouvernemental, le budget dans l'ensemble est couvert alors que le déficit, en tenant compte de l'utilisation des plus-values de l'exercice 1971, se ramène à quelque 70 millions de francs.

Cela a été possible grâce à l'évolution des recettes influencée par divers facteurs spéciaux. Les recettes courantes destinées à couvrir toutes les dépenses courantes et une partie des dépenses extraordinaires, font état d'une augmentation substantielle de 19,3%.

Elles reflètent essentiellement l'animation des échanges économiques, le développement de la population active, le progrès des revenus réels, l'élévation du niveau de la consommation, mais aussi la persistance de certaines tendances inflationnistes.

Elles sont fondées sur une analyse serrée des données connues et prévisibles.

Mes instructions aux services ont été de faire une évaluation aussi réaliste que possible, sans encourir le risque de voir nos recettes globales surévaluées. Cette évaluation se fonde d'abord sur un pronostic économique qui, dans le passé, s'est révélé souvent aussi incertain que les prévisions financières. Ces pronostics sont faits pour une année lourde de développements imprévus qui peuvent réserver de douloureuses surprises. Ce sont ces douloureuses surprises que j'ai toujours voulu éviter à mes compatriotes.

Dans leurs avis concernant le projet de budget pour 1973, plusieurs chambres professionnelles, notamment la Chambre du travail et la Chambre des employés privés, estiment que les prévisions de recettes ordinaires inscrites au projet de budget pour 1973 sont très largement sous-estimées.

Je ne suis pas d'accord avec ces calculs.

Les estimations faites par lesdites chambres professionnelles appellent les critiques suivantes :

1° Elles sont basées essentiellement, voire exclusivement, sur une méthode globale qui a été élaborée par l'Inspection générale des finances dans le cadre des travaux de programmation pluriannuelle des finances publiques et qui permet d'évaluer l'évolution à moyen terme des ressources courantes de l'Etat. Il est renvoyé à ce sujet aux commentaires du programme pluriannuel des finances publiques 1970—1975 (projet de budget pour 1970, volume II, pages 10 et 11).

Or, ces commentaires font apparaître clairement qu'il s'agit en l'occurrence d'une méthode spécifique qui n'est pas applicable à des estimations faites dans une optique à court terme, par exemple annuelle.

2° Contrairement aux affirmations des prédites chambres professionnelles, les évaluations faites par le Ministère des Finances concernant les recettes ordinaires de l'exercice 1973 ne sont pas basées sur les prévisions du budget voté pour 1972 (dont certaines seront d'ailleurs dépassées pour les diverses raisons indiquées au commentaire du budget des recettes : projet de budget pour 1973, pages LVIII à LXV), mais sur les résultats du dernier exercice clos, à savoir de l'exercice 1971, le tout compte tenu des rentrées fiscales du premier semestre de l'exercice en cours d'exécution, c'est-à-dire de l'exercice 1972.

Il résulte par ailleurs du commentaire du budget des recettes (page LVIII) qu'à partir des bases précitées les estimations des diverses ressources, notamment fiscales, ont été effectuées pour 1973 en fonction d'hypothèses macroéconomiques formulées par les services du Ministère de l'Economie nationale et fondées sur les prévisions des organismes internationaux, en particulier de la Commission des Communautés européennes, concernant l'évolution probable de la conjoncture mondiale et européenne. Par conséquent, ces évaluations tiennent compte des développements conjoncturels de l'année courante ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir.

3° Les évaluations des deux chambres professionnelles en cause s'avèrent dès lors fatalement surfaites, parce qu'elles se réfèrent à un procédé tout à fait valable dans une optique à moyen terme, mais sans prendre les précautions qui s'imposent dans le court terme en ce qui concerne non seulement l'incidence des différents facteurs économiques qui déterminent les variations annuelles de la matière imposable, mais également la base même de l'estimation du rendement des principaux impôts.

En effet, les ressources courantes de l'exercice 1971, sur lesquelles sont fondées les évaluations des chambres professionnelles, se trouvent d'abord gonflées du fait de rentrées fiscales massives d'origine essentiellement conjoncturelle (impôt sur le revenu des collectivités, impôt retenu sur les traitements et salaires, impôt retenu sur les revenus de capitaux, impôt sur les tantièmes, intérêts de fonds en dépôt, etc.). D'autre part, le produit fiscal du même exercice comprend un certain nombre de recettes exceptionnelles qui ne se reproduiront plus pendant l'exercice 1973 (non-déductibilité totale de la taxe sur la valeur ajoutée grevant les biens d'investissement, arriérés de l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires, etc.).

4° La méthode d'évaluation appliquée par les chambres professionnelles, encore qu'elle ne soit valable que dans une optique à moyen terme, n'est praticable telle quelle qu'à fiscalité constante.

Or, sans créer des recettes équivalentes, la loi budgétaire concernant l'exercice 1972 a modifié, par exemple, le minimum forfaitaire pour dépenses spéciales.

Dans le même ordre d'idées, mais en sens contraire, les prévisions de recettes de l'exercice 1973 sont influencées par les ressources supplémentaires revenant à notre pays du chef de l'application d'une nouvelle clef de répartition des droits d'accise dans le cadre de l'U.E.B.L., de sorte que les montants avancés par les chambres professionnelles devraient en toute logique être relevés en conséquence.

Un facteur qui est d'ailleurs constamment perdu de vue consiste dans les éléments de sous-évaluation qui résident dans les crédits de dépenses. Encore ces sous-évaluations n'ont-elles pas besoin d'être volontaires.

L'expérience montre que l'on devrait normalement inscrire une provision forfaitaire pour événements et évolutions imprévus, pour la multitude de lois à

conséquence financière votées tout au long de l'année. Nous ne pouvons le faire parce que le chiffre serait arbitraire. Si la provision en question ne se trouve pas dans les dépenses, il serait souhaitable au moins qu'elle se retrouve dans les conditions d'équilibre général du budget. Or, c'est cela qui est l'essentiel. Quelles qu'aient été les dépassements de recettes ou de dépenses, nos budgets, considérés sur une série d'années, ont finalement été exécutés de façon à obtenir l'équilibre des comptes et garantir la liquidité du Trésor.

*

En définitive le Ministre des Finances, s'il veut pratiquer une politique responsable, ne peut se limiter à aligner et globaliser des chiffres d'une façon statique et comptable, mais doit être conscient des mouvements divers qui traversent le corps social. Il doit avoir une vue d'ensemble sur la législation actuelle et future, compter avec l'imprévoyance et l'imprévisible, et finalement maintenir entre les recettes réelles et les dépenses réelles cet équilibre qui est nécessaire pour assurer l'aisance de la Trésorerie et éviter l'endettement excessif de l'Etat. Sa responsabilité ne s'étend pas seulement aux affaires propres de l'Etat, mais en cas d'accident ou de contretemps économiques ou financiers, le budget de l'Etat est le dernier recours de nombreuses autres collectivités publiques ou semi-publiques qui ont assumé des engagements pour des milliards.

La politique financière ne se prête pas à un calcul à la petite semaine. Dans l'introduction du Budget nous avons exposé clairement les principes d'évaluation de recettes et de dépenses, aussi l'origine et l'explication de certaines plus-values. Nous avons fait la lumière sur l'affectation des plus-values de recettes conjoncturelles.

Dans un large accord avec les recommandations de la Chambre des Députés, nous avons pu donner à l'équipement de notre pays un soubassement financier qui, avec l'apport de capitaux d'emprunts, crée et développe le milieu dans lequel les générations futures auront à vivre dans notre pays.

Quant à l'engagement de dépenses permanentes le Ministre des Finances doit aussi soupeser ce que les recettes ont de véritablement permanent ou ce qu'il y a en elles de fortuit, de passager ou de menacé.

Les recettes qui correspondent à ce dernier caractère ne se prêtent pas au financement de dépenses permanentes et croissantes.

La politique budgétaire d'un Gouvernement est donc complexe et comporte, en dernière analyse, une appréciation d'ensemble qui débouche sur une question de confiance.

Telle que je l'ai exposée dans l'introduction du Budget elle reste valable au moment où je vous parle.

*

Un mot encore de la politique fiscale. En l'état actuel des engagements de l'Etat, le budget a pu être aménagé de façon à ne pas accroître globalement la pression fiscale. Au contraire, les dispositions d'ordre fiscal sont conçues plutôt dans le sens d'un cer-

tain allégement. Voici les différentes mesures envisagées :

a) Le Gouvernement propose une adaptation anticipée et hors série du barème de l'impôt à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Il faut se rappeler que la loi ne prescrit l'adaptation qu'au moment où l'indice des six premiers mois de l'année dépasse de 5% le dernier palier d'adaptation au 30 juin 1972.

La moyenne de référence de 1972 accuse par rapport à celle de l'année précédente une augmentation de 4,61%. Le fisc renonce de cette façon à une recette de 160 millions.

b) Le Gouvernement propose d'abolir à partir du premier janvier prochain les taxes perçues sur les appareils de radiodiffusion et de télévision. Moins-values : 18,5 millions.

c) Le Gouvernement proroge la réduction exceptionnelle des taux de la taxe sur la valeur ajoutée pour certains produits de large consommation dans l'intérêt de la politique des prix, du moins pendant la période pendant laquelle les engagements permanents de l'Etat restent approximativement au niveau actuel.

d) Dans le cadre de l'harmonisation des droits d'accise sur les huiles minérales au sein du Benelux, un relèvement de la taxe sur l'essence doit rapporter 75 millions qui sont ajoutés à la dotation du Fonds des routes. L'harmonisation des droits sur les tabacs fabriqués rapportera 20 millions. La majoration des taxes postales pour les correspondances à l'intérieur du pays rapportera également 20 millions.

Il est rappelé que les instances législatives sont actuellement saisies d'un projet de loi qui accorde des facilités fiscales dans l'intérêt de l'investissement en tenant compte notamment des besoins des classes moyennes.

Le Gouvernement est sur le point de saisir le Conseil d'Etat d'un projet de loi qui introduit dans notre loi de l'impôt sur le revenu un abattement pour salariés en y incorporant les avantages découlant de l'actuelle imposition spéciale sur les gratifications. Sur la base d'un déchet accepté de 150 millions, le montant de l'abattement est fixé à 8 400 francs.

L'introduction de ce système se fera en vertu d'un règlement grand-ducal. Toutefois pour des raisons techniques l'entrée en vigueur sera sans doute impossible avant le 1^{er} janvier 1974. D'ailleurs de toute façon ce projet important comporte une discussion approfondie. C'est une des raisons pour lesquelles le Gouvernement vous propose cette année à titre de compensation une adaptation anticipée à l'indice du coût de la vie, dont le déchet est du même ordre de grandeur. Pour le reste le sort des allègements fiscaux proposés dépend évidemment de la situation budgétaire et des besoins de financement de nouveaux projets.

Toujours dans le domaine fiscal, le Gouvernement prendra une initiative au sujet de l'imposition des plus-values sur terrains suivant un procédé approprié tenant compte à la fois de considérations de justice et d'accroissement de l'offre de terrains à bâtir. Les

modalités de cette législation sont encore en discussion.

Nos travaux préparatoires et nos études relatifs au réaménagement des finances communales et le partage judicieux de la masse fiscale entre l'Etat et les communes ne sont pas encore achevés, de sorte que nous devons reporter des propositions concrètes dans ce domaine à l'année prochaine.

Le Gouvernement estime avoir fait la part juste aux communes dans le budget de cette année en tenant compte des recettes et des engagements budgétaires de l'Etat d'une part, de ceux des communes de l'autre.

*

En concluant sur ce chapitre du Budget je voudrais signaler que le niveau du Budget des dépenses est accordé à l'état de nos ressources fiscales actuelles pour autant qu'elles ont un caractère assuré pour l'avenir.

Nous nous sommes donné la peine dans notre introduction de faire l'inventaire des lois à incidence financière forte qui sont susceptibles d'être votées prochainement.

Des options doivent être prises. Certaines n'iront pas sans économies dans le budget existant ou sans relèvement de taxes.

VI. Politique générale et Conclusions

Si l'on croit à l'idée européenne, on ne peut s'abstenir d'évoquer dans un exposé de politique générale l'incidence que les initiatives et les réalisations de la C.E.E. ont et auront sur nos affaires nationales.

Au courant de la semaine dernière s'est réunie à Paris la 5^e Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement de la Communauté, la première de la Communauté élargie à neuf. Ses résultats sont diversément interprétés.

Pour ce qui me concerne, elle a été un succès incontestable en tant qu'expression de volonté politique. Elle a donné les impulsions que l'on attendait d'elle dans un certain nombre de domaines importants, où désormais les autorités communautaires peuvent se référer à des orientations arrêtées. Certes, on peut regretter le flou ou l'imprécision des résolutions d'ordre institutionnel. Néanmoins une perspective d'union européenne a été ouverte pour cette décennie, qui invite les institutions communautaires à une réflexion sur des structures politiques originales qui conviennent à une communauté comme la nôtre. Dans celle-ci les trois pouvoirs traditionnels exécutif, parlement, ordre judiciaire doivent trouver une place dans une construction équilibrée et dans la mesure où des droits souverains nationaux sont mis en commun. Le rapport en question doit être achevé avant la fin de 1975 et un nouveau Sommet statuera sur la conclusion.

D'autre part le communiqué final est très concret en ce qui concerne l'Union économique et monétaire, à propos de laquelle des échéances précises ont été fixées.

Je ne cache pas ma satisfaction de voir la Communauté progresser dans un domaine que j'ai toujours considéré comme particulièrement propice à l'intégration. Le Sommet a déclaré cette action irréversible, ce qui d'autre part nous engage à prendre d'importantes décisions d'harmonisation des politiques avant le 31 décembre 1973, fin de la 1^{re} étape. L'installation du Fonds Européen de Coopération Monétaire sera une étape importante, puisqu'elle inaugure l'évolution progressive vers un système communautaire de réserves monétaires sur lequel s'appuiera la monnaie européenne. Certaines idées considérées naguère comme irréalistes prennent corps.

Mais ce qui est encore important, c'est que ce Sommet ait complété les objectifs de politique générale en matière économique et monétaire par des impulsions dans des domaines spécifiques qui sont affectés par cette union, qui la conditionnent ou à propos desquelles il faut tirer les conséquences sur le plan mondial.

Aussi ne faut-il pas sousestimer les déclarations faites concernant la politique sociale, la politique régionale, la politique industrielle, les relations extérieures. L'œuvre de la Conférence de La Haye de décembre 1969 se trouve arrondie et étoffée grâce à ces résolutions.

Bien sûr, le succès d'un Sommet ne peut être évalué dans les faits que dans 1 ou 2 ans. Mais on peut dire que la base intellectuelle et politique d'une évolution favorable est donnée.

Une première épreuve nous attend lundi prochain avec le Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances, dont on attend la prise de mesures concrètes et efficaces dans la lutte contre les tendances inflationnistes.

Certaines des recommandations qui seront formulées pourront toucher notre budget de 1973. Nous en reparlerons dans le cadre de la discussion générale. Certains de mes développements sur le Budget rejoignent d'ailleurs les idées qui sont brassées actuellement dans les instances communautaires.

Comme dans d'autres pays, notre politique est dominée actuellement par la multiplicité et le cumul des objectifs de consommation et d'investissement. Tout doit être fait à la fois et le plus vite possible. Nous le constatons notamment dans le secteur de la construction. Hélas notre Monde n'offre pas les possibilités idéales d'une telle politique. Les lois économiques et sociologiques se vengent toujours finalement.

Notre pays a su développer constamment le bien-être de ses habitants depuis 1950. La Communauté Européenne a ouvert de nouvelles possibilités à notre économie et à notre savoir-faire. Par contre elle nous met en compétition avec des concurrents parfois redoutables. Nous ne pouvons donc faire abstraction de ce qui se passe chez nos voisins dans les différents domaines de la politique.

Un autre ordre d'idées doit nous préoccuper. L'édification européenne se fait dans un monde où les solidarités internationales sont de plus en plus clairement reconnues. Malgré tous les revers, on croit

discerner l'éclosion d'une théorie solidariste des relations internationales.

Dans ce courant d'idées, nous devons peut-être reconsidérer certaines de nos positions, p. ex. par rapport aux pays en voie de développement. Le Sommet de Paris a aussi insisté sur ce point et préconise une action renforcée.

Je ne veux pas faire état de pourcentages précis de notre PNB que nous devrions consacrer à l'aide aux pays en voie de développement. Si notre pourcentage est encore fort réduit, au moins s'agit-il d'une aide sans contrepartie économique ou politique. Mais j'es-

time que nous devons faire un effort accru et une politique plus consciente au cours des prochaines années afin de manifester également sous cet aspect que notre nation mérite sa place au soleil.

Je m'excuse de la longueur de ce discours, le plus long sans doute de ma carrière. Mais j'ai voulu exposer devant votre assemblée au moins les grandes lignes de nos préoccupations et de nos problèmes, quitte à ce que les Ministres compétents complètent mes développements. Je crois au moins avoir fourni la vue d'ensemble qui s'impose dans un débat qui se veut général et fondamental.