



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

**Bulletin
de
documentation**

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

SOMMAIRE

Déclaration faite par M. Gaston Thorn, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, le 24 octobre 1974 devant la Chambre des Députés à l'occasion de l'ouverture des débats budgétaires	1
Discours introductif à la discussion générale du projet de budget de 1975 par M. Raymond Vouel, Vice-Président du Gouvernement et Ministre des Finances, le 24 octobre 1974	3
I. Situation économique et perspectives pour 1975	4
II. La politique budgétaire	6
III. Le budget et l'inflation	13

Déclaration faite par M. Gaston Thorn, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, le 24 octobre 1974 devant la Chambre des Députés à l'occasion de l'ouverture des débats budgétaires

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Si aujourd'hui je prends brièvement la parole à l'occasion de l'ouverture des débats budgétaires, c'est bien entendu avant tout par respect du Parlement et de ses prérogatives constitutionnelles; c'est ensuite en exécution du devoir de tout Chef de Gouvernement pour souligner que ce projet de loi, s'il vous est présenté par Monsieur le Vice-Président Vouel en sa qualité de Ministre des Finances, est cependant l'œuvre de tous les membres du Gouvernement et engage la responsabilité du Gouvernement dans son ensemble. Ce débat gagne encore en importance du fait qu'il donne pour la première fois à votre haute Assemblée une occasion de juger de façon tangible et sur pièces la politique du nouveau Gouvernement issu des dernières élections législatives.

Quelques mois après son entrée en fonctions, quelques semaines après les vacances d'été, le Gouvernement engage avec la représentation populaire un débat concret sur sa politique à court et à moyen terme, débat qui devrait mettre un terme aux railleries et aux querelles stériles mais apparemment inévitables de la période immédiatement postélectorale. Le Gouvernement est confiant que la qualité des débats budgétaires qui commencent aujourd'hui fera honneur aux traditions parlementaires de critiques constructives. Ainsi la raison d'être de ce débat qui est de définir et d'arrêter le style de vie et le type de société que notre peuple entend se donner, sera-t-elle respectée.

Les programmes de réforme que nous préconisons et dont le présent projet de budget apporte une première concrétisation ne tiennent pas seulement compte des possibilités immédiates, mais ont dû s'inspirer d'une certaine insatisfaction sociale, de l'incertitude économique pour fournir le point de départ et la matière même du changement ainsi que de la reprise de conscience nécessaire.

Le gouvernement entend montrer une voie caractérisée par l'encouragement de l'autodiscipline et de la concertation plutôt que par un système autoritaire de contrôle des prix, salaires et revenus. Cette voie est d'autant plus exigeante que la conjoncture écono-

mique internationale et partant nationale sont devenus encore plus incertaines au cours des derniers mois et incitent à la vigilance, par ailleurs les incertitudes de l'équation économique et politique tant européenne que mondiale subsistent.

A une époque où l'inflation rampante n'épargne malheureusement pas notre pays, se pose derrière les problèmes de circuits de financement et de maîtrise de l'investissement, la question de la formation des besoins, c.-à-d. des objectifs même que se donne une société et des moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour les atteindre. Afin de mieux assurer la satisfaction et le respect des priorités tout comme la rationalisation des choix, le gouvernement insérera dans les plus brefs délais sa politique budgétaire dans une programmation économique, sociale, financière et d'aménagement du territoire à caractère pluriannuel.

Ainsi sera mieux garantie que par le passé la prise en considération de nouveaux besoins sociaux, qu'il s'agisse du sous-équipement, de la détérioration du milieu de vie ou des multiples maladies sociales que le mode de production industrielle engendre ou aggrave. En s'efforçant de la sorte de réfléchir à long terme sur des politiques dont les effets ne se déroulent normalement que sur une longue période (énergie, transports, éducation, santé etc.), le gouvernement contribuera à la réorientation indispensable des équipements collectifs et des grandes réalisations infrastructurelles et amènera par conséquent un redéploiement des programmes en fonction des besoins nouveaux.

Conscient des risques d'aggravation des inégalités sociales et de la tension sociale, le gouvernement a opéré dès les premières semaines de son entrée en fonction une série de choix et a pris un certain nombre de décisions qui visent à protéger les plus faibles de notre société.

Ces options englobent à la fois une majoration importante des pensions de veuves, l'allocation de vie chère pour les bénéficiaires de pensions et de rentes modestes, l'extension du taux réduit de la TVA à des produits de consommation courante, l'allègement des conditions matérielles d'acquisition ou de construction d'un premier logement que l'adaptation de la fiscalité à l'évolution de l'indice ainsi que la pro-

tection des plus démunis par le relèvement important du seuil du minimum imposable.

Ces mesures trouvent une répercussion dans le projet de budget qui est soumis à votre examen et personne ne saurait en minimiser l'importance sociale alors qu'elles représentent un effort financier de l'Etat de l'ordre de plusieurs centaines de millions, qu'il s'agisse de déchets de recettes ou de crédits supplémentaires. Le Gouvernement confronté à des délais et échéances très rapprochés regrette que ce budget, malgré ses traits novateurs indéniables, ne puisse refléter qu'insuffisamment à notre gré, la nouvelle optique et la volonté de réforme de l'équipe gouvernementale actuelle. En effet, il est évident que les décisions prises au cours de l'ancienne législature ne nous ont laissé en cette première année d'exercice qu'une marge de manœuvre relativement réduite. Le Gouvernement a donc dû tout naturellement être sélectif mais il a veillé à ce que les choix qu'il a opérés ne laissent planer aucun doute sur l'orientation de sa politique, les accents sont clairement posés, personne ne saurait s'y tromper. Le Gouvernement continue à faire l'inventaire de l'actif et du passif de l'héritage recueilli et se réserve le droit, à la lumière de cet inventaire, d'introduire le cas échéant des amendements au présent projet.

J'entends souligner qu'à nos yeux ce budget présenté en équilibre ne contribue point à l'inflation et certainement pas par les mesures que ce Gouvernement y a introduites. Je reconnais cependant que s'il ne renforce pas l'inflation il doit la suivre, il doit en tenir compte et c'est pourquoi il s'efforce avant tout d'en limiter les effets néfastes sur les victimes les plus démunies. Mon collègue, Monsieur Raymond Vouel, a souligné dès le dépôt du budget que l'équilibre budgétaire était plus important que le taux de croissance des dépenses budgétaires, croissance résultant pour une très large part de l'inflation. Il est normal qu'on ait beaucoup commenté le montant total du budget. Pour les responsables de l'ancien Gouvernement, ce budget-ci, en ses recettes aussi bien qu'en ses dépenses, ne saurait cependant être une surprise car déjà en mai de cette année il se dessinait au-delà des 25 milliards. Par ailleurs, si l'on ajoute au budget voté pour 1974 les plus-values de recettes on se retrouve grosso modo aux alentours d'un chiffre du même ordre et force m'est de préciser que d'après les réalités d'aujourd'hui les dépenses publiques de 1974 ne connaîtront pas par rapport au budget de 1973 une augmentation de 13% mais une augmentation supérieure à 20%.

La théorie économique reconnaît d'ailleurs depuis longtemps que le parallélisme trop étroit entre croissance des dépenses budgétaires et croissance du PNB peut conduire à une démission de l'Etat devant une rationalité économique de plus en plus détraquée. Cette caractéristique définit un conflit séculier entre l'ordre économique et l'ordre humain : les hommes sont-ils soumis à un certain déterminisme économique, ou leur est-il accordé de forger contre ce déterminisme leur destinée ?

Qu'on ne nous fasse pas un procès anachronique. La réduction du train de vie de l'Etat n'est plus la panacée qu'elle a pu être en 1926 lorsque Poincaré

a mis fin à l'inflation... en supprimant un certain nombre de tribunaux d'arrondissement !

Certes, l'Etat est tenu à la rigueur financière, mais il a aussi des obligations sociales, ce qui fait que le précepte du « bonus pater familias » doit être interprété en matière de politique économique et budgétaire en termes dynamiques et non pas statistiques.

Ce qui importe, ce n'est pas un esthétisme budgétaire qui s'enivre devant l'artifice d'équilibres et de conformisme à des dogmes souvent désuets. Les principes académiques de gestion budgétaire orthodoxe, élevés à la hauteur d'un remède magique, débouchent trop facilement sur le sacrifice inconsidéré des investissements productifs ou des équipements sociaux et contribuent alors à aggraver les goulots d'étranglement qui caractérisent encore de trop nombreux secteurs de notre société. L'inflation ne se combat pas par la récession, le déclassement social et l'accroissement des inégalités sociales ! Le budget n'est qu'un instrument, un moyen, jamais une fin en soi.

A une époque où nous nous voyons confrontés avec des revendications salariales qui — si elles sont excessives risquent d'accélérer la spirale inflationniste —, il incombe au Gouvernement de prendre ses responsabilités. Le Gouvernement est persuadé que les partenaires sociaux, en prenant leur responsabilité en cette époque de participation et de cogestion, ne perdront jamais de vue l'intérêt commun. A moins que la richesse nationale n'augmente de manière substantielle — hypothèse improbable à l'heure actuelle — un groupe ne peut obtenir une part sensiblement plus grande du « gâteau » qu'au détriment d'un autre groupe, ce qui risque de déclencher soit des réflexes de défense, soit une surenchère allant à l'encontre du bien-être de la nation.

Le Gouvernement, de préférence à toute mesure autoritaire, entend faire appel au bon sens, à la compréhension mutuelle et à la concertation.

En présentant un projet de budget caractérisé par une transparence et des opinions claires, il entend lever toute équivoque sur les intentions gouvernementales.

Monsieur le Ministre des Finances, auquel je me plais à rendre ici hommage, tant pour sa compétence que pour le travail écrasant fourni en quelques mois, n'a pas voulu nous entraîner dans la voie de la facilité. En le suivant, le Gouvernement a renoncé à la douce protection politique d'un matelas de plus-values de recettes car, sauf relance économique imprévisible — mais dont nous nous réjouissons — on peut en analysant ce budget et en parlant avec Monsieur Vouel, dire « d'Seem sin erausgelooss ».

Entre les artifices et facilités d'une part, les difficultés et la franchise d'autre part, mon Gouvernement a choisi la franchise. Cette franchise telle qu'elle s'exprime à travers les intentions gouvernementales répertoriées dans le présent projet et telle qu'elle se dégagera des débats que votre haute Assemblée lui consacrerait devrait apporter la preuve du bon fonctionnement de nos institutions démocratiques, satisfaction non négligeable en ces temps difficiles et incertains.

Discours introductif

à la discussion générale du projet de budget de 1975

par M. Raymond Vouel, Vice-Président du Gouvernement et
Ministre des Finances, le 24 octobre 1974

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Comme il fallait s'y attendre, le projet de budget du nouveau Gouvernement a suscité des commentaires particulièrement nombreux, tantôt encourageants, tantôt critiques, tantôt malveillants.

Il mènerait certainement trop loin, au cours du présent discours, de prendre position à l'égard de tous les arguments avancés et d'examiner toutes les suggestions et revendications souvent contradictoires lancées dans la discussion. D'ailleurs mes collègues des différents départements auront sans doute, eux-aussi, l'occasion de ventiler et de clarifier une bonne partie des problèmes soulevés. Je répète, d'autre part, que je ne cumule pas les fonctions de Ministre des Finances et de Président du Gouvernement, et que, de ce fait, mon approche de l'ensemble des aspects de ce budget doit nécessairement être plus étroitement circonscrite que celle de mon prédécesseur.

Une des doléances communes le plus fréquemment exprimées par les divers organes consultés en vue de l'examen parlementaire du projet de budget a été le délai trop bref réservé à l'élaboration des divers avis. Je puis d'autant mieux comprendre ce regret, que le Gouvernement a dû assumer ses propres responsabilités dans des circonstances analogues.

On se souvient, en effet, de ce que les derniers arbitrages budgétaires entre départements ont déjà dû être faits au cours de la semaine du 15 au 19 juillet, alors que la constitution du Gouvernement ne remontait qu'au 17 juin. Un mois donc en tout et pour tout pour prendre connaissance des dossiers légués par l'ancien Gouvernement, pour se familiariser avec l'ensemble des problèmes qui se posent, pour réduire à un niveau plus acceptable les propositions budgétaires initiales héritées du Gouvernement sortant et qui se chiffraient, je le rappelle, à quelque 27 milliards de francs et, enfin, pour créer la marge nécessaire afin de pouvoir imprimer à ce budget quelques accents d'une politique nouvelle, conformément aux engagements de la déclaration gouvernementale; vous conviendrez qu'un mois pour faire tout cela était un délai vraiment très court.

A cela s'ajoute que, dans l'intérêt d'une large discussion à la Chambre des Députés, discussion qui devrait mettre celle-ci en mesure de faire un plein usage de ses prérogatives constitutionnelles en la matière, le présent discours se fait une à deux semaines plus tôt que lors des exercices précédents. Une des conséquences les plus regrettables de cette modification de calendrier est que je n'ai malheureusement

pas encore été en mesure d'approfondir l'analyse de deux avis des plus importants, à savoir celui de la Commission des finances et du budget de votre Chambre et celui du Conseil d'Etat, ceux-ci m'ayant été remis hier seulement. Je me réserve donc d'y revenir à la fin de la discussion générale. Mais vous comprendrez que le nouveau Gouvernement ait tenu absolument à terminer la procédure du vote du budget avant la fin de l'année, ne fût-ce que pour consolider une pratique introduite, dans des conditions tout aussi difficiles et à force de persévérance, par l'honorable Monsieur Antoine Wehenkel. Il eût été trop facile de céder à la tentation de prendre prétexte de problèmes de calendrier et de se départir à nouveau de cette discipline fondamentale qui exige le vote du budget avant le début de l'exercice dans l'intérêt bien compris de notre démocratie parlementaire. Faut-il ajouter que, si nous avions opté pour le recours aux douzièmes provisoires, fût-ce dans la meilleure des intentions, on ne se serait sans doute pas fait faute, sur certains bancs, de crier à l'incapacité et à l'incompétence.

Parmi les remarques et suggestions qui ont particulièrement retenu l'attention de mon département, je tiens à relever d'abord celles relatives à l'aspect formel du budget. Au fil des années les documents budgétaires sont devenus de plus en plus volumineux, mais on ne saurait nier que l'apport d'informations supplémentaires ne va pas toujours de pair avec un regain semblable de la transparence, de la clarté et de la concision. Or, faciliter la compréhension des choix budgétaires non seulement à ceux qui participent directement à la procédure législative, mais également à tous ceux qui s'intéressent à la chose publique, voilà un objectif que je m'efforcerai énergiquement de poursuivre au cours des années à venir, puisqu'il correspond au souci du nouveau Gouvernement de « démocratiser » — au sens premier du mot — notre vie politique. Je me permets de rappeler, dans cet ordre d'idées que, dans la déclaration gouvernementale du 4 juillet, Monsieur le Ministre d'Etat a tenu à souligner qu'« Un Etat démocratique moderne se doit d'être un Etat où chaque citoyen bénéficie du maximum d'informations. Un peuple mal informé », a-t-il dit, « comprend mal, juge mal et décide mal ».

Nul n'est besoin de souligner que je me rallie sans réserves à ces paroles. Le vote du budget de l'Etat étant sans doute, parmi les événements de l'année parlementaire, un des actes les plus importants et le plus lourd de conséquences, une bonne information est donc un préalable essentiel à un jugement correct des choix budgétaires. Voilà pourquoi je tiens d'ail-

leurs à remercier la presse écrite et celle des ondes pour les efforts appréciables déployés en vue de diffuser dans le public les grandes lignes du présent projet de budget.

Mais, évidemment, ce sont les questions de fond, beaucoup plus que les problèmes de présentation formelle, qui sont aujourd'hui au centre du débat.

Le présent projet de budget a d'abord surpris par son taux de progression apparemment très élevé. Il faudra donc en parler et essayer de saisir, au-delà des exégèses de comptables, l'envergure de la progression réelle des dépenses publiques. Ceci nous fournira l'occasion de dégonfler bon nombre de critiques superficielles. Un deuxième aspect, lié au précédent, a trait aux principes de notre politique budgétaire pluri-annuelle. Un récent communiqué de presse du parti chrétien social ayant clairement fait apparaître qu'il subsiste encore certains malentendus assez profonds quant à la ligne de conduite que le nouveau Gouvernement s'est tracée, il sera donc nécessaire d'approfondir de nouveau ce problème.

Enfin, il s'agira de répondre à certaines questions relatives notamment à l'évaluation des recettes, à la politique fiscale, à la procédure d'affectation des plus-values, etc.

Toutefois, avant d'aborder l'ensemble de ces aspects budgétaires il me semble indispensable de faire un réexamen de la situation économique générale et des perspectives pour 1975, les choses ayant beaucoup évolué depuis le milieu de l'année et ne cessant de changer de jour en jour. Le fait que le dernier rapport de la Commission des C. E. relatif à la situation économique et aux orientations pour 1975, à peine sorti de presse, a dû être modifié sur plusieurs points importants, fait à lui seul clairement ressortir les difficultés sous-jacentes à toute prévision à l'heure actuelle.

Enfin un dernier chapitre devra être consacré au problème de l'inflation, sujet prééminent parmi tous et qui est, de ce fait, à l'avant-plan de toutes les préoccupations exprimées dans les divers avis relatifs au présent projet de budget.

I. Situation économique et perspectives pour 1975

Les prévisions économiques qui sont exposées au volume I du projet de budget remontent au début du mois d'août et se basent notamment sur les rapports de conjoncture des organisations internationales (O.C.D.E et C.E.) en ce qui concerne la conjoncture internationale, et sur les rapports du STATEC et du Conseil économique et social pour ce qui est de la conjoncture interne.

Depuis lors la situation conjoncturelle a évolué moins favorablement que prévu de sorte que la nécessité de refaire le point s'impose.

Où en sommes-nous à la fin de 1974 ?

A quoi pouvons-nous nous attendre pour 1975 ?

Voilà deux questions importantes auxquelles le Ministre de l'Economie Nationale consacrera sans doute une analyse plus approfondie, de sorte que je puis me limiter ici à dégager quelques tendances et caractéristiques majeures.

1. Le bilan de 1974

Dans le projet de budget sous revue, la situation conjoncturelle internationale de 1974 a été caractérisée par

- un ralentissement très sensible de l'expansion économique,
- une accélération de l'inflation et
- un déséquilibre très grave de la balance des opérations courantes.

Force est de constater que cette évolution négative s'est malheureusement accentuée au fil des derniers mois, notamment à la suite de la crise pétrolière, et que la reprise conjoncturelle annoncée par les experts internationaux pour le second semestre de 1974 n'est pas intervenue. Au contraire, l'économie américaine connaît à l'heure actuelle une véritable récession et

l'économie allemande est en quasi-stagnation. En outre, l'inflation continue à s'accélérer et s'avère d'une virulence inconnue depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Cette détérioration de la situation économique se reflète d'ailleurs dans les commentaires pessimistes dont la presse fait état chaque jour.

Dans cet environnement international peu favorable le Grand-Duché a néanmoins réussi à réaliser un bilan satisfaisant en 1974, grâce faut-il le dire, à la bonne tenue du marché international de l'acier. Si les commandes nouvelles et les cotations ont commencé à fléchir au cours des derniers mois, compte tenu des délais de livraison habituels dans ce secteur, l'année 1974 s'avère néanmoins d'ores et déjà comme une excellente année, à la fois en termes de volume et en termes financiers, pour les entreprises sidérurgiques. Toutefois, compte tenu d'une évolution un peu plus modérée dans d'autres branches, les prévisions du STATEC au sujet de l'évolution du produit national brut, qui ont tablé sur une progression de 5,5% en volume, devront sans doute être légèrement corrigés vers le bas, le résultat effectif pouvant se situer entre 4 et 5%. Compte tenu de l'accélération de l'inflation, l'évaluation du PNB en valeur ne devrait, tout compte fait, pas subir de modification sensible.

Si les années 1973 et 1974 ont donc été particulièrement fastes pour notre économie, nous semblons cependant nous situer, en ce moment, à un point d'inflexion, non seulement dans l'industrie sidérurgique, mais également dans un certain nombre d'autres branches industrielles et dans diverses activités tertiaires.

Le point culminant de la haute conjoncture est sans aucun doute dépassé et il y a lieu de se préparer à une évolution plus modérée et moins avantageuse.

Reste à savoir quelles seront l'ampleur et la durée de l'affaiblissement conjoncturel qu'il faut escompter.

2. Les perspectives pour 1975

Si, pour 1975 la majorité des experts s'attendent toujours à une reprise de l'activité économique aux Etats-Unis et en R. F. d'Allemagne, le moment de cette reprise est très incertain et n'interviendra peut-être qu'au second semestre de 1975, c'est-à-dire avec un retard d'environ un an sur les prévisions initiales de la Commission de Bruxelles et des experts de l'O.C.D.E.

A côté de ce pronostic qui permettrait d'être modérément optimiste, il y a les cris d'alarme de ceux qui redoutent une crise économique majeure découlant de la hausse massive, sinon excessive, des prix du pétrole. Rappelons que la crise énergétique intervenue vers la fin de 1973 n'est nullement due à une insuffisance des ressources actuelles en matières premières, mais uniquement à l'impossibilité, pour les pays consommateurs de pétrole, de financer leurs achats tant que le recyclage des capitaux n'est pas organisé. En 1974 les pays de l'O.P.E.P. toucheront en effet quelque 110 milliards de dollars pour leurs exportations de pétrole, contre 30 milliards environ en 1972 pour des tonnages comparables. Dans l'impuissance de « digérer » cet énorme afflux d'argent, les pays de l'O.P.E.P. devront placer probablement quelque 60 milliards de dollars sur les marchés internationaux. Ce montant mirifique accroîtra évidemment d'autant l'instabilité du système monétaire international. Parallèlement, le problème du déficit de la balance des paiements de certains pays importateurs de pétrole devient de plus en plus inextricable et plonge ceux-ci dans des crises politiques et sociales très graves, comme l'illustre à suffisance l'exemple de certains de nos pays partenaires du Marché Commun.

Le transfert de richesses qui se fait ainsi depuis le début de l'année au profit des pays exportateurs de pétrole n'a pas de précédent dans l'histoire. Les experts de la Banque Mondiale ont calculé que les « pétro-dollars » (c'est-à-dire les dollars payés aux exportateurs de pétrole) pourraient atteindre en 10 ans quelque 1200 milliards de dollars, soit plus de cinq fois la valeur des réserves mondiales actuelles en or et en devises. (Ces quelques chiffres illustrent suffisamment l'ampleur extraordinaire des problèmes auxquels les pays industrialisés sont confrontés à l'heure actuelle et que d'aucuns, tel que le Président du Federal Reserve Board américain, n'hésitent pas de qualifier comme « simplement insolubles ».)

On sait d'ailleurs que le problème du pétrole et des « pétro-dollars » a été également, il y a quelques semaines, au centre des préoccupations de l'Assemblée du Fonds Monétaire International. Les Américains, qui semblent avoir été traumatisés davantage que nous par la crise du pétrole de fin 1973 — bien que leur situation énergétique soit nettement plus favorable que celle des Européens et des Japonais — ont axé leur stratégie essentiellement sur des économies d'énergie dont ils espèrent qu'elles devraient réduire leur déficit extérieur et faire baisser en même temps

les prix du pétrole. De leur côté les Européens — pour autant qu'on puisse parler d'une position commune — semblent fonder leurs espoirs sur le recyclage des « pétro-dollars » et sur un système d'emprunts communautaires sur lequel les Ministres des Finances des Neuf se sont mis d'accord lundi dernier.

A l'heure actuelle, il serait absolument téméraire d'avancer un pronostic quelconque au sujet de la suite des événements dans ce domaine. On doit toutefois souligner cette vérité d'évidence que la hausse massive du prix du pétrole et la saignée financière qui s'ensuit ne peuvent pas perdurer sans se traduire en fin de compte par une réduction de notre train de vie au moins dans certains domaines.

Face à tous ces risques de dépression cumulative que comporte la situation internationale actuelle et dont on aurait tort de méconnaître l'ampleur, il me semble toutefois faux de verser dans l'affolement et la panique.

Tous les Gouvernements des grands pays industrialisés sont en effet pleinement conscients des risques réels de dépression inhérents à la situation actuelle et ils se rendent parfaitement compte qu'il n'est pas possible de lutter contre l'inflation par une politique susceptible de casser les ressorts fondamentaux de la croissance économique. Aussi la Commission de Bruxelles a-t-elle recommandé à plusieurs reprises aux pays bénéficiant d'un excédent de la balance des paiements de soutenir, voire de stimuler l'activité de leur économie.

Depuis septembre dernier le Gouvernement allemand, qui jusque-là était plutôt réticent, s'est prudemment engagé dans cette voie et on peut prévoir que de nouvelles mesures de soutien de la conjoncture, d'une plus grande ampleur cette fois, interviendront dans les prochains mois. De son côté, le Président Ford a annoncé au début d'octobre un train de mesures économiques qui constituent autant un programme de soutien de l'économie (p. ex. dans les secteurs du bâtiment et de l'investissement productif) qu'un programme de lutte contre l'inflation. M. Eberle, qui est venu expliquer ce programme aux pays européens, a mentionné que les conseillers économiques du Président Ford tablent sur une reprise de l'activité économique aux Etats-Unis à partir de l'été prochain. En général on constate donc à l'heure actuelle un regain de confiance dans les milieux économiques américains, même si l'optimisme reste très modéré.

De son côté la Commission de la Communauté Européenne prévoit pour 1975 un taux de croissance du PNB des Neuf de l'ordre de 3%, contre quelque 2,5% en 1974, ce qui implique par conséquent qu'on escompte, ici également, une certaine reprise au cours de l'année prochaine.

Que signifie tout cela pour l'économie luxembourgeoise ? Dans la mesure où notre pays est tributaire du commerce extérieur et notamment du marché international de l'acier, l'évolution conjoncturelle dans les principaux pays industrialisés ne manquera pas d'imprimer son rythme à l'économie luxembourgeoise.

Compte tenu du retard que prend à l'heure actuelle la reprise en R. F. d'Allemagne et aux Etats-

Unis, la marge de croissance en volume que pourrait enregistrer le PNB luxembourgeois en 1975 risque éventuellement d'être légèrement inférieure aux 3% prévus par le STATEC et repris dans l'introduction au présent projet de budget. Toutefois, et en l'absence de prévisions révisées des autres pays du Marché Commun, il est impossible d'avancer à l'heure actuelle un nouveau chiffre relatif à la croissance en volume de notre PNB en 1975.

Dans l'ensemble, s'il n'existe aucun fait précis à l'heure actuelle qui inciterait à prédire une quasi-stagnation, voire une récession, il faut néanmoins s'attendre à ce que les résultats économiques de l'année 1975 seront inférieurs au rythme de croissance moyen pluriannuel qui est de l'ordre de 4%. Certes, l'Etat pourra bénéficier encore de retombées fiscales relevant du niveau exceptionnel des résultats de 1974, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des collectivités. Par conséquent il n'y a pas lieu de

procéder à une révision fondamentale du projet de budget. Il faut s'attendre, cependant, à ce que les années grasses de 1973 et 1974 seront suivies par l'une ou l'autre année de croissance plus modeste. Il s'ensuit, évidemment, que l'évolution plus modérée de nos ressources ne permettra certainement pas, à ce Gouvernement, d'exaucer tous les vœux à la fois. Après l'euphorie de la haute conjoncture c'est le moment des choix et des options.

J'espère donc que cette Haute Assemblée sera consciente de ses responsabilités et que les auteurs éventuels d'amendements allant dans le sens du gonflement de nos dépenses ne manqueront pas de faire accompagner ceux-ci de suggestions appropriées quant à d'éventuelles économies.

Après ce bref réexamen des perspectives économiques permettez-moi maintenant, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, d'en venir à la politique budgétaire proprement dite.

II. La politique budgétaire

Comme je viens de le dire, les précisions précitées au sujet des perspectives conjoncturelles pour l'année prochaine ne modifient pas radicalement les données économiques qui sont sous-jacentes au budget présenté par le Gouvernement au mois de septembre. Une réorientation fondamentale de la politique budgétaire, telle qu'elle a été définie au moment de la mise au point du projet de budget pour 1975, ne nous a donc pas semblé indispensable.

Dans ces conditions, je pourrais me borner à rappeler brièvement les principales caractéristiques du projet gouvernemental. Il m'importe cependant d'éclairer certains aspects qui méritent des explications dépassant le cadre de l'exposé introductif du projet de budget et, aussi, de prendre position concernant les très nombreuses appréciations, souvent contradictoires, qu'a suscitées la politique budgétaire du nouveau Gouvernement.

1. Le budget des dépenses

L'aspect dont les commentateurs et critiques du présent projet ont fait le plus grand état a été, bien sûr, le taux de progression apparemment élevé du budget des dépenses. Or, à cet égard une démystification radicale s'impose, face notamment à ces « terribles simplificateurs » qui, d'un ton souvent très docte, mais par ailleurs dépourvus du souci correspondant d'approfondir les choses, ont péremptoirement qualifié le présent projet de budget de budget inflationniste. D'autres ont versé dans le genre Cassandre pour annoncer la faillite prochaine de l'Etat sous le nouveau Gouvernement, et j'en passe.

Qu'en est-il en définitive de la progression réelle des dépenses publiques ?

Ici il s'agit d'abord de faire une distinction nette entre la présentation comptable et l'impact pratique du budget que nous soumettons à votre examen.

D'après la présentation traditionnelle du document budgétaire, les crédits inscrits au projet de budget de

1975 s'élèvent à 25,3 milliards, contre 20,3 milliards en 1974, et progressent donc au total de 24,4%.

Or, d'un point de vue purement comptable, l'augmentation globale des dépenses prévues pour 1975 est la résultante d'un accroissement de 19,5% des dépenses ordinaires et de 66,4% des dépenses extraordinaires. C'est donc cette augmentation considérable des crédits du budget extraordinaire qui se trouve à l'origine du taux de croissance élevé du total des dépenses prévues pour 1975.

Dans l'exposé introductif du projet de budget (pages 44 et 45) le gouvernement n'a pas manqué d'attirer l'attention sur le fait que la progression spectaculaire des dépenses extraordinaires ne traduit pas une intensification de l'effort d'investissement de l'Etat en 1975. Au contraire, le relèvement massif des crédits proposés s'explique essentiellement par diverses opérations financières en relation avec les fonds spéciaux, puisque l'accroissement des autres dépenses extraordinaires s'établit à 8,7% et a donc été contenu dans des limites tout à fait modérées. En fait, la forte croissance du volume global des dépenses extraordinaires est d'ailleurs attribuable exclusivement à deux facteurs, à savoir à la nécessité de prévoir des dotations accrues au profit des fonds d'investissements publics ainsi qu'aux besoins énormes du fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture.

En ce qui concerne le premier facteur, c'est-à-dire l'augmentation massive des crédits en faveur des fonds d'investissements publics, qui sont portés de 700 millions à plus de 1,6 milliard, le nouveau Gouvernement aurait évidemment pu céder à la tentation à laquelle a succombé son prédécesseur. Mettant à profit les excédents de recettes conjoncturels de l'exercice 1973, le précédent Gouvernement a, en effet, procédé à une sous-alimentation des fonds d'investissements publics à charge de l'exercice 1974. Cet expédient lui a alors permis de ramener artificiellement les crédits en cause de 1,8 milliard en 1973 à

700 millions en 1974, c'est-à-dire à un niveau insignifiant, voire dérisoire, par rapport aux besoins réels des mêmes fonds spéciaux, qui se montent au total à 2,2 milliards. Il va sans dire que, de cette façon, il a réussi à comprimer d'autant la hausse globale des dépenses publiques émargées au budget de l'exercice 1974 et à présenter un budget soi-disant acceptable aux yeux de l'opinion publique.

A la faveur des plus-values de recettes attendues pour 1974, comme pour 1973, le nouveau Gouvernement aurait évidemment pu avoir recours au même palliatif pour faire apparaître son premier budget sous un jour favorable. Récusant par contre tous les effets de pure optique budgétaire, qui ne trompent que leurs auteurs et peut-être quelques novices, et qui conduisent à la longue dans l'impasse financière, l'actuel Gouvernement a suivi scrupuleusement les règles d'éthique budgétaire qu'il s'est imposées et qui lui commandent d'établir des budgets clairs et sincères. Le respect des prérogatives parlementaires en matière financière, réclamé si souvent au cours des années écoulées, est d'ailleurs à ce prix.

Le second facteur qui a contribué vigoureusement à gonfler le volume des dépenses extraordinaires de 1975 est constitué par les besoins immenses du fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, dont les crédits passent de 215 millions en 1974 à 570 millions en 1975. Or, ces crédits sans doute substantiels pour 1975 comprennent un restant de 120 millions provenant de l'insuffisance des dotations normales de ce fond au budget de 1974 et grevant de ce fait le budget de l'exercice à venir. Comme il s'agit en l'occurrence de dépenses découlant de l'exécution de la loi d'orientation agricole, le nouveau Gouvernement n'a évidemment pas pu se dérober aux obligations financières qui n'ont pas été honorées par l'ancien Gouvernement.

Ces quelques remarques devraient certainement suffire pour démontrer que la structure budgétaire traditionnelle fournit une image déformée des réalités économiques et financières de la politique gouvernementale. Pour se faire une idée objective de la véritable configuration du budget de l'Etat, il faut en effet faire abstraction des dépenses et crédits d'alimentation des fonds spéciaux qui sont en quelque sorte virés d'une caisse à l'autre, et en contrepartie, mettre en compte les opérations effectives ou prévues à charge des mêmes fonds. Le tableau que j'ai fait distribuer (cf. annexe) et qui tient compte des deux éléments en cause a dès lors pour but de mettre en lumière l'évolution réelle des dépenses publiques entre 1973 et 1975, c'est-à-dire en fin de compte l'impact véritable du budget sur notre économie.

Il résulte de ce tableau qu'en apparence, c'est-à-dire suivant la présentation habituelle du budget, le total des dépenses de l'Etat ne se serait accru que de 3,1% en 1974 par rapport à 1973, alors qu'il se trouverait gonflé de 24,4% en 1975 par rapport à 1974. La différence entre ces deux taux, qui se déduit directement des documents budgétaires, a sans doute dû frapper les lecteurs attentifs du projet de budget. Par ailleurs l'in vraisemblance du taux relatif aux dépenses de 1974 est si évidente qu'elle se passerait de

tout commentaire, si elle n'était pas déterminante pour le rythme des dépenses de 1975.

Or, en réalité, c'est-à-dire après une mise en compte correcte des opérations sur fonds spéciaux, la hausse des dépenses publiques se chiffre à 17,6% pour le budget définitif de 1974 et à 17,9% pour le projet de budget de 1975. Voilà qui ne surprendra que ceux qui ne se sont pas donné la peine d'examiner les implications réelles du budget.

De plus et tels quels, ces taux d'augmentation, qui traduisent l'évolution nominale des dépenses de l'Etat, ne sont pas comparables entre eux. Afin de leur conférer une signification réelle, il importe en effet de tenir compte de l'évolution des prix. Or, sur la base des hypothèses retenues concernant le niveau moyen de l'échelle mobile des salaires, le facteur « prix » s'établit à 5,5% pour 1974 et à 11,1% pour 1975. A noter, en passant, que cette disparité paradoxale dans l'évolution annuelle des prix est attribuable à la sous-évaluation manifeste de la hausse des prix au budget définitif de 1974, ce qui a nécessairement pour effet de réduire notablement le taux de 1974 et de majorer d'autant celui de 1975. Là encore le Gouvernement a préféré la sincérité budgétaire à une éventuelle opération « cosmétique ».

Une autre question soulevée, à ce propos, était celle de savoir si cette composante « prix » était valable pour l'ensemble du budget. Comme certains commentateurs du projet de budget ont insisté sur ce point et ont exprimé des doutes à ce sujet, il m'importe de prendre position à cet égard.

Pour expliquer le taux d'augmentation des dépenses ordinaires, l'exposé introductif du projet de budget (page 43) a rappelé à juste titre que les deux tiers environ des dépenses courantes sont liées directement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires. Parmi les autres charges ordinaires et extraordinaires, seul le service de la dette publique, représentant 5% du total des dépenses, n'est pas tributaire des variations de prix. Presque toutes les autres catégories de charges publiques, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement, de transfert ou d'investissement, subissent cependant indirectement les séquences de la hausse des prix, hausse dont le rythme varie toutefois d'un article à l'autre. En ce qui concerne notamment la catégorie importante des opérations d'investissement, l'indice des prix s'avère même nettement plus forte que celle résultant de l'indice des prix à la consommation. C'est pourquoi il convient de « déflationner » l'ensemble des dépenses publiques, même s'il s'agit en l'espèce d'un indicateur imparfait puisqu'il reflète l'évolution des prix de consommation des ménages et non pas celles des biens et services à payer par l'Etat.

En fin de compte, et en n'appliquant à l'ensemble des dépenses de l'Etat que le facteur « prix » découlant du niveau moyen de l'échelle mobile des salaires, on aboutit à la constatation qu'à prix constants, le total des dépenses de l'Etat augmente de 11,5% entre 1973 et 1974, alors que de 1974 à 1975 la progression a été limitée à 6,1%.

Par conséquent, en 1975 le gonflement réel des dépenses publiques sera nettement moins rapide qu'en

1974, même compte tenu de dépenses prévisibles mais non encore définies telles que le coût de la revalorisation des traitements.

Pour infirmer cette analyse, les critiques budgétaires vont sans doute tenter, une fois de plus, de me reprocher des tours de passe-passe techniques. Tirant argument des errements critiquables de l'ancien Gouvernement qui complétait régulièrement ses budgets par des lois spéciales et qui arrondissait les budgets par le biais de dépassements importants des crédits non limitatifs, ils m'objecteront qu'on ne peut mettre en parallèle que des choses comparables entre elles, c'est-à-dire des projets de budget, des budgets votés, des budgets définitifs et des comptes généraux.

Eh bien ! Cette prétendue vérité scientifique ne possède pourtant qu'une valeur toute relative. C'est à bon escient — me semble-t-il — que j'ai comparé le budget définitif de 1974 au compte provisoire de 1973. Si les résultats du compte prévisionnel pour 1974, qui sera publié au cours des prochaines semaines, étaient déjà disponibles, la comparaison aboutirait sans doute à des chiffres encore plus concluants. Il faut en effet se rendre à l'évidence que le budget dit définitif pour l'exercice 1974 ne tient pas compte — ou ne tient compte que dans une proportion insuffisante — des nombreuses mesures, à répercussions financières nullement négligeables, qui ont été introduites à la fin de l'année passée ou au début de l'année courante.

D'un autre côté, en ce qui concerne le projet de budget pour 1975, je me refuse — du moins pour le moment — à toute comparaison autre que celle par rapport au budget définitif pour 1974. Ce faisant, je n'innove d'ailleurs pas, puisque l'ancien Gouvernement établissait ses comparaisons par référence au budget dit voté, mais complété par des lois adoptées depuis le vote du budget, comme on peut s'en persuader aisément en consultant les projets de budget des années précédentes. La différence s'avère donc purement verbale.

Mais il ne s'agit ici nullement d'une querelle entre comptables, mais d'un choix politique en ce sens que le nouveau Gouvernement n'est nullement disposé à se prêter au rôle de bouc émissaire pour les péchés financiers de l'ancien Gouvernement. Si le précédent Gouvernement a tenu à faire voter avant les élections tout un train de mesures qui forment un véritable budget additionnel, évalué à 1 milliard, ce programme à court terme n'a sans doute été engagé qu'en considération de ses implications politiques; il lui incombe, par conséquent, d'en assumer seul toute la responsabilité politique et donc également la responsabilité financière. Du point de vue politique, la comparaison entre le projet de budget de 1975 et le budget définitif de 1974 n'est donc pas « boiteuse » et ne tend pas à « minimiser » les chiffres budgétaires. Au contraire, même si l'on pouvait intégralement mettre en compte l'incidence de ces mesures sur le budget 1974, la balance resterait quand même faussée aux dépens du projet de budget de 1975, et cela du fait que certaines lois n'ont pas été applicables pendant toute l'année 1974 et qu'un report de

charges s'opère donc nécessairement sur l'exercice 1975.

Finalement, il n'est pas impossible qu'on me rétorquera que la comparaison entre le projet de budget de 1975 et le budget de 1974 n'est pas valable, parce que le projet de budget de 1975 serait sous-évalué en dépenses tout comme les budgets de l'ancien Gouvernement étaient sous-estimés en recettes. Ces critiques visent uniquement à exposer le Gouvernement au reproche de faire voter son budget de 1975 par tranches et de violer ainsi le principe de l'unité budgétaire.

Je tiens à affirmer pour ma part que, d'après les données disponibles à l'époque de l'établissement du projet de budget, les deux seuls postes d'une certaine importance qui n'ont pas pu être incorporés dans les chiffres budgétaires concernent les nouvelles mesures en faveur des agents publics ainsi que le programme d'investissements du Fonds des routes pour 1975.

Pour ce qui est du premier poste, il était évidemment impensable, au moment de la mise au point du projet de budget, d'y inscrire un crédit quelconque relatif à ce dossier avant l'aboutissement des négociations salariales dans le secteur public, lesquelles n'ont d'ailleurs été entamées qu'au mois de septembre. Toutefois, comme le Gouvernement l'a indiqué dans l'exposé introductif, l'excédent de recettes du projet de budget — si modeste soit-il aux yeux de certains commentateurs — est à considérer comme une marge budgétaire réservée par le Gouvernement entre autres pour le financement des revendications de ce secteur.

Quant au second poste, il va sans dire qu'en attendant une décision définitive, l'état estimatif des dépenses du Fonds des routes, en particulier pour l'exercice 1975, n'a pas pu tenir compte du coût des travaux relatifs à la construction éventuelle de l'autoroute Luxembourg - Bettembourg - frontière française. Or, si ce projet est exécuté, il sera financé moyennant un emprunt de 400 millions dont le produit sera porté directement en recette au Fonds des routes, le tout en conformité des dispositions légales régissant cette matière.

En définitive, les critiques annoncées constitueront dès lors des procès d'intention. Car, à aucun moment le Gouvernement n'a tenté de dissimuler ces deux postes aux instances consultatives et législatives. Bien au contraire, ces problèmes sont clairement mis en évidence dans l'exposé introductif. Des amendements budgétaires gouvernementaux formels en tiendront compte en vue précisément de respecter le principe de l'unité budgétaire.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs ! Cette mise au point concernant les véritables taux de croissance des dépenses publiques en 1974 et en 1975 a pu vous paraître longue. Les controverses lancées dans le public au cours des dernières semaines à ce sujet l'ont malheureusement rendue nécessaire et j'espère qu'elle a été utile, car l'enjeu politique n'est pas minime. En tout cas, les chiffres que je viens de citer sont éloquentes en eux-mêmes; en effet, s'il s'avérait que des impulsions inflationnistes émanent des finances publiques, cette situation fâcheuse ne

serait nullement imputable à la politique budgétaire du nouveau Gouvernement, mais elle tirerait son origine de l'« explosion budgétaire » de 1974 !

2. Les principes de base de la politique budgétaire pluriannuelle

Après cette mise au point plutôt rétrospective, il importe maintenant de tourner le regard vers l'avenir.

Au terme de la déclaration gouvernementale du 4 juillet, la politique budgétaire sera active et orientée à la fois d'après les ressources économiques et les besoins de la société. Dans une option d'équilibre dynamique à moyen terme, la progression des dépenses sera ajustée sur le rythme d'évolution prévisionnel et pluriannuel des recettes publiques tel qu'il se dégage de notre potentiel économique, mais compte tenu du phénomène de l'élasticité des recettes publiques par rapport à la croissance du produit national brut ainsi que de l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution des prix et des revenus.

Comme ce principe essentiel de la politique budgétaire du nouveau Gouvernement a donné lieu à diverses interprétations non fondées, il appelle de ma part quelques précisions. A cet effet, une brève comparaison avec les principes de politique budgétaire du précédent Gouvernement me paraît indiquée au préalable, dans le souci de faire toute la clarté nécessaire sur ce point.

En somme, la politique budgétaire de l'ancien Gouvernement avait pour objectif fondamental l'assainissement des finances publiques, qui se trouvaient fortement obérées au sortir de la phase d'affaiblissement de la croissance économique que notre pays avait connue entre 1966 et 1968. En vue de résorber progressivement le déficit budgétaire, le précédent Gouvernement s'était proposé d'aborder de respecter — non pas annuellement, mais dans une optique à moyen terme — un parallélisme rigoureux entre l'augmentation des dépenses publiques et le développement du produit national brut en valeur. Cependant, en raison surtout de la progressivité du tarif de l'impôt sur le revenu, les recettes fiscales de l'Etat tendent à progresser — sur une période pluriannuelle — à un rythme sensiblement supérieur à celui du produit national brut à prix courants. Il est à noter d'ailleurs que ce phénomène d'élasticité positive des recettes courantes de l'Etat par rapport au produit national brut se manifeste même à législation fiscale constante et en dépit de l'adaptation périodique du tarif de l'impôt à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'ancien Gouvernement entendait donc mettre à profit cette évolution divergente des ressources et des charges courantes afin d'élargir graduellement l'épargne publique. Avec cet excédent des recettes accru du budget ordinaire, il comptait mieux couvrir le déficit budgétaire qui résultait des dépenses extraordinaires et qui dépassait les possibilités de recours au marché des capitaux. Or, à la faveur des deux conjonctures exceptionnelles enregistrées depuis 1969, cet objectif d'assainissement assigné à la politique budgétaire au cours de la dernière législature nous paraît maintenant atteint.

Dès lors, une nouvelle orientation de la politique budgétaire s'imposait.

Quelle est maintenant la signification exacte de la politique budgétaire du nouveau Gouvernement et en quoi se distingue-t-elle de la politique budgétaire dite « tendancielle » de l'ancien Gouvernement ?

Le nouveau Gouvernement n'entend plus axer l'accroissement annuel des dépenses publiques primordialement sur la croissance tendancielle du produit national brut en valeur. Ce changement déclaré dans la politique budgétaire a évidemment incité certains commentateurs du projet de budget à prétendre que le nouveau Gouvernement se laisserait aller à une politique d'« après nous le déluge » et qu'il consentirait à engager allègrement des dépenses permanentes en considération des recettes fiscales des exercices 1973 et 1974, gonflées sous l'effet d'une forte conjoncture et d'une poussée inflationniste sans précédent.

Or, de tout cela il n'en est naturellement pas question ! La véritable intention du nouveau Gouvernement consiste à établir une correspondance très étroite entre la progression *annuelle* des charges de l'Etat et les possibilités d'expansion *pluriannuelle* des recettes courantes, c'est-à-dire telles qu'elles peuvent raisonnablement être évaluées à moyen terme sur la base des tendances de croissance du produit national brut à prix courants. Ainsi, la relation entre la variation *pluriannuelle* des dépenses publiques et celle du produit national brut reste maintenue; elle n'est toutefois plus directe mais indirecte. En effet, les recettes courantes sont elles-mêmes fonction du produit national tout en accusant par rapport à cette grandeur économique un rythme d'augmentation légèrement plus rapide. Par ailleurs, comme le prévoit expressément la déclaration gouvernementale, la prévision pluriannuelle des ressources publiques tiendra compte non seulement du phénomène de l'élasticité des recettes courantes par rapport à la croissance du produit national brut en valeur, mais également de l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu à l'évolution des prix et des revenus.

En raison de la forte sensibilité conjoncturelle de nos recettes fiscales, sensibilité qui contraste avec le *manque* de flexibilité des principales charges de l'Etat, il paraît d'ailleurs difficile, voire impossible, d'orienter l'évolution *annuelle* des dépenses publiques en fonction du développement *annuel* des recettes de l'Etat. Bien plus, de l'avis du Gouvernement, il serait même extrêmement dangereux de vouloir mettre en œuvre une telle politique, car elle mènerait inéluctablement à l'accident budgétaire dans l'hypothèse — toujours possible — d'une récession, d'une stagnation ou même d'un ralentissement économique d'une certaine durée. En tout cas, pour assurer l'équilibre budgétaire, une politique de ce genre, qui alignerait le train de vie de l'Etat sur les rentrées fiscales de haute conjoncture, se verrait acculée lors de chaque affaiblissement de l'activité économique soit à un renforcement de la fiscalité, soit à un endettement massif.

La politique budgétaire du nouveau Gouvernement n'est donc aucunement une politique de facilité,

mais, par contre, une politique qui se veut soucieuse d'une saine gestion des deniers publics. Certes, en vertu de cette politique, les dépenses marqueront à moyen terme une tendance légèrement croissante, alors que — à la suite des fluctuations conjoncturelles de la matière imposable et, partant, des ressources fiscales — les recettes présenteront un mouvement moins régulier. Néanmoins, l'alternance des excédents et des déficits budgétaires qui en découle tendra à se compenser à moyen terme, c'est-à-dire au cours d'une série d'années formant un cycle conjoncturel complet.

Il est évident que cette nouvelle politique budgétaire, si elle est appliquée pendant une certaine période, comportera une augmentation automatique de la part des dépenses publiques dans le produit national brut, sans détérioration toutefois de l'équilibre budgétaire dans une optique à moyen terme. Le Gouvernement estime que cette évolution est indispensable pour faire face aux obligations sans cesse croissantes qui sont confiées au secteur public et qui ne permettent pas de considérer comme donnée, une fois pour toutes, la proportion entre les dépenses de l'Etat et le produit national brut. Une telle vue statique de la chose publique s'opposerait en effet au progrès social, sanitaire et culturel.

L'élaboration du projet de budget de 1975 est évidemment basée sur ce nouveau principe de politique budgétaire.

En effet, la croissance annuelle moyenne du produit national brut en volume peut être estimée à présent à quelque 4,2% pour la période quinquennale 1971-1975. D'un autre côté, la variation du niveau moyen de l'échelle mobile des salaires entre 1974 et 1975, soit 230 points contre 207 points, est évaluée à 11,1%. En conséquence, une norme d'augmentation tendancielle des charges de l'Etat, qui se serait orientée uniquement d'après la croissance du produit national brut en termes réels ainsi que suivant la hausse annuelle de l'échelle mobile des salaires attendue pour l'année prochaine, aurait autorisé un taux de progression des dépenses de près de 16% ($1,042 \times 1,111 = 1,158$).

Il va cependant sans dire que la mise en compte d'une telle règle pour l'établissement du projet de budget de 1975 aurait négligé le phénomène, pourtant fondamental, de l'élasticité des recettes fiscales de l'Etat par rapport à la croissance à moyen terme du produit national brut en valeur. Par conséquent, le taux d'accroissement du total des dépenses prévues pour 1975, qui se monte en réalité à 17,9% (et non pas à 24,4% comme l'indiquent les chiffres budgétaires d'après leur présentation traditionnelle), comme je l'ai démontré tantôt, s'accorde parfaitement avec les possibilités de croissance pluriannuelle des recettes de l'Etat et doit donc être considéré comme conforme à la politique gouvernementale que je viens de préciser.

S'il est vrai que certains commentateurs du projet de budget ont cru pouvoir établir une comparaison entre la progression du total des dépenses et les prévisions de croissance du produit national pour 1975, il n'en reste pas moins que, pour les raisons

que j'ai évoquées, un tel raisonnement s'avère inadéquat.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi, pour clore ce chapitre, encore une dernière remarque au sujet des orientations de base de notre politique budgétaire.

En ce qui concerne les grandes catégories de dépenses de l'Etat, la déclaration gouvernementale du 4 juillet dernier prévoit les lignes de conduite suivantes :

- 1) Un freinage de la progression des dépenses publiques de consommation;
- 2) Une plus juste redistribution des revenus de la collectivité et un soutien accru des catégories de personnes qui profitent le moins de la croissance économique, et
- 3) Une intensification sélective des investissements dans les domaines où il s'agit de combler des retards.

La traduction budgétaire de ces orientations ressort nettement du regroupement économique des dépenses de l'Etat qui est publié au volume II du projet de budget. Ainsi, malgré un important report de charges provenant de la sous-estimation des crédits au budget définitif de 1974, les dépenses de consommation n'augmentent que de 18,9% en 1975; pour modérer la hausse de cette catégorie de dépenses, le Gouvernement a d'ailleurs proposé dans la loi budgétaire de proroger pour l'année 1975 la limitation des nouveaux engagements de personnel. Les transferts de revenus aux ménages et à la sécurité sociale s'accroissent au contraire d'un exercice à l'autre de 21,6%, c'est-à-dire à un rythme largement supérieur aux taux d'expansion réel du total des dépenses publiques. Quant aux critères de sélectivité appliqués aux investissements directs, notamment dans le cadre de la lutte contre l'inflation, ils ont limité leur croissance à 9,4%; compte tenu de la hausse des prix à la construction, le volume de ces dépenses demeurera donc au niveau atteint en 1974.

Après ces remarques générales sur la réalisation du programme gouvernemental, j'en arrive, très brièvement, aux accents politiques particuliers, notamment dans le domaine des affaires sociales et culturelles dont le Gouvernement a voulu marquer le projet de budget pour 1975.

3. Quelques orientations particulières en matière de dépenses

Dans le secteur de la sécurité sociale les crédits proposés pour les divers régimes de pension contributifs tiennent compte d'une charge nouvelle de 100 millions qui résultera du relèvement à 100% de la part fixe de l'Etat et des communes dans les pensions de veuve. A noter que le montant exact dépendra du moment de l'entrée en vigueur de ladite mesure.

Ces crédits subissent par ailleurs pleinement les répercussions de différentes mesures légales et réglementaires prises à l'initiative du précédent Gouvernement. Citons notamment à ce sujet : la réforme de

l'assurance-maladie, le relèvement des pensions minima dans le cadre de l'harmonisation de différentes législations des régimes de pension contributifs, l'allocation de suppléments de pension aux personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant en cas d'invalidité ou de décès précoces, l'extension de l'assurance obligatoire contre les accidents à des activités scolaires et périscolaires.

En matière d'intégration sociale de l'enfance handicapée, les crédits destinés à la réalisation et le fonctionnement d'ateliers protégés sont renforcés, de même que ceux proposés pour la construction et le fonctionnement de crèches et de garderies d'enfants.

Mentionnons, d'autre part, une majoration sensible de la dotation du fonds national de solidarité, dotation qui comprend un montant de 50 millions en vue de l'allocation d'une indemnité de vie chère en faveur des couches de la population les plus défavorisées.

Le fonds de logement social, pour sa part, sera doté d'un nouveau montant de 100 millions qui, compte tenu des disponibilités actuelles de ce fonds, devra permettre de réaliser les objectifs d'ordre collectif envisagés. Pour atténuer la charge qui résulte pour certaines catégories d'emprunteurs du relèvement des taux d'intérêt, le Gouvernement a proposé, de plus, un crédit de 20 millions, permettant d'allouer des subventions d'intérêt en vue de réduire de 0,5% le nouveau taux d'intérêt sur les prêts à caractère social accordés en rapport avec l'acquisition ou la construction de logements.

Dans le domaine de la Santé publique et de l'environnement, il convient de signaler, dans le secteur hospitalier, une participation de l'Etat dans le financement des travaux d'agrandissement de la clinique St. Joseph à Wiltz, de la construction du nouvel hôpital à Luxembourg, des travaux d'extension du même hôpital ainsi que des travaux d'extension de l'hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette. Plusieurs crédits sont déjà prévus en vue de l'exécution de certains projets de loi en instance (planification et organisation hospitalières, équipement médical et hospitalier, exploitation du centre hospitalier de Luxembourg).

Les crédits pour la formation du personnel paramédical ont été augmentés dans le but d'améliorer les conditions de recrutement de ce personnel.

En matière de médecine préventive et sociale des crédits sont proposés pour couvrir les frais résultant des examens prénatal et postnatal en vue d'une meilleure protection maternelle et infantile.

La dotation du fonds spécial pour l'assainissement des cours d'eau est plus que doublée.

Bien que dans le domaine de l'éducation et de la culture l'action du nouveau Gouvernement ne puisse pas encore se refléter d'une façon très tangible dans les chiffres du présent projet de budget, il convient toutefois de mentionner p. ex. un crédit nouveau qui traduit la volonté du Gouvernement d'aider les élèves en difficulté à tous les niveaux de leur carrière par l'organisation de cours de rattrapage. Les crédits sociaux (p. ex. subsides pour études universitaires) sont majorés. Il faut également citer dans cette catégorie les crédits en majoration pour le transport des

élèves. Aucune loi n'étant encore votée en matière de relations entre l'Etat et les écoles privées, le crédit correspondant du budget de 1974 n'a pas été maintenu. Le crédit pour les indemnités des élèves stagiaires de l'institut pédagogique est majoré en fonction du relèvement du nombre des candidats instituteurs, ceci dans le but de pouvoir résorber dans un proche avenir la pénurie des enseignants dans l'éducation préscolaire et dans l'enseignement primaire.

Enfin, d'autres crédits nouveaux sont prévus dans le budget des affaires culturelles qui devront permettre, par l'organisation d'expositions itinérantes, d'intéresser de larges couches de la population à la culture.

Il serait évidemment loisible de continuer cette énumération. Mais je pense que ces exemples suffisent pour convaincre tout observateur dépourvu de préjugés que le nouveau Gouvernement a fait un effort important pour améliorer la qualité de la vie de notre population et notamment de nos concitoyens les plus pauvres.

4. Le budget des recettes

Par rapport au budget de 1974, les prévisions de recettes pour 1975 marquent une progression de 27%. En ce qui concerne les recettes ordinaires, le rythme d'augmentation est légèrement plus élevé. Ces taux n'ont cependant aucune signification réelle, car les prévisions de l'exercice 1974 qui constituent la base de comparaison, s'avèrent d'ores et déjà nettement sous-estimées.

Une mise en parallèle des recettes prévues pour 1975 ainsi que des recettes réalisées en 1973 paraît donc plus significative. Or, en opérant certains ajustements pour tenir compte, d'une part, des recettes exceptionnelles ou uniques de l'exercice 1973 et, d'autre part, des déchets de recettes prévus pour 1975, on constate pour les recettes ordinaires un taux de croissance de 30,3% sur 2 ans, soit de 14,1% en moyenne par an.

A noter que les chiffres inscrits au projet de budget tiennent déjà compte des moins-values de recettes qui résulteront du remboursement du prélèvement conjoncturel sur le revenu des collectivités (250 millions), de la restitution de la T.V.A. concernant la construction ou l'acquisition d'un premier logement (100 millions), de l'extension du taux réduit de la TVA à certains produits de consommation courante (100 millions) ainsi que de l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (qui comportera un déchet de recettes de 500 millions pour le seul impôt retenu sur les traitements et salaires). Le Gouvernement proposera en outre d'ajuster le barème dans une certaine mesure au niveau de vie de la population, notamment pour ce qui est des couches inférieures et moyennes de celle-ci, afin de relever le seuil du revenu minimum imposable à 120 000 francs par an à partir du 1^{er} janvier 1975. Cette mesure, qui est prévue dans la déclaration gouvernementale, entraînera une moins-value de recettes supplémentaires de l'ordre de 400 millions. En vue de la mise en vigueur de ces nouvelles mesures, le Gou-

vernement présentera des amendements à la loi budgétaire.

Les répercussions budgétaires des modérations fiscales ayant trait à la réalisation du programme gouvernemental se montent à quelque 600 millions. Au total, les déchets de recettes attendus pour 1975 à la suite de ces divers dégrèvements fiscaux se chiffrent ainsi à 1,1 milliard. Voilà donc un geste important qui profitera à la grande majorité de la population.

En dépit de la forte réévaluation du produit fiscal à escompter pour 1975, un organisme consultatif croit toutefois pouvoir avancer dans son avis sur le projet de budget que le montant global des recettes prévues pour l'année prochaine est encore largement sous-estimé. D'autres commentaires certifient au Gouvernement d'avoir présenté des évaluations aussi réalistes que possible; je cite : « Va-t-on maintenant s'insurger contre le réalisme affiché par le nouveau Ministre des Finances et lui reprocher de serrer de trop près la réalité au risque de sombrer à la première difficulté ? » Une dernière catégorie de commentateurs du projet de budget trouve, par contre, que « le nouveau Gouvernement a épuisé toutes les marges d'évaluation qui existent pour présenter le budget de 1975 dans les meilleures conditions . . . »

Où est donc la vérité ? En fait, les estimations des recettes fiscales de l'Etat s'effectuent longtemps avant l'ouverture du prochain exercice et constituent donc un pari sur l'avenir. Elles sont en effet établies sur la base des premières perspectives économiques et financières pour l'année suivante, connues au moment de l'établissement du projet de budget, de sorte que leur valeur ne saurait être supérieure à celle des données de base. Face à l'incertitude élevée qui caractérise ces données, le Gouvernement ne saurait évidemment assumer, à ce stade de la procédure, que des risques calculés. Toute spéculation pourrait, en effet, être désastreuse pour les finances publiques.

Quoi qu'il en soit, si en présence des résultats du compte prévisionnel pour 1974 et des dernières données économiques pour 1975, les prévisions de recettes pour l'exercice à venir étaient susceptibles d'être ajustées dans un sens ou dans l'autre, le Gouvernement ne manquerait pas de vous soumettre les amendements nécessaires.

5. L'équilibre budgétaire

Au total, le projet de budget de 1975 se présente en équilibre et accuse même un excédent de recettes de plus de 350 millions. A cet égard, je dois cependant rappeler qu'il s'agit là d'une marge budgétaire destinée entre autres au financement des dépenses supplémentaires pouvant résulter de nouvelles initiatives légales ou réglementaires en faveur des agents du secteur public.

L'émission d'un emprunt n'a donc pas dû être envisagée pour la couverture des dépenses extraordinaires prévues au projet de budget proprement dit. En revanche, un emprunt de 400 millions sera contracté au profit du Fonds des routes, si le projet d'autoroute Luxembourg - Bettembourg - frontière

française est incorporé dans le programme routier pour 1975.

Tout compte fait, l'équilibre budgétaire paraît actuellement assuré. Toutefois, malgré la réserve d'action conjoncturelle dont nous disposons, en raison de l'incertitude de la conjoncture internationale et en raison aussi des risques tenant à la structure vulnérable de notre économie, tout sentiment d'euphorie serait contre-indiqué. Il ne faut pas perdre de vue que notre budget doit supporter le service d'une dette publique relativement élevée, qui a atteint 16,4 milliards au 31 décembre 1973, et que les déficits importants et croissants des régimes de pension contributifs, qui se monteront probablement à 1,5 milliard pour l'année courante, exigent une solution à bref délai.

Comme je viens déjà de le dire dans mes considérations générales il n'y a lieu de verser ni dans la panique, ni dans le laisser-aller. La consolidation de nos finances publiques doit cependant toujours figurer parmi les objectifs primordiaux de la politique budgétaire du Gouvernement. Au cas où l'une ou l'autre charge supplémentaire de quelque importance viendrait s'ajouter aux crédits prévus pour 1975 et risquerait ainsi de perturber notablement l'équilibre du projet de budget, le Gouvernement devrait d'ailleurs envisager un réexamen d'ensemble aussi bien du budget des recettes que du budget des dépenses.

En effet, dans son rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, arrêté le 21 octobre, le Conseil des Communautés européennes a adressé à notre pays l'orientation suivante en ce qui concerne la politique budgétaire : « Une attitude prudente demeure nécessaire dans le domaine des finances publiques. Un choix sévère parmi les dépenses courantes de l'administration centrale et une surveillance accrue des opérations des fonds d'investissement s'imposent, afin de ramener l'augmentation en termes réels des dépenses à un taux inférieur à celui de 1974 et de clôturer le budget de 1975 en équilibre. »

6. La gestion des fonds spéciaux

Depuis plusieurs années, les avis des instances consultatives et législatives concernant le projet de budget soulèvent régulièrement le problème du contrôle parlementaire sur la gestion des fonds spéciaux et sur l'affectation des excédents budgétaires.

Dans sa déclaration du 4 juillet, le Gouvernement a manifesté d'abord sa volonté de « contenir le rythme de progression de la dette publique dans des limites étroites en dotant les divers fonds d'investissements publics, durant les périodes de conjoncture soutenue, de recettes provenant d'excédents du budget ordinaire ». En contrepartie, il s'est cependant engagé à étendre « le contrôle budgétaire exercé par la Chambre des députés . . . aux plus-values de recettes et aux fonds d'investissements publics, tant en ce qui concerne les dotations que les dépenses à engager ».

Or, afin de rendre plus efficaces les moyens du contrôle parlementaire sur la gestion des fonds spéciaux, le Gouvernement a tenu à étoffer déjà au projet de budget pour 1975 le chapitre de l'exposé intro-

ductif consacré aux opérations sur fonds spéciaux. Au prochain projet de budget, il entend encore améliorer davantage, quant à la forme et quant au fond, les différentes données fournies.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire sur les plus-values de recettes, la question se pose de quelle façon précise le Gouvernement compte associer la Chambre des députés à la répartition des excédents budgétaires, s'il y en a.

Permettez-moi de souligner, dans cet ordre d'idées, qu'au projet de budget de 1975 la section commune 25.0 « Affectation partielle de l'excédent des recettes du budget ordinaire : alimentation de divers fonds spéciaux » a été supprimée. Cette modification structurelle du document budgétaire a pour but d'améliorer la transparence en ce qui concerne les relations financières entre le budget et les divers fonds spéciaux.

D'un autre côté, à la suite de la réévaluation massive du rendement des principaux impôts de l'Etat, la question de l'affectation de plus-values de recettes fiscales ne se posera très probablement plus dans la même mesure que jusqu'ici.

Si, contre toute attente, les prévisions de recettes pour 1975 étaient quand même dépassées dans une mesure sensible, en raison notamment de « retombées conjoncturelles » des années de pointe 1973 et 1974, ces plus-values de recettes pourraient être affectées principalement, soit à la consolidation de la réserve d'action conjoncturelle (augmentation de l'excédent budgétaire reporté des exercices précédents), soit à la dotation extraordinaire des fonds spéciaux.

Dans la première hypothèse, une association de la Chambre des députés à la décision de mise en réserve ne semble guère nécessaire, car le contrôle budgétaire du Parlement pourra s'exercer ultérieurement au moment de l'affectation définitive de ces excédents, plus précisément à l'occasion de l'approbation des budgets ultérieurs qui seront couverts au moyen des excédents en cause.

Dans la seconde hypothèse, le transfert d'éventuelles plus-values sur les divers fonds spéciaux en-

trant en ligne de compte pourra être réalisé techniquement par la voie des articles budgétaires qui sont destinés à leur alimentation et qui sont libellés « non limitatifs ».

En ce qui concerne les modalités d'association de la Chambre des députés à cette seconde forme d'affectation d'éventuels excédents budgétaires, le Gouvernement estime que, au regard des contraintes de temps, il convient d'adopter une procédure assez souple.

En effet, l'affectation d'excédents suppose une estimation préalable, aussi précise que possible, du solde budgétaire. Or, une telle évaluation ne peut être réalisée à son tour que moyennant l'établissement d'un compte prévisionnel portant non seulement sur les recettes, mais également sur les dépenses. Pour être valable, ce compte prévisionnel ne saurait dès lors être établi trop tôt. En fait, compte tenu en outre de l'envergure des travaux, les résultats ne peuvent être disponibles qu'au cours de la seconde moitié du mois de mars.

Comme, d'autre part, l'exercice budgétaire est clôturé le 20 avril pour l'ordonnancement des dépenses, il paraît très difficile, voire impossible, d'avoir recours à la procédure législative (vote d'un budget rectifié) en vue de l'affectation d'excédents budgétaires. Dans ces conditions le Gouvernement est d'avis que l'association de la Chambre des députés à la répartition de plus-values budgétaires devrait être mise en œuvre par l'intervention de la Commission des finances et du budget.

L'ensemble de ces mesures — suppression de la section 25, évaluation plus réaliste des recettes, consultation de la commission des finances et du budget — devrait donc nettement améliorer les possibilités de contrôle de la Chambre des députés sur la gestion des fonds spéciaux.

Après cet exposé de quelques questions fondamentales de politique budgétaire, j'aimerais, dans un troisième chapitre, analyser les relations entre le budget et l'inflation, sujet dont le Gouvernement est préoccupé au plus haut point.

III. Le budget et l'inflation

L'inflation et l'érosion concomitante du pouvoir d'achat sont d'ailleurs les seuls points communs à pratiquement tous les avis émis au sujet du présent projet de budget.

Cette préoccupation ne saurait surprendre car l'inflation est le problème le plus grave que nos sociétés occidentales aient eu à affronter depuis la fin de la reconstruction d'après-guerre et c'est un problème qui nous concerne tous dans notre vie quotidienne.

Le progrès économique et la démocratie dépendent en fin de compte de la justice sociale; or une monnaie stable est une des conditions préalables essentielles de cette dernière.

Les désordres engendrés par l'inflation, à la fois dans la vie économique et dans les relations sociales, deviennent chaque jour plus graves.

Tout d'abord l'inflation est un processus qui, à l'instar du doping et de la drogue, exige des doses de plus en plus fortes, entraînant la société dans un cercle infernal dont il devient de plus en plus difficile de sortir.

En deuxième lieu, l'inflation est un processus qui altère les rapports sociaux et qui accentue les injustices sociales, car elle favorise les plus agressifs et les plus débrouillards au dépens des plus faibles.

Par conséquent il est urgent d'approfondir nos connaissances sur les causes du phénomène inflationniste ainsi que sur les remèdes qu'on peut y apporter. A ce sujet une grande table-ronde analogue à celle organisée en septembre dernier par le Président Ford aux Etats-Unis et regroupant toutes les « forces vives » de la nation serait sans doute très utile pour clarifier les idées, pour préciser les stratégies possibles d'une lutte anti-inflationniste dans notre pays et pour mieux sensibiliser l'opinion publique.

Pour l'instant je ne veux pas creuser davantage cette idée, mais je préfère revenir aux vues du Gouvernement sur la politique anti-inflationniste et sur les relations entre la politique budgétaire et l'inflation.

Etant donné que pour le moment le Grand-Duché ne connaît ni un problème de chômage ni un déficit de sa balance des paiements, il est évident que la lutte anti-inflationniste prend une place prioritaire dans notre politique économique. Il convient toutefois de rappeler d'emblée que l'inflation est un phénomène international et qu'en vertu de la dépendance de notre économie de l'étranger la marge d'intervention des pouvoirs publics et les chances de succès sont relativement limitées.

La déclaration gouvernementale a clairement énoncé les deux axes de notre politique anti-inflationniste, à savoir d'une part le freinage du rythme de hausse des prix et, d'autre part, la correction des effets néfastes de l'inflation sur les économiquement faibles.

Dans cette lutte contre la hausse des prix chaque gouvernement doit évidemment tenir compte des structures économiques propres au pays en question.

A ce sujet on constate par exemple que si la politique de contrôle directe des prix et des marges est relativement développée au Luxembourg, ce n'est pas en dernier lieu parce que le nombre des importateurs et des intermédiaires est relativement limité et que par conséquent est plus transparent que dans des pays plus grands.

D'un autre côté, en raison de l'absence d'une banque d'émission propre à notre pays, le Gouvernement n'est évidemment pas en mesure de moduler l'évolution de la masse monétaire. Par contre le nombre limité d'instituts spécialisés dans le crédit hypothécaire ou le crédit à la consommation donne une grande efficacité à la politique d'encadrement du crédit comme moyen de lutte contre l'inflation.

Les instruments précités ont d'ailleurs l'avantage d'attaquer le mal de l'inflation à la racine — c'est-à-dire le gonflement des marges, la construction spéculative, l'excès de la demande privée — contrairement par exemple à une compression éventuelle des dépenses publiques qui est censée agir par le biais de la compression de la demande globale et qui présume donc que la loi de l'offre et de la demande joue pleinement, ce qui est évidemment loin d'être le cas à notre époque.

Quant à la progression des dépenses publiques que d'aucuns ont qualifiée d'inflationniste, les chiffres cités plus haut ont montré que, contrairement à la situation de l'année passée, le Gouvernement a fait

un sérieux effort pour comprimer l'accroissement en termes réels des dépenses effectives, accroissement qui n'atteindra que 6,1% contre 11,5% cette année. Cette politique est d'ailleurs conforme aux recommandations des C. E. en ce domaine, comme nous l'avons vu plus haut.

Si la hausse rapide des dépenses publiques est souvent associée à l'inflation, ceci s'explique — en dehors de raisons idéologiques ou politiques par ailleurs très étroitement liées aux intérêts matériels de certains agents économiques — par le fait que, dans l'histoire des pays occidentaux, les hausses très rapides des dépenses publiques n'ont pu être financées que par le recours à la « planche à billets », ce qui est évidemment une méthode inflationniste par excellence, les gouvernements pompant du pouvoir d'achat dans le circuit économique alors qu'il n'y a pas de contrepartie en biens de consommation ou d'équipement.

Or, au Luxembourg tel n'est pas le cas et tel ne peut pas être le cas pour la simple raison que notre pays ne dispose pas de banque centrale et par conséquent n'a pas de « planche à billets » — pour reprendre cette image devenue populaire — qui puisse servir à financer d'éventuels « découverts » ou « impasses » budgétaires. Il s'agit là d'une déficience structurelle découlant de la petite dimension de notre pays mais qui s'avère être en même temps un garde-fou en matière de politique budgétaire.

Par ailleurs il y a lieu de remarquer qu'à côté de l'équilibre économique global, l'équilibre sectoriel a son importance dans le processus de formation des prix. Or, le seul secteur majeur dont la formation des prix relève au Luxembourg de facteurs endogènes (ou internes) est le secteur de la construction. C'est pourquoi le Gouvernement a pris soin de ne pas donner de nouvelles impulsions à ce secteur. Au contraire, l'évolution du volume des dépenses d'investissement en immeubles et travaux de génie civil plafonnera pratiquement au niveau atteint cette année. Compte tenu des retards de notre pays en matière d'équipements collectifs — retards analysés et chiffrés notamment par le Conseil économique et social — il n'est évidemment pas possible de remettre à plus tard les projets dont la réalisation est urgente pour laisser libre cours à la construction privée qui, ces dernières années, a en partie pris un caractère spéculatif. D'ailleurs les mesures de restriction du crédit hypothécaire commencent à produire leurs effets sur l'évolution des autorisations de bâtir, de sorte qu'on peut s'attendre pour 1975 à un marché un peu plus équilibré. Par une politique adéquate du crédit hypothécaire combinée à une programmation pluri-annuelle des investissements publics le Gouvernement vise donc à assurer une évolution aussi régulière que possible du volume à construire, de sorte à donner aux entreprises de ce secteur la possibilité de développer leurs capacités de production en conséquence. Cette politique trouve d'ailleurs l'appui des milieux professionnels intéressés et devrait se traduire à moyen terme par une évolution moins explosive du coût de la construction.

Compte tenu de ces nuances et précisions l'équilibre budgétaire joue évidemment dans l'évolution

des prix un rôle essentiel, surtout s'il y a des mesures d'accompagnement en matière d'intensification de la concurrence, de répression des abus de puissance économique et d'encouragement des actions de défense des consommateurs.

Précisons toutefois que le Gouvernement n'a nullement l'intention de renoncer à employer la politique budgétaire comme instrument de la régulation conjoncturelle. Ainsi il est évident qu'en phase de dépression prononcée par exemple le Gouvernement pourrait être amené à lancer un vaste programme de travaux publics. Il faut toutefois être conscient du fait que le freinage et l'accélération ne sont pas des actions symétriques en ce qui concerne la mise en œuvre des instruments de politique économique. Au contraire, il faut tenir compte des contraintes techniques, juridiques et politiques de chaque instrument ainsi que de l'efficacité spécifique qu'il atteint suivant le sens positif ou négatif de sa mise en vigueur. C'est ainsi que les économistes reconnaissent à l'heure actuelle une plus grande efficacité à la politique budgétaire en matière de relance économique, alors que la politique du crédit s'avère généralement mieux adaptée dans des situations de surchauffe.

Enfin il faut se rappeler que le budget doit subvenir à des besoins collectifs qui le plus souvent vont au-delà du simple court terme et que par conséquent, lors du choix des instruments de politique à mettre en œuvre, on doit tenir compte de cette caractéristique et des contraintes qui en découlent.

On constate donc que la politique économique — et dans notre situation conjoncturelle actuelle la politique anti-inflationniste — est un dosage complexe et délicat de plusieurs objectifs à atteindre simultanément et d'une gamme diversifiée d'instruments à mettre en œuvre, le tout faisant ce que les Américains appellent un « policy mix ». D'ailleurs le récent plan économique du Président Ford est une bonne illustration de ceci, car il combine dans un savant dosage des mesures de freinage des prix, des mesures de relance et des mesures d'économie d'énergie.

Si j'ai été un peu plus explicite sur ce volet de la politique budgétaire, c'est qu'il m'a semblé que les nombreux commentaires soulevés par le projet de budget sur ce point exigent un approfondissement et en même temps une démystification de la discussion au sujet du rôle du budget dans le fonctionnement des rouages économiques.

Par ailleurs les développements précédents devraient avoir montré que le Gouvernement attache une importance primordiale à la lutte contre l'inflation.

Il faut toutefois être conscient du fait que l'inflation est en grande mesure la résultante d'une lutte serrée pour la répartition des ressources économiques entre les nations, entre les entreprises, les particuliers et le secteur public et entre les différentes couches de

la population. Cette lutte est devenue beaucoup plus acharnée au cours des dernières années et elle s'est faite surtout au détriment des consommateurs. Pour des raisons qu'il mènerait trop loin d'analyser ici les comportements des divers agents économiques se caractérisent de plus en plus par cette « fuite en avant » éperdue qui ne peut que déboucher sur une « illusion monétaire », étant donné que les forces productives ne suivent plus le rythme de progression de nos désirs et de nos frustrations.

Par conséquent, la lutte contre l'inflation doit comporter la mobilisation de l'ensemble des agents économiques, sans quoi dans notre système économique et politique l'Etat est vite à bout de ses moyens.

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Après ces développements très détaillés je pense que je peux être très bref dans mes conclusions.

Le projet de budget qui vous est soumis est certes un budget de transition du fait qu'en raison du manque de temps à notre disposition il ne s'inscrit pas dans un programme pluriannuel. Néanmoins, l'empreinte du nouveau Gouvernement est déjà très nette, à la fois en ce qui concerne la gestion budgétaire et la répartition plus juste des charges. En ce sens le budget pour 1975 marque une première étape en direction de la réalisation du programme gouvernemental.

Ainsi, le souci de la sincérité et de la transparence, l'évolution réaliste des recettes et des dépenses, la suppression de la section 25 et l'association de la commission des finances et du budget à l'affectation des excédents sont autant de mesures qui doivent aider la Chambre à mieux remplir sa mission constitutionnelle.

D'autre part, les dégrèvements fiscaux qui dépassent au total un milliard de francs et qui intéressent notamment les citoyens à revenu modeste ainsi que les mesures nouvelles prévues dans le domaine social démontrent que le nouveau Gouvernement entend procéder sans délai à une répartition plus juste des charges de la collectivité.

Toutefois il faut être conscient de ce que, dans les circonstances économiques et financières actuelles, les allègements fiscaux et les dépenses nouvelles prévus constituent le maximum de ce qui est faisable en ce moment et que le Gouvernement ne cédera pas à la surenchère. En effet, on doit comprendre qu'en raison de l'effort de sincérité fait, notamment dans l'évaluation des recettes, la marge de manœuvre du Gouvernement est naturellement plus étroite. Ainsi, chacun doit assumer ses responsabilités.

Pour toutes ces raisons, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, j'ose espérer que le projet de budget pour 1975 trouvera une large majorité dans cette Haute Assemblée.

ANNEXE

Evolution réelle des dépenses de l'Etat
(compte tenu des opérations sur fonds spéciaux)

Unité : Million de francs

	1973 Compte provisoire	1974 Budget définitif	1975 Projet de budget
Evolution apparente d'après le projet de budget pour 1975			
Dépenses ordinaires	16 452,4	18 207,4	21 761,8
Dépenses extraordinaires	3 272,2	2 127,0	3 539,2
Dépenses totales	19 724,6	20 334,4	25 301,0
(Evolution en %)	(...)	(+3,1%)	(+24,4%)
Evolution réelle compte tenu des opérations sur fonds spéciaux			
<i>Dotations budgétaires (à déduire):</i>			
Fonds d'investissements publics administratifs	— 189,0	— 1,1	— 115,0
Fonds d'investissements publics scolaires	— 805,0	— 30,1	— 245,0
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	— 84,0	— 1,1	— 1,0
Fonds des routes	— 530,0	— 494,1	— 510,0
Fonds d'investissements pour les télécommunications	— 650,0	— 35,0	— 475,0
Fonds spécial pour l'épuration des cours d'eau	— 210,0	— 125,0	— 290,0
Fonds spécial d'orientation économique et sociale pour l'agri- culture	— 254,0	— 293,9	— 671,5
Fonds de remembrement des biens ruraux	— 125,0	— 2,0	— 40,0
Sous-total	—2 847,0	— 982,3	—2 347,5
<i>Dépenses effectives ou prévues (à ajouter):</i>			
Fonds d'investissements publics administratifs	+ 137,3	+ 128,0	+ 240,0
Fonds d'investissements publics scolaires	+ 462,1	+ 371,0	+ 470,0
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	+ 35,4	+ 84,0	+ 40,0
Fonds des routes	+ 662,1	+ 766,1	+ 823,0
Fonds d'investissements pour les télécommunications	+ 96,7	+ 636,9	+ 573,9
Fonds spécial pour l'épuration des cours d'eau	+ 154,9	+ 232,0	+ 340,0
Fonds spécial d'orientation économique et sociale pour l'agri- culture	+ 318,6	+ 482,8	+ 550,0
Fonds de remembrement des biens ruraux	+ 66,7	+ 72,0	+ 86,0
Sous-total	+1 933,8	+2 772,8	+3 122,9
Dépenses totales	18 811,4	22 124,9	26 076,4
(Evolution en %)	(...)	(+17,6%)	(+17,9%)

Note : Les dotations budgétaires représentent les dépenses et crédits figurant aux compte et budgets à titre d'alimentation des fonds spéciaux; les chiffres concernant les dépenses effectives ou prévues ont été repris des programmes des fonds spéciaux (chapitre E de l'exposé introductif du projet de budget) ainsi que de la classification économique des recettes et des dépenses de l'Etat (volume II du projet de budget).