



**Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat**

Bulletin de documentation

2/1976

**Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt**

SOMMAIRE

**Présentation du projet de budget de l'Etat
pour 1977 par le Ministre des Finances,
Monsieur Jacques F. Poos,
le 3 septembre 1976**

1. Introduction	1
2. Le contexte conjoncturel	1
3. La politique budgétaire pluriannuelle	2
4. La masse globale du budget pour 1977	3
5. Les principaux accents de la politique gouverne- mentale	4
5.1. La consolidation de la reprise économique	4
5.2. La consolidation du progrès social	6
6. Les dépenses extraordinaires et les opérations des fonds d'investissements publics	7
7. Le budget des recettes	8
8. La situation générale des finances de l'Etat	8
9. Conclusions	10

Le Projet de Budget de l'Etat pour l'exercice 1977

Le 3 septembre 1976, Monsieur Jacques F. Poos, Ministre des Finances, a déposé le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1977 entre les mains du Président de la Chambre des Députés, Monsieur René Van den Bulcke.

Les membres du Bureau de la Chambre des Députés et de la Commission des Finances et du Budget assistèrent à cette cérémonie. Nous reproduisons ci-après la présentation du projet de budget pour 1977, telle qu'elle a été faite par Monsieur Jacques F. Poos, Ministre des Finances.

1. Introduction

La nouvelle procédure budgétaire arrêtée par la Chambre des Députés en juillet dernier vise

- à rendre les débats parlementaires plus efficaces et
- à permettre aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat d'élaborer leur avis dans de meilleures conditions de temps.

Pour sa part, le Ministère des Finances entend fournir sa contribution à la réalisation de ce deuxième objectif en déposant, cette année, le projet de budget encore quelques jours plus tôt que lors des exercices précédents. Est-il besoin de souligner qu'il s'agit-là d'un tour de force dont le mérite revient entièrement aux fonctionnaires du Ministère des Finances et au personnel de l'imprimerie en question qui, durant ces semaines de vacances ensoleillées, se sont attelés à cette tâche ardue de la mise au point et de l'impression du projet de budget ? Je m'empresse donc de les remercier vivement de leur dévouement et de leur zèle.

* *

Le projet de budget de 1977 s'inscrit bien entendu dans un contexte conjoncturel — national et international — spécifique. Il s'inspire d'autre part d'une philosophie budgétaire pluriannuelle qui, au début, a été violemment attaquée par une opposition mal éclairée ou mal intentionnée, mais qui entretemps a fait ses preuves de façon éclatante. Enfin la marge de manœuvre politique étant de toute façon particulièrement étroite dans les situations conjoncturelles difficiles, l'établissement du budget a requis une grande discipline de la part de tous les membres du Gouvernement, chacun ayant dû renoncer à voir se réaliser dès 1977 l'un ou l'autre projet qui lui tient à cœur.

Voilà l'esprit général dans lequel le Gouvernement a établi le projet de budget pour 1977. Dans la suite je commenterai brièvement les principaux éléments constitutifs du budget. Pour un commentaire plus exhaustif de l'un ou de l'autre aspect je renvoie au volume I du projet de budget.

2. Le contexte conjoncturel

2.1. La conjoncture internationale

A) *La conjoncture mondiale* se caractérise par deux traits majeurs, à savoir :

- d'une part, par une reprise progressive de l'évolution ascendante après la plus grave crise économique que le monde occidental ait connu depuis la fin de la guerre;
- d'autre part, par la persistance de déséquilibres structurels fondamentaux entre les pays riches et les pays pauvres, ou, pour schématiser, entre le nord et le sud. Cette dernière situation requiert évidemment une aide financière accrue de la part des pays riches.

B) Dans le cadre plus restreint de *l'économie européenne*, le Conseil et la Commission des Communautés Européennes sont confrontés avec les problèmes de *politique économique* suivants :

- la persistance de la reprise n'est pas encore assurée;
- les perspectives de l'emploi ne s'améliorent que lentement;

- le taux d'inflation demeure trop élevé;
- les divergences excessives d'un pays à l'autre risquent de persister.

Tous ces problèmes sont liés et une solution n'est concevable que dans une optique à moyen terme et grâce à la coopération de tous les agents économiques. La Conférence tripartite de la C.E.E. qui s'est réunie le 24 juin dernier à Luxembourg sous la présidence de M. Raymond Vouel — et à laquelle ont participé les représentants des organisations des travailleurs et des employeurs ainsi que les membres du Conseil et de la Commission — a souligné dans une déclaration commune la volonté des participants de réaliser jusqu'en 1980 une croissance annuelle moyenne de 4,5 à 5% du produit intérieur brut en termes réels et de ramener le rythme de l'inflation à un taux moyen maximum de l'ordre de 4 à 5%.

A eux seuls, les instruments classiques de régulation globale ne sont plus à même de résoudre les problèmes esquissés, mais il faudra en outre :

- adapter les revendications en matière de revenus aux impératifs macroéconomiques et structurels;

- orienter à moyen terme la politique économique vers des objectifs fixés en commun;
- assurer, en fonction de ces objectifs, l'étroite coordination des actions conjoncturelles au sein de la Communauté;
- effectuer des interventions appropriées en matière structurelle et régionale.

Dans le cadre de cette stratégie globale, la Commission et le Conseil de la C.E.E. ont recommandé des politiques budgétaires prudentes, axées essentiellement sur la réduction progressive des déficits, grâce surtout à une limitation appropriée de la progression des dépenses publiques.

2.2. La conjoncture luxembourgeoise

La conjoncture luxembourgeoise est évidemment déterminée par les grands courants internationaux esquissés ci-dessus.

Les chiffres publiés par le STATEC au sujet du 1^{er} semestre de l'année 1976 montrent un redressement assez sensible de la plupart des industries autres que la sidérurgie, alors que la reprise dans ce dernier secteur est restée hésitante et limitée. En raison des structures particulières de notre économie — qui est essentiellement un fournisseur d'appoint sur des marchés internationaux où joue par ailleurs une vive concurrence — il faut donc compter avec un certain

décalage par rapport à l'allure des économies les plus fortes telles que l'économie américaine ou l'économie allemande. Toutefois, dans une deuxième phase ascendante du cycle conjoncturel, la résorption des stocks, l'amélioration du taux d'utilisation des capacités et la reprise des investissements dans les différents secteurs devraient entraîner une nette augmentation de la demande d'acier. Par ailleurs, les mesures envisagées au niveau communautaire pourraient contribuer à un assainissement structurel du marché de l'acier.

Compte tenu des incertitudes inhérentes au profil conjoncturel de notre principale industrie, et en l'absence de prévisions officielles du STATEC pour les 18 prochains mois, le Ministère des Finances a tablé, dans une première évaluation très approximative, sur un taux de croissance en volume du produit intérieur brut de l'ordre de 4 à 5% pour l'année 1977, contre 3 à 4% pour cette année.

Par conséquent, les hypothèses conjoncturelles sur lesquelles se fondent les prévisions budgétaires tablent, dans l'ensemble, sur un affermissement lent et progressif de la reprise qui, compte tenu du décalage habituel de notre cycle conjoncturel par rapport à celui de nos principaux partenaires commerciaux, ne se concrétisera toutefois guère nettement avant la fin de l'année en cours, sinon avant le printemps prochain.

3. La politique budgétaire pluriannuelle

Si les prévisions économiques ont évidemment leur importance pour l'évaluation des recettes de l'Etat, il convient toutefois de rappeler que l'évolution des dépenses s'oriente essentiellement d'après une ligne de conduite pluriannuelle axant la progression des dépenses sur le rythme d'évolution prévisionnel et pluriannuel des recettes publiques.

Lors des débats parlementaires au sujet du projet de budget pour 1975, il y a 2 ans environ, certains orateurs ont violemment attaqué cette philosophie budgétaire qui, en fin de compte, ne traduit que cette règle de bon sens qu'il faut ajuster ses ambitions à ses ressources, ni plus, ni moins.

A l'époque, le chef de file de l'opposition a constaté que ce débat plus ou moins théorique sur la philosophie budgétaire « ne peut être tranché qu'au vu des résultats effectifs... ». Eh bien, les résultats de 1975 sont déjà connus, ceux de 1976 se dessinent et le Gouvernement se prête volontiers à ce test des résultats qui — nous le verrons plus loin — ne dénotent pas une politique de facilité, voire de vabanque, mais une politique à la fois prudente dans son inspiration et disciplinée dans son exécution. Vous êtes sans doute d'accord pour constater avec moi qu'un mérite particulier dans cette action conséquente du Gouvernement revient à mon prédécesseur, M. Raymond Vouel.

Le débat sur la philosophie pouvant donc être considéré comme clôturé, chiffres à l'appui, il me reste à rappeler que la politique budgétaire pluriannuelle

s'inscrit suivant la déclaration du 4 juillet 1974 dans un effort général de programmation économique, sociale et financière.

Si la crise économique de l'année dernière a retardé la mise sur pied d'une projection économique à moyen terme suffisamment détaillée pour être opérationnelle, je voudrais toutefois souligner que le Ministre des Finances a mis au point au début de l'année une projection globale de l'évolution du budget de l'Etat sur base d'une hypothèse de croissance à moyen terme. Cette projection sera complétée et adaptée afin de pouvoir être intégrée dans un programme financier à moyen terme (c. à d. visant l'horizon 1979-80), que je me propose de présenter au cours du premier trimestre de l'année prochaine.

Par ailleurs, dans une optique à plus long terme et qui vise essentiellement l'horizon 1990, le projet de programme directeur de l'aménagement du territoire, projet élaboré par un bureau d'études étranger en collaboration étroite avec l'administration luxembourgeoise, sera présenté d'ici 1 à 2 mois aux organes qui ont à remplir une mission dans ce domaine.

Vous constaterez donc que le Gouvernement n'a pas abandonné ses ambitions en matière de programmation à moyen et à long terme, mais qu'au contraire il entend profiter de la normalisation de la situation économique pour relancer et approfondir le débat sur les choix d'avenir qui se présentent à notre pays.

4. La masse globale du budget pour 1977

4.1. Définition de la norme de progression des dépenses

Suivant la philosophie budgétaire du Gouvernement, le développement de l'activité et des dépenses de l'Etat doit s'orienter d'après une norme pluri-annuelle dont les divers éléments se présentent de la façon suivante pour l'exercice 1977.

1. Possibilité de croissance à moyen terme du produit intérieur brut en volume (à prix constants) +3,0%
 2. Hausse du niveau moyen de l'échelle mobile des salaires :
 - Correction de la prévision de hausse concernant l'année 1976 (260 au lieu de 255) +2,0%
 - Prévision de hausse entre 1976 et 1977 (282,5 au lieu de 260) . . . +8,7%
 3. Elasticité annuelle moyenne des recettes ordinaires par rapport à la croissance du produit intérieur brut en valeur (à prix courants) +1,0%
- Total (multiplicatif) +15,3%

4.2. Propositions initiales des départements

Les propositions budgétaires initiales, présentées pour 1977 par les départements ministériels, portaient en gros sur les montants suivants :

Dépenses ordinaires	32 340 millions
Dépenses extraordinaires	5 320 millions
Dépenses totales	37 660 millions

L'acceptation de ces propositions aurait comporté une augmentation des dépenses publiques de 20,7% par rapport à celles du budget définitif pour 1976. En fait, une politique budgétaire prudente a permis de ramener le taux de hausse globale des charges budgétaires à 14,2%, soit sensiblement en deçà de la norme d'augmentation de 15,3% définie ci-avant.

4.3. Les chiffres globaux du projet de budget pour 1977

Par rapport au compte provisoire pour 1975 et au budget définitif pour 1976, le projet de budget pour 1977 se présente comme suit :

	Compte provisoire 1975	Budget définitif 1976	Projet de budget 1977	Variation	
				en millions	en %
<i>Budget ordinaire</i>					
Recettes	28 239,6	29 746,6	34 425,3	+4 678,7	+15,7
Dépenses	24 211,1	26 983,6	30 962,3	+3 978,7	+14,7
Excédents	+4 028,5	+2 763,0	+3 463,0	+ 700,0	
<i>Budget extraordinaire</i>					
Recettes	130,7	921,2	1 008,8	+ 87,6	+ 9,5
Dépenses	3 745,1	4 205,5	4 641,1	+ 435,6	+10,4
Excédents	-3 614,4	-3 284,3	-3 632,3	- 348,0	
<i>Budget total</i>					
Recettes	28 370,3	30 667,8	35 434,1	+4 766,3	+15,5
Dépenses	27 956,2	31 189,1	35 603,4	+4 414,3	+14,2
Excédents	+ 414,1	- 521,3	- 169,3	+ 352,0	

Notes : Les montants sont indiqués en millions de francs.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 1977 en comparaison du budget définitif pour 1976; les taux de variation des recettes, extraordinaires et totales, sont calculés compte tenu des emprunts de respectivement 850 millions et 1 000 millions prévus pour 1976 et 1977.

Pour des raisons de comparabilité, les dépenses du compte provisoire pour 1975 et les crédits du budget définitif pour 1976 ont été regroupés conformément à la structure du projet de budget pour 1977; les totaux des dépenses ordinaires et extraordinaires ne concordent donc pas avec les totaux correspondant de compte et budget officiel pour 1975 et 1976 .

Le projet de budget des dépenses ordinaires pour 1977, qui reproupe les charges courantes et permanentes de la collectivité nationale, accuse une progression de 3 978,7 millions ou de 14,7% par rapport au budget définitif pour 1976.

Compte tenu de divers éléments exceptionnels dont le détail est expliqué dans le volume I, cet accroissement se monterait par contre à 4 059 millions ou à 15,3%, pourcentage qui se rapporte à la norme d'augmentation annuelle du total des dépenses de l'Etat, arrêté par le Gouvernement pour 1977 sur la base des principes de politique budgétaire pluriannuelle.

4.4. Hausses « inévitables » ou « mécaniques » des dépenses ordinaires

Faut-il rappeler qu'à cause des structures particulières de notre budget, les dépenses de l'Etat sont caractérisées par une grande rigidité ? En effet, une proportion très élevée des dépenses publiques est fixée par ou en vertu de dispositions légales et réglementaires. Qui plus est, environ les deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées directement, par le biais de l'échelle mobile des salaires, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La majeure partie de l'augmentation du projet de budget des dépenses ordinaires pour 1977 s'explique donc essentiellement par l'incidence des facteurs de hausse précités, ainsi qu'en témoigne le relevé non exhaustif suivant :

	millions
Répercussions directes de la progression de l'échelle mobile des salaires (sans les CFL)	+ 1570,0
Pensions des fonctionnaires, déduction faite de l'augmentation de l'échelle mobile des salaires (article 01.1.11.00)	+ 74,9
Contributions financières au budget des Communautés européennes (article 02.1.34.00)	+ 80,0
Charges du service de la dette publique (section 05.0)	+ 149,7
Participation des communes dans certains impôts de l'Etat (article 08.0.43.03)	+ 453,0

Alimentation du Fonds communal de péréquation conjoncturale (art. 08.0.43.04)	+ 42,5
Exécution des lois portant réforme de l'assurance-maladie (articles 14.4.33.01, 16.0.42.03 et 17.9.42.03 à 17.9.42.06)	+ 260,5
Subventions aux chemins de fer, abstraction faite de l'aide additionnelle (175,0 millions pour 1976) et du réaménagement des allocations familiales (4,8 millions pour 1977) (section 23.1)	+ 411,3
Services publics d'autobus concessionnés ou autorisés par l'Etat (art. 23.2.32.00)	+ 45,1
	<hr/>
	+ 3087,0

A ces chiffres il convient d'ajouter certains postes dont l'augmentation n'est pas liée directement à l'évolution de l'échelle mobile des salaires, mais qui doivent quand même être ajustés en fonction de la hausse des prix escomptée entre 1976 et 1977 (dépenses de fonctionnement et d'entretien, dépenses d'équipement et d'investissement, etc.).

Le relevé ci-avant ne tient pas non plus compte de la provision globale pour amendements de 555 millions inscrite au projet de budget des dépenses ordinaires (nouvelle section 26), notamment pour la couverture des dépenses supplémentaires pouvant résulter éventuellement de nouvelles mesures dans l'intérêt de la fonction publique.

Il s'ensuit qu'un niveau acceptable de crédits proposés pour 1977 n'a pu être atteint que grâce à la réduction ou, du moins, à la stabilisation des dépenses dans l'un ou l'autre domaine. Ces compressions ou freinages de certaines catégories de dépenses se sont en effet avérés inévitables afin de permettre au Gouvernement de mettre en œuvre, avec les moyens disponibles, un certain nombre de nouvelles mesures.

D'ailleurs le montant total de ces mesures est relativement modeste puisqu'il n'atteint que quelque 250 millions, ce qui illustre à suffisance l'étroitesse de la marge de manœuvre politique réelle pour les initiatives nouvelles, cette marge s'avérant en fait — et malgré de nombreuses compressions ou coupes douloureuses — inférieure à 1% de la masse globale du budget ordinaire.

5. Les principaux accents de la politique gouvernementale

La marge de manœuvre budgétaire a été mise au service de la réalisation des objectifs essentiels de la politique gouvernementale à court terme, à savoir la double consolidation de la reprise économique et du progrès social.

5.1. La consolidation de la reprise économique

A. Mesures de stimulation de l'activité économique

Dans la phase conjoncturelle actuelle caractérisée par une évolution encore hésitante de l'activité économique, le Gouvernement a retenu un certain nom-

bre de mesures de stimulation dans les domaines suivants :

1. — Une première mesure de stimulation a pour objet la création de nouvelles facilités d'exportation dans l'intérêt de l'industrie par un renforcement considérable des moyens d'action de l'office du dueroire (+ 50 mio en 1977 contre + 20 mio en 1976).

Dans ce contexte, je voudrais évoquer également les efforts du Gouvernement et de la Caisse d'Epargne de l'Etat en vue de la mise sur pied d'un Pool de crédit à l'exportation alimenté par les principales banques de la place. En temps opportun le Gouver-

nement informera le public du détail de cette initiative.

2. — En outre, en vue d'une stimulation de l'effort d'investissement des entreprises, le Gouvernement se propose — conformément aux recommandations de politique budgétaire des Communautés européennes dont question ci-avant — de faire renouveler et, au besoin, de réaménager l'aide fiscale temporaire à l'investissement dont les dispositions viendront à expiration à la fin de l'année courante.

3. — Dans une perspective à moyen terme, le Gouvernement a décidé en outre d'entreprendre de nouvelles initiatives en vue d'une relance de la politique de diversification industrielle, au moyen notamment de la création ou de l'amélioration des infrastructures nécessaires (acquisition et mise en valeur de terrains, en particulier pour l'aménagement de zones industrielles).

4. — Par ailleurs, le Gouvernement a confirmé dans sa déclaration du 19. 2. 1976 qu'il « entend poursuivre également à l'avenir la réalisation d'un programme d'investissements suffisant à la fois pour compléter l'infrastructure et l'équipement du pays et pour assurer un niveau d'activité minimum au secteur de la construction ». Avec le Conseil économique et social, le Gouvernement estime en effet qu'il importe d'« éviter, à l'avenir, un recul trop brusque de l'activité dans le secteur (de la construction), sans toutefois perdre de vue les objectifs de la politique à moyen terme en matière d'adaptation des capacités (de production) à la demande ».

Aussi un Comité interministériel est-il chargé de suivre de près l'évolution de la conjoncture dans la branche du bâtiment et d'élaborer une série de mesures d'urgence destinées à soutenir, si nécessaire, l'activité de la construction afin de ménager les transitions qui pourront s'imposer, le cas échéant, à la suite d'un certain déséquilibre entre la structure de l'offre et de la demande dans ce secteur depuis la surchauffe de 1973 et 1974.

D'ores et déjà, le Gouvernement a inséré dans le projet de budget un ensemble de crédits devant permettre de faire face, dans la mesure du possible, à toute éventualité dans ce domaine sensible.

Ainsi, dans le cadre des programmes exécutés par l'intermédiaire des fonds d'investissements publics, le Gouvernement a opté pour une intensification sélective des investissements dans les domaines où il importe de combler encore des retards. A son tour, le relèvement des seuils de revenu applicables en matière d'aides pour le logement social donnera dans l'immédiat un coup de fouet — il est vrai temporaire, mais nullement négligeable — à la demande qui s'adresse à la branche du bâtiment.

Par ailleurs, le programme de construction d'autoroutes sera continué en 1977 sur la base du niveau élevé que les travaux y relatifs ont atteint pendant l'année courante. En même temps, un effort supplémentaire très substantiel sera déployé dans l'intérêt de l'amélioration du réseau routier existant, les crédits inscrits au budget extraordinaire en faveur des Ponts et chaussées étant augmentés de plus de 50% par rapport à 1976.

5. — Enfin, les nouveaux allègements fiscaux et les revenus de transfert additionnels prévus dans le projet de budget pour 1977 devraient soutenir d'autant la consommation privée qui s'adresse d'ailleurs essentiellement au circuit économique interne et qui profite donc indirectement aux secteurs de production et de commercialisation indigènes.

En résumé, les mesures de stimulation constituent donc un « policy-mix » agissant parallèlement sur les 4 grands agrégats de la demande, à savoir :

1. les exportations (Office du dueroire, Pool du crédit à l'exportation)
2. les investissements privés
 - a) des entreprises (zones industrielles, aide fiscale temporaire à l'investissement)
 - b) des ménages (aides au logement social)
3. les investissements publics (fonds d'investissements publics, autoroutes, amélioration du réseau routier existant)
4. la consommation privée (allègements fiscaux, revenus de transfert).

B. Le budget dans le contexte de la lutte anti-inflationniste

A côté des mesures de stimulation proprement dites, la politique de consolidation de la reprise économique exige également la poursuite tenace de la lutte contre l'inflation.

Aussi, au moment de l'établissement du projet de budget, le Gouvernement s'est-il demandé dans quelle mesure la politique budgétaire pourra constituer de nouveau en 1977 un instrument de lutte contre l'inflation en vue de consolider et surtout d'améliorer encore les résultats très encourageants obtenus au premier semestre de 1976 dans le domaine des prix.

Dans cette optique, le Gouvernement s'est orienté d'après une triple ligne de conduite :

1. Le freinage des dépenses de la consommation publique

Le Gouvernement a continué de mettre en œuvre une politique de freinage des dépenses de consommation au moyen de certaines mesures d'austérité sélectives. Certes, le nombre total des nouveaux engagements de personnel au service de l'Etat sera limité à 100 unités en 1977 au lieu de 75 en 1976. Ce léger assouplissement sera toutefois rendu possible par un moindre accroissement des nouveaux engagements de personnel dans l'enseignement primaire dont les rémunérations sont partiellement à charge de l'Etat. D'autre part, les crédits proposés pour l'achat courant de biens non durables et de services ont été comprimés dans la mesure du possible et ne progressent que de 5,7% entre 1976 et 1977.

2. Le financement non inflationniste du solde budgétaire

En deuxième lieu, le Gouvernement a tenu à équilibrer le projet de budget de telle manière qu'il n'en émane pas d'impulsion inflationniste.

a) A cet effet, le projet de budget est tout d'abord structuré de façon telle que pratiquement les trois quarts environ des dépenses extraordinaires sont couverts par les excédents du budget ordinaire, c'est-à-dire par l'épargne de l'Etat.

b) Grâce à cet effort d'épargne de l'Etat, le solde budgétaire, compte tenu de l'emprunt prévu d'un milliard, est maintenu dans des proportions relativement modestes par rapport au produit intérieur brut. En effet, ce paramètre n'est que de l'ordre de 1,5% au Luxembourg, alors qu'il a tendance à dépasser les 5% dans la plupart des autres pays du Marché Commun.

c) Enfin, le solde budgétaire est couvert, non par des moyens monétaires (c'est-à-dire par la planche à billet), comme cela se fait dans l'un ou l'autre pays partenaire, mais par l'émission d'un emprunt faisant appel au marché des capitaux, c'est-à-dire à l'épargne de la collectivité nationale et notamment de certains investisseurs institutionnels.

3. Les allègements fiscaux

Si le Gouvernement a continué sa politique des allègements fiscaux malgré l'enregistrement de déchets fiscaux substantiels à la suite de la crise économique, c'est qu'il compte sur l'effet modérateur que ces mesures devraient exercer sur la hausse des revenus et, partant, sur les coûts de production.

La principale de ces mesures fiscales a pour objet l'adaptation intégrale du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, enregistrée entre le premier semestre de 1975 et la période correspondante de 1976. Cet ajustement du tarif, qui tendra à rétablir le niveau réel des revenus amputés par l'inflation, se traduira en 1977 par un déchet de recettes évalué à quelque 950 millions pour le seul impôt retenu sur les traitements et salaires, étant entendu que l'incidence sur le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette ne se fera sentir qu'au cours des exercices ultérieurs lors de l'imposition définitive des revenus en cause.

Trois autres mesures d'allègement de la charge fiscale tendent à majorer respectivement le forfait pour dépenses spéciales ainsi que les plafonds concernant d'une part la déductibilité à titre de dépenses spéciales des primes et cotisations d'assurances et d'autre part l'exemption de l'impôt sur le revenu des cadeaux jubilaires. Alors que pour la première de ces dispositions, le déchet de recettes est estimé à environ 70 millions, celui résultant des deux modifications supplémentaires de la législation fiscale peut être évalué à quelque 10 millions au total, ce qui fait 80 millions au total.

Les mesures précitées démontrent que le projet de budget pour 1977 s'inscrit dans une stratégie économique globale qui réserve une place prioritaire à la lutte contre l'inflation, sans laquelle la reprise économique ne saurait être durable.

5.2. La consolidation du progrès social

Parallèlement à la consolidation de la reprise économique, le Gouvernement a entendu mettre le

budget de 1977 également au service de la consolidation du progrès social, ces deux objectifs étant étroitement liés dans la conception qui est à la base de la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974.

En raison de l'étroitesse de la marge de manœuvre politique effective, les mesures d'ordre social ont dû être très sélectives et l'une ou l'autre initiative envisagée a dû être reportée à l'exercice suivant, faute de moyens budgétaires.

Les mesures nouvelles insérées dans le projet de budget de 1977 sont essentiellement de caractère sectoriel ou ponctuel et visent à assurer entre autres une plus juste redistribution des revenus et un soutien accru de certaines catégories défavorisées de la population face aux conséquences sociales de l'inflation et de la récession :

	millions
Augmentation des allocations familiales de 40 francs (au N. I. 100) pour les enfants âgés de six ans et plus	101,2
Prestations accrues en matière d'allocations de naissance (projet de loi instituant le contrôle médical systématique des femmes enceintes et des enfants en bas âge)	16,1
Majoration de 20% de l'allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de pensions et de rentes (incidence réelle)	15,5
Amélioration de l'assurance-pension agricole	62,0
Revalorisation des rentes-accidents agricoles (incidence réelle)	6,1
Révision des seuils de revenu applicables en matière d'aides pour le logement social (incidence réelle)	15,0
Education différenciée des handicapés	12,7
Intégration sociale de l'enfance	25,7
	254,3

A cela il convient d'ajouter les 3 allègements fiscaux précités, dont l'impact se chiffre à quelque 80 millions au total. La marge de manœuvre politique nette atteint donc quelque 335 millions de francs.

Signalons en outre dans ce contexte qu'en plus des mesures sociales en faveur de l'agriculture qui sont énumérées ci-avant, un ensemble d'actions exceptionnelles ont été décidées par le Gouvernement en vue d'atténuer les effets de la sécheresse persistante de l'année 1976 sur ce secteur. Les interventions financières de l'Etat résultant de ces actions — qui s'échelonnent sur la campagne 1976-1977 — s'élèveront au total à 440 millions et feront l'objet d'un ou de plusieurs crédits qui seront inscrits hors plafond au projet de budget pour 1977 par voie d'amendement. Vu le caractère exceptionnel des mesures en cause, il sera proposé en effet d'assurer leur financement à charge des réserves budgétaires accumulées pendant les dernières années.

Notons enfin que le Gouvernement a prévu au projet de budget des dépenses ordinaires une provision globale pour amendements de 555 millions, destinée notamment à la couverture des dépenses supplémentaires pouvant résulter de nouvelles mesures dans l'intérêt de la fonction publique.

Poursuite du soutien aux catégories défavorisées de la population, mesures d'aides exceptionnelles dans un esprit de solidarité à l'agriculture durement touchée par la sécheresse, et enfin respect des obli-

gations patronales de l'Etat à l'égard de la fonction publique, voilà les principales lignes suivant lesquelles le Gouvernement entend contribuer à la consolidation du progrès social de notre pays.

6. Les dépenses extraordinaires et les opérations des fonds d'investissements publics

6.1. Le budget des dépenses extraordinaires

Le projet de budget des dépenses extraordinaires, auquel incombe en premier lieu le financement des équipements collectifs — le plus souvent d'ailleurs par les dotations des divers fonds d'investissements publics — les crédits proposés pour 1977 accusent une progression de 435,6 millions, soit de 10,4% par rapport au budget définitif pour 1976.

Déduction faite toutefois des dotations exceptionnelles pour 1976 relatives au Fonds de chômage (250 mio F) et à l'augmentation du capital des C.F.L. (500 mio F) la véritable augmentation des dépenses extraordinaires est de 1185,6 millions ou de 34,3%.

Cette augmentation massive des crédits proposés au projet de budget des dépenses extraordinaires pour 1977 s'explique essentiellement par le fait que les excédents substantiels accumulés pendant les derniers exercices sur les fonds d'investissements publics — grâce aux dotations supplémentaires opérées moyennant les plus-values de recettes conjoncturelles — seront absorbés en majeure partie à la fin de 1976. Dans ces conditions, les dotations pour 1977 ont dû être relevées au total de 1 010 millions par rapport à 1976.

Il s'y ajoute que, pour ménager dans la mesure du possible la transition entre la surchauffe des dernières années et un rythme d'activité plus normal dans le secteur de la construction, les crédits du budget extraordinaire dans l'intérêt des Ponts et chaussées ont été majorés considérablement (+186,4 millions ou 54,4%). Alors qu'en volume le programme de construction d'autoroutes sera stabilisé en 1977 au niveau élevé atteint actuellement, cette mesure doit être considérée en même temps comme une action de rattrapage destinée à améliorer le réseau routier existant.

6.2. L'équilibre financier global des fonds d'investissements publics

Quant à l'équilibre financier global des fonds d'investissements publics, il convient de noter que — tout comme les dépenses effectives pour 1974 et 1975 et celles prévues pour 1976 — les dépenses projetées pour 1977 ne seront pas couvertes en totalité par les dotations inscrites au projet de budget. En effet, en 1977 le financement des fonds d'investissements publics sera assuré comme suit :

	millions
Alimentations budgétaires	2 622
Prélèvement sur les avoirs reportés des exercices antérieurs	533

Emprunt extrabudgétaire au profit du Fonds des routes	p. m.
Dépenses d'investissement au total	3 155

De cette façon, les excédents accumulés au cours des derniers exercices — grâce aux dotations supplémentaires effectuées au moyen des plus-values de recettes d'origine conjoncturelle — seront pratiquement absorbés dans leur totalité à la fin de l'exercice 1977 (sauf en ce qui concerne les Fonds d'investissements publics administratifs, sanitaires et sociaux).

Il s'agit cependant là d'une évolution normale et conforme aux principes de la politique budgétaire pluriannuelle en vertu de laquelle les fonds d'investissements publics sont suralimentés durant les périodes de conjoncture soutenue, moyennant les recettes provenant d'excédents du budget ordinaire, alors que les disponibilités ainsi accumulées sont absorbées progressivement pendant les phases de mauvaise conjoncture afin de garantir — malgré le resserrement des ressources courantes — la continuité du financement des programmes d'investissement.

6.3. L'évolution des opérations des divers fonds d'investissements publics

Pour ce qui est de l'évolution des opérations des divers fonds d'investissements publics, il est renvoyé au volume I qui donne, en annexe, une trentaine de pages de tableaux synoptiques détaillés des différentes opérations d'investissement projetées.

Ainsi le programme du fonds d'investissements pour les télécommunications comporte entre autres pour l'exercice 1977 des crédits pour la construction de centraux à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Wasserbillig, l'extension des réseaux souterrains ainsi que des équipements de télécommunications. Par conséquent les efforts du Gouvernement en vue d'adapter notre réseau des télécommunications aux besoins croissants sont poursuivis en 1977 à un rythme exceptionnellement élevé.

Le programme du fonds spécial pour l'épuration des cours d'eau met l'accent sur le bassin de l'Alzette (section Dudelage - Bettembourg et raccordement du Kaylbach), le bassin de la Chiers (région en aval de Differdange) et le bassin de la Sûre (Bleesbruck).

Le fonds d'investissements publics administratifs prévoit essentiellement l'achèvement du centre administratif à Cap, la construction d'un centre de conférences à Luxembourg-Kirchberg, d'un centre de dédouanement routier à Luxembourg-Gasperich et d'un bâtiment administratif de la division technique des P. et T. à Luxembourg-Gasperich. Ce fonds dé-

tient par ailleurs suffisamment de crédits pour le démarrage de la construction du nouveau centre pénitentiaire qui vient d'être décidée par le Conseil de Gouvernement du 27. 8. 1976.

Le programme du fonds d'investissements publics scolaires est axé essentiellement sur l'achèvement des bâtiments dont la construction a été entamée durant l'exercice précédent (Ecole technique à Luxembourg-Kirchberg, Collège d'enseignement moyen et professionnel à Ettelbruck, Ecole professionnelle à Esch, etc.). En outre, un nouveau crédit de 50 millions de francs est prévu pour l'école des Arts et Métiers à Luxembourg.

Le programme du fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux prévoit essentiellement la modernisation et la reconversion de la maison de soins de l'Etat à Vianden, ainsi que l'achèvement du Home pour enfants à Schiffflange.

Enfin, le programme du fonds des routes comporte surtout l'achèvement du contournement de la ville de Luxembourg, le tronçon Gasperich-Gare Centrale et la poursuite des travaux sur les autoroutes de Luxembourg à Thionville et à Arlon. En outre, ce programme émerge un crédit de 70 millions de francs pour la construction d'un centre d'entretien et d'intervention.

7. Le budget des recettes

Les prévisions de recettes pour 1977 sont de 4 766,3 millions supérieures à celles inscrites au budget définitif pour 1976, soit une progression de 15,5%. Abstraction faite des emprunts de respectivement 850 millions et 1 000 millions prévus pour 1976 et 1977, ce taux de progression reste pratiquement le même (+15,5%).

En dehors des impôts de solidarité, qui sont prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le projet de budget pour 1977 ne comporte pas d'augmentation de la charge fiscale. Au contraire, les dispositions fiscales inscrites dans la loi budgétaire ont toutes pour effet une diminution de cette charge. Il s'agit, rappelons-le, de l'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation, ainsi que de trois mesures d'adaptation des dépenses déductibles prises en compte lors de l'imposition. Le déchet total de ces mesures peut être évalué à quelque 1 030 millions de francs (950 + 80 mio) pour l'année 1977.

La seule mesure de réaménagement de la charge fiscale dans le sens de la hausse à intervenir pendant l'année prochaine — et dont il est tenu compte dans les prévisions de recettes pour 1977 — résultera dès lors de la mise en vigueur au 1. 7. 1977 de la convention BENELUX portant unification des droits d'accise.

Il importe de noter par ailleurs que, tout comme les prévisions de recettes pour l'exercice en cours, celles concernant l'exercice à venir restent marquées dans une certaine mesure par les effets de la mauvaise conjoncture de 1975 qui — en raison du dé-

calage habituel en la matière — exercera encore en 1977 des répercussions notables sur le produit de diverses recettes fiscales et autres. Ainsi, d'après leur structure normale, les recettes présumées pour 1977 accusent une progression de 5 830,3 millions ou de 20,7% seulement par rapport aux recettes effectives de l'exercice 1975. Ce taux d'augmentation relativement faible est toutefois attribuable essentiellement au fait que certains postes du budget des recettes se sont trouvés gonflés au cours de l'exercice 1975 à la suite de la rentrée d'arriérés importants concernant les années de haute conjoncture 1973 et 1974, alors qu'en 1977 ces mêmes catégories de recettes subissent toujours l'effet déprimant de la récession économique de l'année 1975 dont les séquelles se font encore sentir en 1976 dans plusieurs secteurs importants, tels que l'industrie sidérurgique.

Parmi les principales catégories d'impôts, l'impôt retenu sur les traitements et salaires est estimé à 9 500 millions (+1 500 mio par rapport au budget de 1976), l'impôt sur le revenu des collectivités à 4 250 millions (+500 mio), l'impôt fixé par voie d'assiette à 3 600 millions (+500 mio), la taxe sur la valeur ajoutée à 5 700 millions (+900 mio) et la part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'U.E.B.L. à 2 787 millions (+437,5 mio).

Au total, les impôts directs pourraient augmenter de 2,7 milliards, les impôts indirects de 1,5 milliard et les autres recettes de 455 millions par rapport aux estimations inscrites au budget pour 1976.

Pour un commentaire plus détaillé des différents impôts, il est renvoyé au chapitre correspondant du volume I du projet de budget.

8. La situation générale des finances de l'Etat

8.1. Le compte provisoire de l'exercice 1975

Le compte provisoire de l'exercice 1975 a pu être clôturé dans des conditions assez favorables, étant donné qu'il y a finalement eu un excédent de recettes de 414 millions, alors que le budget définitif pour cet exercice prévoyait un déficit de 267 millions.

Ce fait ne souligne pas seulement la justesse de la ligne de conduite générale suivie par le Gouverne-

ment conformément à la conception budgétaire pluri-annuelle rappelée plus haut, mais s'explique également par la stricte observation de la discipline financière que commandait la situation du moment.

Par ailleurs, le secteur bancaire s'est heureusement substitué en 1975 à la sidérurgie comme contribuable très intéressant du point de vue des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Enfin et surtout, les plus-values des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur la valeur ajoutée s'expliquent surtout par la politique de stabilité de l'emploi et des revenus pratiquées par le Gouvernement de concert avec les partenaires sociaux.

Face à ces plus-values de recettes, il faut rappeler cependant aussi d'importantes dépenses exceptionnelles à caractère conjoncturel, cela pour un montant brut de 755,6 millions.

	millions
Mise en œuvre de travaux extraordinaires d'intérêt général	216,2
Prestations de chômage : indemnités de chômage complet et indemnités de compensation en cas de chômage partiel	26,0
Mesures et interventions en vue de maintenir et de stimuler l'activité industrielle	50,0
Aide supplémentaire à la S. N. des C. F. L.	463,4
	755,6

Par ailleurs, l'affectation des plus-values de recettes conjoncturelles et exceptionnelles suivant les propositions présentées par le Ministre des Finances à la Commission des finances et du budget de la Chambre des Députés a porté sur un montant global de 225 millions, à savoir :

	millions
Fonds spécial pour l'épuration des cours d'eau	+ 30,0
Fonds d'investissements publics administratifs et scolaires (montant net)	+ 25,0
Fonds des routes	+ 170,0
	+ 225,0

En outre, il a été procédé au règlement d'engagements financiers antérieurs pour un montant de 60 millions en relation avec la participation de l'Etat aux frais de construction d'extensions de la conduite d'adduction d'eau à partir du lac du barrage d'Esch-sur-Sûre.

Dans l'ensemble, le compte provisoire de l'exercice 1975 a donc pu être clôturé avec un excédent effectif de recettes de 414,1 millions. Sur cet excédent de recettes, un montant de 250 millions a cependant été réservé dans l'intérêt de l'octroi d'une avance au Fonds de chômage. L'excédent de recettes réellement disponible au titre de l'exercice 1975 ne se monte donc qu'à $(414,1 - 250,0 =) 164,1$ millions. Pour un montant de plus de 250 millions, cet excédent se trouve toutefois grevé de divers engagements de dépenses appartenant en réalité à l'exercice 1975, mais n'ayant plus pu être liquidés à charge de ce budget.

D'autre part l'excédent de recettes du compte provisoire de l'exercice 1975, au montant de 414,1 millions, a permis de renforcer d'autant la réserve budgétaire. En effet, les excédents reportés et cumulés d'exercices antérieurs sont ainsi passés de 5 176,7 millions à la fin de l'exercice 1974 à $(5 176,7 + 414,1 =) 5 590,8$ millions à la fin de l'exercice 1975.

Il importe toutefois de préciser que cette réserve budgétaire est seulement disponible en partie, en raison notamment des affectations suivantes qui grevent les excédents de recettes des exercices 1974 et 1975 :

	millions
Augmentation du capital social de la S. N. des C. F. L. (article 53.2.81.00 du budget de 1976)	500,0
Octroi d'une avance au Fonds de chômage (article 47.0.84.00 du budget de 1976)	250,0
Engagements de dépenses reportés à l'exercice 1976 (divers crédits du budget de 1976) (montant approximatif)	250,0
	1 000,0

Faut-il rappeler par ailleurs qu'une partie substantielle de la réserve budgétaire est engagée dans les opérations de crédit d'équipement, dans le financement du stockage public de produits agricoles, etc.? Le montant de la réserve budgétaire vraiment mobilisable à court terme s'avère donc largement inférieur au chiffre précité de 5,6 milliards.

8.2. Le budget définitif de 1976

Le budget voté pour 1976 prévoyait un déficit de 271,3 millions de francs, compte tenu par ailleurs d'un emprunt de 850 millions de francs. Ce budget a été légèrement modifié par la loi du 30 juin 1976 portant entre autres création d'un fonds de chômage, de sorte que le solde négatif est passé à 521 millions.

Toutefois les résultats du premier semestre de l'année en cours permettent d'ores et déjà de tabler, de même qu'en 1975, sur des résultats légèrement plus favorables que prévu.

Afin d'éclairer autant que possible l'examen du projet de budget pour 1977 par les instances consultatives et législatives, le Gouvernement fera donc de nouveau dresser un compte prévisionnel pour 1976. Ce document, qui aura un caractère indicatif, sera publié si possible avant la fin du mois d'octobre 1976.

8.3. Le solde du projet de budget pour 1977

Compte tenu de l'emprunt de 1 000 millions qui est prévu dans l'intérêt du financement des dépenses extraordinaires figurant au budget proprement dit (c'est-à-dire en dehors de celles opérées par l'intermédiaire des fonds spéciaux), le projet de budget pour 1977 est arrêté avec un excédent de dépenses de 169,3 millions.

Etant donné que le produit d'un tiers environ des recettes ordinaires se ressentira encore en 1977 des séquelles de la récession économique de 1975, un tel déficit budgétaire doit être considéré comme tout à fait acceptable. En outre, le budget extraordinaire (4 641,1 millions) reste toujours couvert pour près de 75% par l'excédent du budget ordinaire (3 443,0 millions).

A noter encore que l'excédent de dépenses du projet de budget pour 1977 s'avère sensiblement infé-

rieur au montant de quelque 1,5 milliard qui avait été annoncé pour les exercices 1977 et suivants dans la déclaration gouvernementale du 19. 2. 1976. Cette amélioration du solde brut à financer de l'exercice 1977 par rapport aux prévisions faites au début de l'année, s'explique essentiellement par les suppléments de recettes revenant à notre pays du chef de la refixation de la clef de répartition des droits d'accise entre les deux partenaires de l'U.E.B.L.

8.4. L'endettement de l'Etat

A la fin de l'année 1975 la dette publique s'est chiffrée à 16 450,9 millions de francs. Cette dette se compose de la façon suivante :

	millions
Dette à long terme (dette consolidée)	8 245,9
Dette à moyen terme	—
Dette à terme non défini (c'est-à-dire engagements de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale)	5 682,8
Dette flottante	2 522,2
Total :	16 450,9

Rappelons que le budget définitif pour 1976 a prévu l'émission d'un emprunt de 850 millions pour le financement des dépenses extraordinaires inscrites au budget proprement dit; par ailleurs, les dépenses occasionnées par l'exécution du programme d'investissements du Fonds des routes pour 1976 ont nécessité l'émission d'un emprunt supplémentaire de 150 millions.

9. Conclusions

Un budget de consolidation de la reprise économique et du progrès social

L'analyse précédente a permis de démontrer que le projet de budget pour 1977 présenté ce jour à la Chambre des Députés et au public est conforme à la fois

- aux réalités économiques de la conjoncture actuelle et prévisible
- à la politique budgétaire pluriannuelle définie dans la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974, et
- aux directives des instances de la Communauté européenne.

Le projet de budget est encore marqué par les retombées de la crise de sorte que la marge de manœuvre politique a été extrêmement étroite et n'a pu être dégagée qu'au prix de compressions et de coupures douloureuses.

Le projet de budget pour 1977 prévoit à son tour l'émission d'un nouvel emprunt de 1 milliard pour la couverture des dépenses extraordinaires; par contre, l'émission d'un emprunt supplémentaire n'est pas nécessaire pour les besoins du financement du programme d'investissements du Fonds des routes projeté pour 1977.

Le problème le plus inquiétant de la dette publique est évidemment le gonflement rapide de la dette publique à terme non défini par suite du fait que le déficit de certaines caisses de pension s'est sensiblement élargi. Compte tenu de ces éléments, il faut s'attendre à un accroissement de la dette publique d'ici 1977.

Toutefois l'endettement n'est nullement exagéré ou préoccupant vu la masse globale du budget et le rapport entre le service de la dette publique et le total des dépenses courantes. D'ailleurs les critères fixés par le Conseil économique et social à ce sujet ainsi que l'expérience de l'étranger démontrent que l'Etat luxembourgeois est loin d'atteindre le plafond d'endettement que peut comporter une gestion normale des finances publiques.

Par conséquent, malgré l'importance des retombées financières de la crise économique qui s'est traduite pour l'Etat à la fois par des déchets de recettes et des dépenses conjoncturelles exceptionnelles, la situation globale des finances publiques luxembourgeoises est restée fondamentalement saine et solide.

Le projet de budget pour 1977 s'inscrit d'autre part dans une stratégie conséquente visant la consolidation de la reprise, à la fois grâce à la stimulation de l'activité économique et grâce à la poursuite de la lutte contre l'inflation.

Parallèlement le projet de budget contribue également à la consolidation du progrès social par le biais d'importantes aides nouvelles aux catégories défavorisées et d'allègements fiscaux non négligeables.

Les comptes provisoires de 1975 et les résultats du premier semestre de 1976 montrent que la situation de nos finances publiques est restée fondamentalement saine, ce qui démontre que la politique budgétaire est cohérente dans sa conception et disciplinée dans son application.

Dans ce sens le budget de 1977 est un budget responsable et équitable.

Jacques-F. POOS
Ministre des Finances
3. 9. 1976