



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

**Bulletin
de
documentation**

7/1977

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

SOMMAIRE

La Présentation du Projet de Budget de l'Etat pour 1978 faite par Monsieur Jacques-F. Poos, Ministre des Finances, à la Chambre des Députés, le 2 septembre 1977

1. Introduction	1
2. Le contexte conjoncturel	1
3. La politique budgétaire pluriannuelle	2
4. La masse globale du budget pour 1978	2
5. Les principaux accents de la politique gouverne- mentale	4
5.1. Sauvegarde de l'emploi	4
5.2. Développement du potentiel productif des entreprises	4
5.3. Poursuite de la lutte contre l'inflation	5
5.4. Continuation de l'œuvre de progrès social	5
5.5. Allègement sélectif de la charge fiscale	5
5.6. Accroissement de l'aide au développement	6
6. Les dépenses extraordinaires et les opérations des fonds d'investissement publics	6
7. Le budget des recettes	6
8. La situation générale des finances de l'Etat	7
9. Conclusions	8

Le Projet de budget de 1978

1. Introduction

Le projet de budget de 1978 s'inscrit dans un contexte conjoncturel — national et international — qui reste malheureusement incertain et peu encourageant. Aussi vise-t-il à appuyer les actions gouvernementales prévues dans le plan d'action élaboré par la Conférence Tripartite « Gouvernement - Patronat - Syndicats ». Comme les budgets précédents, le projet de budget de 1978 s'inspire également de la philosophie budgétaire pluriannuelle, exposée longuement au cours des débats budgétaires des années passées. Celle-ci a entretemps fait ses preuves de façon convaincante comme le prouvent les résultats définitifs des derniers exercices.

Dans la situation conjoncturelle difficile que nous connaissons et face à la nécessité de comprimer le

taux de progression global des dépenses publiques, la marge de manœuvre politique a été particulièrement étroite. Aussi l'établissement du projet de budget pour 1978 a-t-il requis une grande discipline de la part de tous les membres du Gouvernement, chacun ayant dû renoncer à l'un ou l'autre projet.

Voilà l'esprit général dans lequel le Gouvernement a établi le projet de budget de 1978.

Dans la suite je commenterai brièvement les principaux éléments constitutifs. Pour un commentaire plus exhaustif je renvoie au volume I du projet de budget.

2. Le contexte conjoncturel

2.1. La conjoncture internationale

A) La conjoncture mondiale se caractérise toujours par une évolution hésitante de l'activité économique, les actions de relance des divers pays n'ayant pas encore réussi jusqu'ici à amorcer un redressement décisif. Pour 1978 l'espoir subsiste toutefois que la reprise progressive de l'économie américaine fournira des impulsions nouvelles aux autres pays.

B) Dans la Communauté économique européenne le redressement se poursuit en général à un rythme très modéré, la progression du P.I.B. étant estimé à 3,0% en 1977 et à 3,5% en 1978. D'importantes disparités subsistent cependant d'un pays à l'autre, notamment dans le domaine des prix et de la balance des paiements.

Dans l'ensemble, il faut malheureusement constater que malgré un certain tassement du rythme de l'inflation le niveau du chômage dans les pays industrialisés est excessif. C'est pourquoi le Luxembourg plaide dans les instances internationales pour de nouvelles mesures de relance de la part des grands pays.

2.2. La conjoncture luxembourgeoise

La conjoncture luxembourgeoise souffre toujours de la dépression que connaît le marché international de l'acier et qui impose d'ailleurs aux producteurs traditionnels des mesures de restructuration et de rationalisation fondamentales. Au vu des perspectives économiques internationales il serait donc téméraire de tabler sur un redressement marqué de la production sidérurgique luxembourgeoise en 1978.

Au total, les experts en conjoncture escomptent pour cette année une progression en volume du P.I.B. de l'ordre de 2%, contre 3% en 1976. A supposer qu'une dégradation à court terme de la situation d'un certain nombre de secteurs industriels en difficulté puisse être évitée, on peut provisoirement tabler pour 1978 sur un taux de croissance de l'ordre de 2,5%, soit un taux inférieur à la tendance pluriannuelle ainsi qu'à la moyenne des deux dernières décennies.

En vue d'intensifier la lutte des pouvoirs publics contre la dépression, le Gouvernement a élaboré un projet de loi visant à concrétiser le plan d'action pour le maintien de la croissance économique et du plein emploi, élaboré par la Conférence Tripartite. Certaines des mesures de ce plan sont déjà prises en compte dans le projet de budget de 1978.

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.

A cet égard il y a lieu de signaler que le réexamen de notre situation économique structurelle à la suite de la crise mondiale de l'acier a conduit à une révision provisoire vers le bas de l'estimation sur notre potentiel de croissance qui est un des paramètres entrant en ligne de compte pour la fixation de la norme budgétaire. Ce paramètre est fixé à 2,75% pour 1978 au lieu de 3% pour les années 1976, 1977 et 3,5% pour 1975.

Comme le débat sur la philosophie budgétaire pluriannuelle du Gouvernement peut être considéré comme clôturé au vu des résultats convaincants des derniers exercices, il me reste à signaler que le Gouvernement dans le cadre de sa programmation financière à moyen terme s'est mis également d'accord sur les normes de progression des dépenses budgétaires pour les années 1979 et 1980.

Les projections des grandes catégories de recettes et de dépenses seront cependant revues et affinées suite aux décisions intervenues lors de la mise au point du présent projet de budget et compte tenu des corrections récemment apportées par la Commission des C. E. à ses propres prévisions. Le Gouvernement présentera néanmoins son programme financier à moyen terme avant l'ouverture des débats budgétaires à la Chambre des Députés.

4. La masse globale du budget pour 1978

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 pluriannuelle dont les divers éléments se présentent de la façon suivante pour l'exercice 1978.

1. Possibilité de croissance à moyen terme du produit intérieur brut en volume (à prix constants) +2,75%
 2. Hausse du niveau moyen de l'échelle mobile des salaires (Cote d'application de 297,5 au lieu de la cote de 282,5 retenue au budget pour 1977) +5,31%
 3. Elasticité annuelle moyenne des recettes ordinaires par rapport à la croissance du produit intérieur brut (à prix constants) +0,55%
(en raison de la décélération dans la hausse des prix et des revenus réels, il y a lieu de prévoir une élasticité inférieure à 1%)
- Total (taux multiplicatif) +8,80%

Cette norme de croissance des dépenses globales de l'Etat est en fait la plus basse retenue depuis 1972.

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	36 250 millions F
Dépenses extraordinaires	6 450 millions F
Dépenses totales	42 700 millions F

L'acceptation de ces propositions aurait comporté une augmentation des dépenses publiques de 16,5% par rapport à celles du budget définitif pour 1977. En fait une gestion budgétaire prudente a permis de ramener le taux de hausse globale des charges budgétaires à 7,4%, soit sensiblement en deçà de la norme d'augmentation de 8,8% définie ci-avant.

Malgré la nécessité d'une compression de plus de 3,3 milliards du total des crédits initialement proposés par les départements ministériels, le projet de budget englobe une provision pour amendements, d'un total de 175 millions, qui se répartissent comme suit sur les budgets ordinaire et extraordinaire :

Dépenses ordinaires	155 millions F
(section 26.0)	
Dépenses extraordinaires	20 millions F
(section 56.0)	
Dépenses totales	175 millions F

Il s'ensuit qu'un niveau acceptable des crédits proposés pour 1978 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 avérées inévitables afin de permettre au Gouvernement de mettre en œuvre, avec les moyens disponibles, un certain nombre de nouvelles mesures, notamment en vue du maintien de l'emploi.

4.3. Les chiffres globaux du projet de budget pour 1978

Par rapport au compte provisoire pour 1976 et au budget définitif pour 1977, le projet de budget pour 1978 se présente comme suit :

	Compte provisoire 1976	Budget définitif 1977	Projet de budget 1978	Variation	
				en millions	en %
<i>Budget ordinaire</i>					
Recettes	32 094,1	34 615,9	37 741,1	+ 3 125,2	+ 9,0
Dépenses	27 704,6	31 500,2	33 771,0	+ 2 270,8	+ 7,2
Excédents	+ 4 389,5	+ 3 115,7	+ 3 970,1	+ 854,4	
<i>Budget extraordinaire</i>					
Recettes	1 018,3	1 308,8	1 369,8	+ 61,0	+ 4,7
Dépenses	5 091,6	5 136,8	5 592,0	+ 455,2	+ 8,9
Excédents	- 4 073,3	- 3 828,0	- 4 222,2	- 394,2	
<i>Budget total</i>					
Recettes	33 112,4	35 924,7	39 110,9	+ 3 186,2	+ 8,0
Dépenses	32 796,2	36 637,0	39 363,0	+ 2 726,0	+ 7,4
Excédents	+ 316,2	- 712,3	- 252,1	+ 460,2	

Notes : Les montants sont indiqués en millions de francs.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 1978 en comparaison du budget définitif pour 1977; les taux de variation des recettes, extraordinaires et totales, sont calculés compte tenu des emprunts de 1000 millions prévus pour 1977 et 1978.

Pour des raisons de comparabilité, les dépenses du compte provisoire de l'exercice 1976 ont été regroupées, conformément à la structure du budget définitif pour 1977; les totaux des dépenses ordinaires et extraordinaires ne concordent pas avec les totaux correspondants du compte officiel du même exercice.

Le projet de budget des dépenses ordinaires pour 1978, qui regroupe les charges courantes et permanentes de la collectivité nationale, accuse une progression de 2 270,8 millions F ou de 7,2% par rapport au budget définitif pour 1977 (soit 33 771,0 millions pour 1978 contre 31 500,2 millions pour 1977).

Compte tenu des divers éléments exceptionnels, à caractère soit conjoncturel soit intermittent, tant pour 1977 que pour 1978 (voir à ce sujet le volume I du projet de budget), cet accroissement se monterait par contre à 2 725,8 millions ou à 8,8%, pourcentage qui se rapporte à la norme d'augmentation annuelle du total des dépenses de l'Etat, arrêtée par le Gouvernement pour 1978 sur la base des principes de politique budgétaire pluriannuelle.

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

A 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) (estimation)	+ 925,0
Augmentation du nombre des pensions versées au personnel de l'Etat, déduction faite de l'augmentation de l'échelle mobile des salaires (article 01.1.11.00)	+ 161,0
Contributions financières au budget des Communautés Européennes (article 02.1.34.00)	+ 70,0
Charges du service de la dette publique (section 05.0)	+ 151,1
Participations des communes dans certains impôts de l'Etat (article 08.0.43.03)	+ 140,0
Alimentation du fonds communal de péréquation conjoncturale (article 08.0.43.04)	+ 10,0
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)	+ 261,0
Subventions aux chemins de fer, abstraction faite de l'aide additionnelle (850 millions pour 1977) (section 23.1)	+ 28,1

Service d'autobus concessionnés ou autorisés par l'Etat (article 23.2.32.00) . . .	+ 32,8
	+ 1779,0

Il résulte de cette énumération qui est loin d'être complète que la marge de manœuvre budgétaire disponible pour 1978 était extrêmement étroite.

5. Les principaux accents de la politique gouvernementale

Cette marge de manœuvre a été mise au service par priorité à des actions faisant partie du plan d'action pour le maintien de la croissance économique et du plein emploi.

Dans l'ensemble, les six options suivantes ont inspiré l'action gouvernementale :

1. Sauvegarde du plein emploi des travailleurs;
2. Développement du potentiel productif des entreprises;
3. Poursuite de la lutte contre l'inflation;
4. Continuation de l'œuvre de progrès social;
5. Allègement sélectif de la charge fiscale;
6. Accroissement de l'aide au développement.

5.1. Sauvegarde du plein emploi

Au-delà des interventions du fonds de chômage le projet de budget pour 1978 tient d'ores et déjà compte de certaines actions dont la réalisation immédiate est prévue dans le cadre du plan d'action de la Conférence Tripartite.

Ainsi, en vue d'une amélioration des conditions de recrutement des jeunes, le projet de budget des dépenses ordinaires comprend des crédits additionnels de 6 millions afin d'ajuster, dans une première phase, à l'évolution des prix intervenue depuis leur dernière fixation les primes d'apprentissage prévues par l'article 8 de la loi-cadre concernant le commerce et l'artisanat.

Dans le même ordre d'idées, un crédit supplémentaire de 0,5 million est proposé au projet de budget des dépenses ordinaires pour l'ajustement des primes d'épargne de premier établissement prévues par l'article 9 de la même loi.

Au chapitre de l'information et de l'orientation scolaires, les crédits budgétaires ont été également substantiellement relevés, ceci, afin de prévenir une augmentation du chômage des jeunes.

Des moyens budgétaires supplémentaires devront cependant être dégagés. Ceux-ci seront inscrits « hors plafond », c'est-à-dire par dépassement de la norme pluriannuelle des dépenses. Compte tenu, d'une part, des possibilités de mobilisation à court terme d'une partie de la réserve budgétaire ainsi que des moyens du Fonds de chômage et, d'autre part, des possibilités d'emprunt de l'Etat, le Gouvernement fixera pour le budget de l'Etat et pour le Fonds de chômage des enveloppes globales spéciales destinées à couvrir les dépenses supplémentaires pour chacune des années 1978 et 1979.

La meilleure sauvegarde du plein emploi est une relance de l'activité économique et un renforcement du potentiel productif des entreprises. C'est sur ce secteur que le gros de l'effort du projet de budget de 1978 s'est concentré.

5.2. Développement du potentiel productif des entreprises

En dehors des déchets fiscaux découlant de la prorogation et de l'extension de l'aide fiscale temporaire à l'investissement, il y a lieu de signaler notamment les éléments suivants :

Tout d'abord, le projet de budget des dépenses ordinaires prévoit des crédits supplémentaires de 70 millions pour les besoins d'un relèvement — au-delà des normes actuelles, selon les mérites des projets d'investissement pour le maintien de l'emploi — des taux d'intervention du budget de l'Etat sur la base de la loi-cadre d'expansion économique.

Par ailleurs, tout comme le budget de 1977, le projet de budget de 1978 émerge des crédits substantiels (respectivement 12,5 millions et 25 millions) en vue de la création et de l'amélioration des infrastructures nécessaires au développement et à la diversification de notre potentiel de production (prise en main de terrains industriels et aménagement éventuel de zones industrielles, notamment dans le sud du pays).

De même, le projet de budget des dépenses extraordinaires (section 34.5) prévoit une seconde ligne de crédits, s'élevant au total à 200 millions (contre 510 millions au budget définitif pour 1977), afin de compléter les dotations de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement prévues par l'article 11 de la loi du 2. 8. 1977 portant création de cette société.

En outre, pour la création de nouvelles facilités d'exportation au profit de l'industrie, une première tranche de 50 millions est inscrite au projet de budget des dépenses extraordinaires (article 34.4.51.00) dans l'intérêt d'une augmentation par étapes, de 200 à 400 millions, de la dotation de l'Office du Du-croire. Compte tenu des autres moyens dont dispose l'Office, une telle dotation permettra de couvrir des exportations d'une valeur de plus de 4 milliards.

Enfin, le volume important et croissant des investissements publics prévus au projet de budget témoigne de la volonté itérativement exprimée par le Gouvernement de poursuivre 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.

En effet les investissements directs de l'Etat passent de 3.809 millions en 1976 à 4.599 millions en 1977 et à 5.061 millions en 1978 (soit une progression de 10,0% entre 1977 et 1978).

Bref, tant par l'effort d'investissement direct de l'Etat que par le soutien de l'investissement des autres secteurs, le Gouvernement s'est attaché à une

application sans faille des orientations générales de politique économique et budgétaire que le Conseil des Communautés Européennes a fixées pour 1978 en matière de formation de capital afin d'assurer le retour à une croissance économique durable et équilibrée.

5.3. Poursuite de la lutte contre l'inflation

Comme le montre le tableau reproduit ci-après, la croissance intra-annuelle de l'indice des prix à la consommation (décembre/décembre) s'est affaiblie progressivement et sensiblement depuis 1974 :

	Premier semestre (juin/déc.)	Second semestre (déc./juin)	Année entière (déc./déc.)
Année 1974	+6,1%	+4,9%	+11,2%
Année 1975	+5,5%	+5,1%	+10,9%
Année 1976	+4,5%	+3,8%	+ 8,5%
Année 1977	+3,6%	(+3,2%)	(+ 7,0%)

Note : Les chiffres indiqués entre parenthèses représentent des hypothèses.

En considération du développement effectif des prix au premier semestre et compte tenu du ralentissement habituel du mouvement des prix au second semestre, une prévision de hausse intra-annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'ordre de 7% pour toute l'année 1977 ne semble guère susceptible d'être démentie par les faits. Vu les effets d'une baisse des prix de certains produits agricoles et la persistance d'une modération des majorations réelles des rémunérations salariales, une nouvelle flamée des prix à une hausse interne des coûts paraît donc peu probable. Dans ces conditions, une prévision de progression intra-annuelle de l'indice des prix à la consommation de l'ordre de 6% pour l'ensemble de l'année 1978 peut être considérée comme plausible, sauf recrudescence de tensions inflationnistes aiguës sur le plan international.

Il va cependant sans dire que la pleine réussite du plan d'action dressé par la Conférence Tripartite exige une application conséquente des instruments de lutte contre l'inflation.

Dans le domaine proprement budgétaire, la volonté du Gouvernement de poursuivre activement son action anti-inflationniste et d'améliorer davantage les résultats notables déjà enregistrés depuis 1976, s'apprécie surtout par rapport aux conditions d'équilibre des recettes et des dépenses.

Or, le Gouvernement a tenu à financer le projet de budget de telle manière qu'il n'en émane pas d'impulsions inflationnistes : financement de plus de 70% du total des dépenses extraordinaires par des excédents du budget ordinaire, c'est-à-dire au moyen de l'épargne de l'État; compression du solde à financer à un niveau modeste par rapport au produit intérieur brut à un montant représentant 1,2% seulement de cet agrégat; couverture du solde budgétaire essentiellement par l'émission d'un emprunt à long terme sur le marché des capitaux, c'est-à-dire par le recours à l'épargne de la collectivité nationale.

Le projet de budget 1978, grâce à son taux de progression très modéré et son mode de financement, a été conçu afin de contribuer pour sa part au ralentissement de l'inflation, ceci tant par son impact quantitatif limité, que par son impact psychologique modérateur.

5.4. Continuation de l'œuvre de progrès social

Tout en mettant en œuvre un ensemble impressionnant de mesures pour la stimulation de la croissance économique et pour le maintien du plein emploi, le Gouvernement n'a cependant nullement négligé les impératifs de politique familiale énoncés dans son programme. Aussi le projet de budget pour 1978 prévoit-il une série de crédits supplémentaires qui permettront la réalisation de nouvelles mesures à caractère surtout sectoriel ou ponctuel :

	millions
— Augmentation de 8.000 francs à 10.500 francs (au N. I. 100) des allocations de naissance	25,5
— Majoration de 20% de l'allocation compensatoire en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de pensions et de rentes (incidence réelle)	12,5
— Revalorisation des rentes-accidents agricoles (incidence réelle)	6,2
— Education différenciée des handicapés	28,2
— Intégration sociale de l'enfance	32,1

Cette énumération est cependant loin d'être exhaustive, car le projet de budget tend à mettre en œuvre un grand nombre de mesures nouvelles dans d'autres domaines ou à amplifier la portée de mesures déjà existantes dans les divers secteurs de l'activité gouvernementale (éducation nationale, affaires culturelles, politique familiale, santé publique et environnement, etc.).

Dans ce contexte on peut relever également l'inscription d'un crédit de 160 millions pour la revalorisation sélective des rémunérations des agents de la fonction publique.

5.5. Allégement sélectif de la charge fiscale

Conformément aux intentions qu'il avait déjà manifestées antérieurement dans cette matière, le Gouvernement a prévu dans le cadre de la loi budgétaire pour 1978 un certain nombre de nouvelles mesures sélectives d'allégement de la charge d'impôts directs des personnes physiques. Outre 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 entraînera un déchet de recettes de l'ordre de 700 millions pour le seul impôt retenu sur les traitements et salaires —, ces mesures sont les suivantes :

- Majoration de 10.800 francs à 15.000 francs de l'abattement compensatoire pour salariés (déchet de recettes : 125 millions);
- Relèvement en fonction de l'évolution des pensions et des rentes, des seuils de revenu conditionnant le droit à l'abattement de retraite proprement dit (déchet de recettes : 15 millions);
- Augmentation de 15.000 francs à 25.000 francs de la tranche des intérêts exonérée de l'impôt sur le revenu (mesure d'encouragement de l'épargne privée).

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

Quant au projet de budget des dépenses extraordinaires, auquel incombe en premier lieu le financement des équipements collectifs, les crédits proposés pour 1978 accusent une progression de 455,2 millions ou de 8,9% par rapport au budget définitif pour 1977 (soit 5.592,0 millions pour 1978, contre 5.136,8 millions pour 1977). Le montant total des investissements réalisés par l'intermédiaire des fonds spéciaux s'est accru de 1.898,5 millions en 1975 à 3.561,0 millions en 1978. Pour l'ensemble de la période 1974—1978, la progression sera de 82,7% au total ou de 16,3% en moyenne par an.

Les investissements pour l'épuration des cours d'eau, pour la construction de routes et pour les télécommunications marquent une évolution à la hausse assez régulière de 1976 à 1978. Le total des investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux passera de 829,1 millions en 1977 à 1.194,0 millions en 1978, soit +44%.

Conformément à son programme, le Gouvernement a opté — dans le cadre des opérations réalisées par l'intermédiaire des fonds d'investissements publics — pour une intensification sélective des investissements dans les domaines où il importe de combler encore des retards.

Quant à l'équilibre financier global des fonds d'investissements publics, il convient de noter qu'en 1978 également les dépenses effectives ne seront pas cou-

En outre, il y a lieu de rappeler dans ce contexte la prorogation et l'extension de l'aide fiscale temporaire à l'investissement par la loi du 25 juillet 1977.

5.6. Accroissement de l'aide au développement

Enfin, conscient du fait que l'aide que notre pays a apportée jusqu'à présent aux pays en voie de développement est loin d'être à la mesure de son niveau de vie, le Gouvernement propose de faire en 1978 un effort de rattrapage dans le sens préconisé sur le plan international. Ainsi, les crédits dans l'intérêt des aides bilatérales et multilatérales prévus aux budgets, ordinaire et extraordinaire, du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère des Finances augmenteront au total de 111 millions en 1977 à 191 millions en 1978 (+72%).

vertes en totalité par les dotations inscrites au projet de budget.

En 1978, le financement des fonds d'investissements publics sera en effet assuré comme suit :

	millions
Alimentations budgétaires	2 680
Prélèvement sur les avoirs reportés des exercices antérieurs	881
Emprunt extrabudgétaire au profit du Fonds des routes	<u>p. m.</u>
Dépenses d'investissements au total	3 561

De cette façon, les excédents accumulés au cours des derniers exercices — grâce aux dotations supplémentaires effectuées au moyen de plus-values de recettes — seront partiellement résorbés.

Il s'agit cependant là d'une évolution normale et conforme aux principes de la politique budgétaire pluriannuelle et anti-cyclique, en vertu de laquelle les fonds d'investissements publics sont alimentés 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. La continuité du financement des programmes d'investissement en dépit du resserrement des ressources courantes est ainsi garantie.

7. Le budget des recettes

Les prévisions de recettes pour 1978 sont de 3.186 millions supérieures à celles inscrites au budget définitif pour 1977, soit une progression de 8,9%.

Rappelons qu'au total le projet de budget pour 1978 ne comporte pas d'augmentation de la charge fiscale. Au contraire, les dispositions fiscales inscrites dans la loi budgétaire auront pour effet de diminuer

cette charge. Comme il a été expliqué plus haut, le déchet fiscal global de ces allègements se chiffre à 140 millions environ.

Conformément à l'intention qu'il a itérativement exprimée, notamment dans sa déclaration faite devant la Chambre des députés le 17. 3. 1977, le Gouvernement entend procéder par étapes à d'autres amé-

nagements sélectifs en matière d'impôts directs grevant les personnes physiques, dans la mesure cependant où les déchets de recettes y relatifs s'avéreront compatibles avec une saine couverture des charges budgétaires de l'Etat et ne compromettront pas la réalisation du programme gouvernemental, en particulier sur le plan social.

La seule mesure de réaménagement de la charge fiscale dans le sens de la hausse qui interviendra en 1978 — et dont il est tenu compte dans les prévisions de recettes pour l'exercice à venir — résultera de l'entrée en vigueur au 1. 1. 1978 de la convention BENELUX portant unification des droits d'accise. Elle concernera notamment l'alcool et éventuellement les huiles minérales légères, le gasoil autre que pour le chauffage et les cigarettes. Cette convention, dont les clauses essentielles avaient déjà été signées à Luxembourg le 29. 5. 1972, a été approuvée par la loi du 28. 6. 1977.

Signalons que parmi les principales recettes fiscales figureront l'impôt retenu sur les traitements et salaires avec 9,4 milliards, la taxe sur la valeur ajoutée avec 5,8 milliards et l'impôt sur le revenu des collectivités avec 5,5 milliards.

8. La situation générale des finances de l'Etat

Dans l'ensemble, le compte provisoire de l'exercice 1976 a pu être clôturé avec un excédent effectif de recettes de 316,4 millions contre un excédent présumé de dépenses de 521,3 millions au budget définitif du même exercice. Cet excédent a permis de renforcer d'autant la réserve budgétaire.

Ainsi, les excédents reportés d'exercices antérieurs sont passés de 5.590,8 millions à la fin de l'exercice 1975 à (5.590,8 + 316,4 =) 5.907,2 millions à la fin de l'exercice 1976.

Cela signifie en clair que la politique budgétaire du gouvernement a fait ses preuves et que les prophéties de malheur proférées par l'opposition durant les années 1974, 1975 et 1976 ont été démenties par les chiffres. Tel est également l'opinion du Conseil économique et social qui rappelle dans son avis du 12 juillet 1977 «... notre situation budgétaire reste (dès lors) fondamentalement saine, ainsi qu'en témoigne... l'existence d'une réserve budgétaire de l'ordre de 6 milliards accumulée en période de haute conjoncture et seulement entamée en partie à l'heure actuelle...».

Il importe toutefois de rappeler que la réserve budgétaire est seulement disponible en partie, comme l'explique d'ailleurs en détail le texte du volume I du projet de budget.

Par ailleurs, le budget définitif pour 1977 comporte un solde négatif de 712 millions de francs, compte tenu notamment de la dotation pour la Société Nationale de Crédit et d'Investissement. Ce solde négatif, de même que celui de l'année 1978, devront être couverts par recours à la réserve budgétaire.

Le projet de budget pour 1978 prévoit l'émission d'un nouvel emprunt de 1 milliard, destiné au financement des dépenses extraordinaires qui sont inscrites au budget proprement dit (c'est-à-dire en dehors de celles opérées par l'intermédiaire des fonds spéciaux) et qui ne sont pas couvertes par les autres recettes extraordinaires ainsi que, avant tout, par l'excédent de recettes du budget ordinaire.

En 1978, l'appel de l'Etat au marché des capitaux sera dès lors le même qu'en 1977. Ce recours au marché financier répond d'ailleurs aux besoins de certains investisseurs institutionnels, notamment des régimes de pension contributifs et des compagnies d'assurances privées, qui sont tenus de placer une partie de leurs disponibilités en titres de la dette publique.

A noter que, durant l'exercice 1978, la dette publique s'accroîtra encore du fait de l'émission — en exécution de la garantie de l'Etat — de certificats de la dette publique, évalués actuellement à quelque 2.135 millions, au profit de divers régimes de pension contributifs (Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité et Caisse de pension agricole).

A la fin de 1976 la dette publique a atteint la somme de 18.862,8 millions, dont 8.736,8 millions pour la dette à long terme et 7.785,5 millions pour la dette à terme non défini, la dette flottante se chiffrant à 2.340,5 millions.

Compte tenu de l'émission des nouveaux emprunts, de 1 milliard chacun, prévus au budget voté pour 1977 et au projet de budget pour 1978, ainsi que de l'amortissement normal des emprunts antérieurs à charge des mêmes budgets, la dette à long terme s'élèvera probablement à quelque 9,7 milliards à la fin de 1978, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 1 milliard par rapport à 1976 ou de 11,1% seulement en deux ans (+5,4% en moyenne par an). Eu égard notamment à la mauvaise conjoncture économique des dernières années, qui a entraîné pour les finances publiques d'importantes charges supplémentaires, une telle évolution de la dette consolidée doit être considérée comme tout à fait acceptable.

Enfin, la dette à terme non défini — qui est formée par les certificats de la dette publique émis au profit des régimes de pensions contributifs sur la base de l'article 3-I de la loi unique du 13. 5. 1964 et qui représente la contre-partie des contributions de l'Etat nécessitées par l'insuffisance croissante des capitaux de couverture de la plupart de ces régimes — est passée de 660 millions à la fin de 1964 à près de 7,8 milliards à la fin de 1976, ce qui représente un rythme de hausse d'environ 23% en moyenne par an. Ce n'est toutefois qu'au cours des dernières années, plus particulièrement depuis 1976, que le développement annuel de cette catégorie de la dette publique a manifesté une accélération vraiment inquiétante. Celle-ci se trouve à l'origine de la forte

augmentation du total de la dette publique dont question ci-avant.

Malgré la fusion des caisses de pension des artisans et des commerçants et industriels à partir du 1. 1. 1977 — fusion qui a notamment eu pour effet

de suspendre passagèrement les contributions de l'Etat aux capitaux de couverture de la nouvelle caisse de pension —, la dette publique à terme non défini se montera probablement à plus de 11,8 milliards à la fin de l'année 1978 et représentera alors près de la moitié de l'ensemble de la dette publique.

9. Conclusions

Cet exposé aura permis de démontrer que le projet de budget de 1978 répond à la fois aux orientations

- de la Déclaration Gouvernementale de 1974,
- de la Conférence Tripartite,
- de la Communauté Européenne et de l'O.C.D.E.

Compte tenu de la situation conjoncturelle et structurelle difficile que nous vivons actuellement,

nous pouvons présenter le projet de budget pour 1978 aussi bien comme budget anti-crise et comme budget anti-inflation. Il constitue à la fois un maximum et un optimum en termes d'efficacité économique et d'équité sociale.

Jacques-F. Poos
Ministre des Finances
2. 9. 1977