



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'Etat

**Bulletin
de
documentation**

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

3/1978

SOMMAIRE

Présentation du projet de budget pour 1979 par le Ministre Jacques F. Poos le 5 septembre 1978

| | |
|---|---|
| 1. Introduction | 1 |
| 2. Le contexte économique | 1 |
| 3. Les lignes de conduite de la politique budgétaire . | 1 |
| 3.1. Les orientations communautaires de politique budgétaire | 1 |
| 3.2. Les principes de politique budgétaire pluri- annuelle | 2 |
| 4. La masse globale du projet de budget pour 1979 . | 3 |
| 5. Les principaux accents de la politique gouverne- mentale | 4 |
| 5.1. La sauvegarde du plein emploi des travail- leurs | 4 |
| 5.2. Le développement du potentiel productif des entreprises | 4 |
| 5.3. La poursuite de la lutte contre l'inflation . | 5 |
| 5.4. L'allégement sélectif de la charge fiscale . | 5 |
| 5.5. La continuation de l'œuvre de progrès social | 6 |
| 5.6. Le renforcement de l'aide au développement | 7 |
| 6. 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 | 9 |

Le Projet de budget pour 1979

1. Introduction

Bien que le projet de budget pour 1979 soit le dernier de la présente législature, ce projet est loin de constituer un budget électoral, bien au contraire. Tant dans ses aspects globaux que dans ses accents particuliers, le projet de budget pour 1979 représente un élément de continuité de la politique budgétaire qui a été poursuivie par le Gouvernement au cours des dernières années et dont le bien-fondé s'est trouvé amplement confirmé par les résultats économiques, sociaux et financiers de ces exercices.

Le projet de budget pour 1979 constitue donc un maillon supplémentaire dans la chaîne des multiples actions entreprises par le Gouvernement depuis 1974 afin de maintenir, en dépit de la crise, le plein emploi et de promouvoir le progrès économique et social.

Cette présentation du projet de budget devant nécessairement être sommaire, je me permets de renvoyer pour tout commentaire plus exhaustif au volume I du projet de budget.

2. Le contexte économique

En raison de la forte dépendance de notre pays à l'égard de la conjoncture mondiale et européenne, les prévisions de l'économie luxembourgeoise pour l'année 1979 restent inévitablement marquées d'une assez grande incertitude.

Toutefois, la mise en œuvre de la stratégie de relance concertée de l'économie mondiale et européenne, arrêtée par le Conseil européen de Brème les 6 et 7 juillet 1978 et par le Sommet économique de Bonn les 16 et 17 juillet, devrait comporter un raffermissement de la croissance économique de nos principaux partenaires commerciaux, ce qui ne manquerait pas d'entraîner une augmentation des exportations luxembourgeoises de biens et de services.

A côté de l'évolution favorable de ce principal facteur de notre économie nationale qu'est la demande étrangère, le développement de la demande intérieure sera soutenu par la reprise sensible des investissements amorcée en 1978 déjà.

Par conséquent, notre produit intérieur brut qui, en absence de l'action de stimulation des C. E., aurait probablement accusé pendant l'année prochaine une croissance en volume inférieure à 3%, pourrait se situer légèrement au-dessus de 3% à la suite de la relance communautaire. Rappelons que les instances communautaires ont fixé pour la période de juillet

1978 à juillet 1979 un objectif de croissance de 4,5% pour l'ensemble de la Communauté.

L'accélération de l'expansion économique devrait également produire des effets bénéfiques sur les offres de postes de travail. Elle serait ainsi susceptible de résorber progressivement les déséquilibres du marché de l'emploi pouvant éventuellement résulter au cours des prochains mois d'une réduction des effectifs dans l'une ou l'autre entreprise industrielle confrontée à des difficultés structurelles.

En matière d'évolution des prix, l'indice des prix à la consommation accusera probablement en 1978 une hausse intraannuelle (décembre 1978 / décembre 1977) légèrement supérieure à 3,5%, contre 4,3% en 1977. Au cas où l'accélération de la croissance économique attendue pour 1979 dans les principaux pays industrialisés pourrait se faire sans recrudescence des tensions inflationnistes, une hausse des prix encore plus modérée peut être escomptée pour 1979.

Dans l'ensemble, le projet de budget pour 1979 s'inscrit donc dans un contexte économique national et international caractérisé, sinon par une croissance rapide, du moins par une reprise progressive grâce aux efforts de stimulation européens et mondiaux.

3. Les lignes de conduite de la politique budgétaire

Tout comme pour les années précédentes, la mise au point globale du projet de budget pour 1979 s'inspire de deux directives fondamentales, à savoir :

- les orientations communautaires de politique budgétaire et
- les principes de politique budgétaire pluriannuelle.

3.1. Les orientations communautaires de politique budgétaire

C'est lors de son second examen de la situation économique en date du 24 juillet 1978 que le Conseil des Communautés Européennes a examiné les conditions de mise en œuvre d'une action communautaire en matière de politique économique.

L'objectif de l'action commune adopté par le Conseil est de parvenir à une augmentation sensible de la croissance économique et de réduire ainsi le chômage en Europe, en luttant contre l'inflation, en réalisant une plus grande stabilité monétaire, en élargissant les échanges internationaux, en effectuant des progrès dans le domaine énergétique, en réduisant les déséquilibres régionaux et en activant la demande.

Tous les Etats membres prendront à cet effet les mesures nécessaires en fonction de leur marge de manœuvre économique. Ainsi les pays qui ne connaissent pas de problèmes sur le plan de l'inflation et de la balance des paiements feront davantage pour augmenter la demande intérieure, en particulier les investissements, tandis que les pays dont les prix augmentent fortement porteront en premier lieu leur attention sur les développements inflationnistes défavorables.

Afin de concrétiser le contenu de cette action commune, le Conseil a réussi à définir notamment les contributions de chaque Etat membre, en matière de politique budgétaire, à l'action de relance concertée des économies européennes.

C'est ainsi que la contribution à fournir par la politique budgétaire de notre pays à l'action de relance concertée des économies européennes a été définie comme suit :

« Le Luxembourg pourra contribuer à l'action concertée par une impulsion budgétaire équivalente à plus de 1% du produit intérieur brut, au moyen de réductions d'impôts, d'augmentations des transferts à certaines catégories de ménages ainsi que d'aides à l'investissement et à la reconversion industrielle. La plupart de ces mesures seraient à charge du budget de 1979. »

En prévoyant des crédits nouveaux se chiffrant à 640 millions pour la stimulation économique, à 660 millions pour les mesures sociales et à 500 millions pour l'allègement sélectif des impôts, le présent projet de budget répond sur tous les points à cette recommandation des instances communautaires.

3.2. Les principes de politique budgétaire pluri-annuelle

Les principes de politique budgétaire pluriannuelle préconisés par le programme gouvernemental ont été rigoureusement mis en pratique dans le cadre de l'élaboration du programme pluriannuel des finances publiques 1977-1980. Ils ont également servi de fondement à la définition de la politique budgétaire globale que le Gouvernement entend suivre pendant l'exercice 1979.

En ce qui concerne les possibilités de croissance à moyen terme de notre produit intérieur brut pendant la période quinquennale 1976-1980, le Gouvernement estime qu'il y a lieu de maintenir pour 1979 l'hypothèse admise au programme pluriannuel, c.-à-d. un taux moyen de croissance annuelle du produit intérieur brut de l'ordre de 3% en volume.

Les prévisions d'évolution de l'indice des prix à la consommation en vue de l'élaboration du projet

de budget pour 1979 ont évidemment dû être faites déjà au début de l'année 1978. Elles sont fondées dès lors sur l'hypothèse de hausses intra-annuelles de l'indice des prix de respectivement 5% en 1978 et 4,5% en 1979 et se traduisent en termes d'échelle mobile des salaires par une moyenne annuelle des cotes d'application de 304 points pour toute l'année 1979.

Par rapport au budget voté pour 1978 où la moyenne annuelle des cotes d'application était de 297,5 points, les crédits prévus au projet de budget pour 1979 ont donc été majorés de quelque 2,2% (304 : 297,5) seulement, bien qu'en réalité l'écart entre les moyennes annuelles des cotes d'application de 1978 et de 1979 s'élèvera probablement à 5%. De cette façon l'hypothèse de la progression des prix trop forte, retenue pour l'élaboration du projet de budget pour 1978 se trouve automatiquement corrigée.

En considération de la hausse effective des prix observée au cours du premier semestre de cette année-ci, les prévisions faites au sujet de l'évolution de l'échelle mobile des salaires en vue de la mise au point du projet de budget pour 1979 pourraient également s'avérer légèrement surfaites. Dans ce cas, une opération de correction analogue devrait être effectuée pour le projet de budget de 1980. Les conditions d'équilibre du projet de budget pour 1979 n'en seraient cependant affectées que dans une mesure négligeable.

Pour ce qui est du troisième facteur à prendre en considération afin de fixer un taux normatif d'accroissement des dépenses publiques, à savoir l'élasticité des recettes ordinaires par rapport à la croissance du PIB, il est renvoyé au volume I du projet de budget pour 1979. Relevons simplement que le Gouvernement a maintenu pour cet exercice le taux de 1% qui a été admis au programme pluriannuel des finances publiques 1977-1980.

Sur la base de ces considérations, le Gouvernement a arrêté comme suit la norme d'augmentation du total des dépenses de l'Etat pour 1979 :

| | |
|--|--------------|
| 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 (cote d'application de 304 points en 1979 au lieu de la cote de 297,5 points retenue au budget pour 1978) | +2,2% |
| 3. Elasticité annuelle moyenne des recettes ordinaires par rapport à la croissance du produit intérieur brut en volume (à prix constants) | +1,0% |
| Total (taux multiplicatif) | +6,3% |

Cette norme de croissance des dépenses budgétaires de l'Etat est en fait la plus basse retenue depuis 1970.

4. La masse globale du projet de budget pour 1979

Par rapport au compte provisoire de l'exercice 1977 et au budget voté pour 1978, le projet de budget pour 1979 se présente comme suit :

| | Compte provisoire 1977 | Budget voté 1978 | Projet de budget 1979 | Variations | |
|------------------------------|------------------------|------------------|-----------------------|-------------|------|
| | | | | en millions | en % |
| <i>Budget ordinaire</i> | | | | | |
| Recettes | 37 040,2 | 37 808,0 | 40 698,4 | +2 890,4 | +7,6 |
| Dépenses | 31 703,7 | 34 091,5 | 35 965,3 | +1 873,8 | +5,5 |
| Excédents | +5 336,5 | +3 716,5 | +4 733,1 | +1 016,6 | |
| <i>Budget extraordinaire</i> | | | | | |
| Recettes | 1 360,9 | 1 369,8 | 514,1 | — 855,7 | |
| Dépenses | 6 287,0 | 5 588,0 | 6 135,0 | + 547,0 | +9,8 |
| Excédents | —4 926,1 | —4 218,2 | —5 620,9 | —1 402,7 | |
| <i>Budget total</i> | | | | | |
| Recettes | 38 401,1 | 39 177,8 | 41 212,5 | +2 034,7 | +5,2 |
| Dépenses | 37 990,7 | 39 679,5 | 42 100,3 | +2 420,8 | +6,1 |
| Excédents | + 410,4 | — 501,7 | — 887,8 | — 386,1 | |

Notes : Les montants sont indiqués en millions de francs.

Les pourcentages représentent les taux de variation du projet de budget pour 1979 en comparaison du budget voté pour 1978 : les taux de variation des recettes, extraordinaires et totales, sont calculés compte tenu des emprunts de 1000 millions prévu pour 1978 et de 500 millions prévu pour 1979.

Pour des raisons de comparabilité, les crédits du budget voté pour 1978 ont été regroupés conformément à la structure du projet de budget pour 1979; les totaux des dépenses ordinaires et extraordinaires ne concordent donc pas avec les totaux correspondants du budget publié du même exercice.

Ainsi qu'il ressort de ces chiffres, le projet de budget pour 1979 se solde par un excédent des dépenses de l'ordre de quelque 888 millions, ceci compte tenu d'un emprunt de 500 millions. D'après les chiffres officiels, le taux d'accroissement des dépenses de l'Etat s'élève à 6,1% compte tenu des éléments portés « hors plafond ».

Tout comme les chiffres du budget voté pour 1978, les chiffres du projet de budget pour 1979 englobent un certain nombre d'éléments exceptionnels, à caractère soit conjoncturel soit intermittent, dont il convient de tenir compte dans l'interprétation de l'évolution budgétaire.

Ainsi, déduction faite de ces éléments exceptionnels — dont l'analyse figure dans le volume I du projet de budget — les dépenses totales accusent une augmentation de 6,3%, ce qui correspond exactement à la norme d'augmentation pluriannuelle arrêtée pour 1979. Le projet de budget pour 1979 corrigé des éléments exceptionnels présente un total de recettes de 41 211,5 millions et un total de dépenses de 41 173,3 millions. Il se trouve donc en situation équilibrée et se solde par un léger excédent des recettes de l'ordre de 39 millions.

Les propositions budgétaires initiales, présentées pour 1979 par les départements ministériels, portaient sur les montants suivants :

| | |
|--------------------------|-----------------|
| Dépenses ordinaires | 38 350 millions |
| Dépenses extraordinaires | 6 150 millions |
| Dépenses totales | 44 500 millions |

L'acceptation de ces propositions aurait comporté une augmentation des dépenses de l'Etat de 12,1% par rapport à celles du budget voté pour 1978. Une gestion budgétaire prudente a permis de ramener le taux de hausse globale des charges budgétaires à 6,1%.

Ces compressions ou freinages se sont rapportés pour plus de 99% à des dépenses ordinaires et notamment à des dépenses de consommation. Ils s'avèrent d'ailleurs inévitables afin de permettre au Gouvernement de se créer une marge de manœuvre budgétaire suffisante pour introduire des mesures nouvelles dans l'intérêt de la stimulation concertée de l'activité économique, pour la sauvegarde du plein emploi ainsi que dans l'intérêt d'une plus juste répartition des revenus.

Malgré cette compression de quelque 2,4 milliards du total des crédits initialement proposés par les départements ministériels, le projet de budget des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires englobe deux provisions globales pour amendements de 140 et respectivement 10 millions, soit d'un total de 150 millions. Grâce à ces propositions, le Gouvernement entend éviter que les amendements budgétaires ne fassent augmenter les dépenses au-delà de la norme admissible.

5. Les principaux accents de la politique gouvernementale

Dans les conditions économiques et sociales actuelles, la première priorité de l'action gouvernementale en matière budgétaire doit évidemment revenir à la sauvegarde du plein emploi des travailleurs, étant entendu que cette priorité implique à son tour la relance concertée de la croissance économique, notamment par le développement du potentiel productif des entreprises et par la poursuite de la lutte contre l'inflation.

En vue d'atténuer les effets de la crise économique, une plus juste répartition des revenus s'impose plus que jamais, et cela non seulement au sein de la collectivité nationale, mais également entre les nations. L'allégement sélectif de la charge fiscale, la continuation de l'œuvre de progrès social et le renforcement de l'aide au développement doivent donc être aménagés à titre de mesures d'accompagnement des actions primordiales dont question ci-dessus.

5.1. La sauvegarde du plein emploi des travailleurs

La relance de l'activité économique par le renforcement du potentiel productif des entreprises et la lutte contre l'inflation continuent à constituer la meilleure sauvegarde du plein emploi.

Le Gouvernement ne s'est cependant pas contenté de créer des conditions optimales pour la sauvegarde du plein emploi par une relance concertée de la croissance économique, mais il a en revanche également tenu compte de la nécessité de mettre en œuvre un certain nombre de mesures tendant à améliorer de manière directe les possibilités d'emploi des travailleurs.

Ainsi, le nombre des nouveaux engagements au service de l'Etat de personnel occupé à titre permanent et à tâche complète a été porté de 100 unités en 1978 à 150 unités en 1979, ce qui représente une augmentation de 1,5% environ des effectifs en place. Ce nombre comprend notamment 75 nouveaux engagements de personnel enseignant pour les besoins de l'enseignement postprimaire.

S'il est évident que l'ensemble de la question relative aux professeurs-stagiaires devra être discuté à brève échéance dans le contexte du projet de loi portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire, il n'en reste pas moins que le Gouvernement vient dès à présent de s'engager dans le sens de la motion parlementaire acceptée l'année passée en matière de nominations.

Ensuite, et en application des règlements grand-ducaux portant fixation du contingent des volontaires de l'armée, les crédits nécessaires ont été inscrits au projet de budget dans l'intérêt du recrutement de 55 volontaires supplémentaires.

A côté de cette politique active de création d'emplois nouveaux, le Gouvernement a veillé à ce que les moyens financiers du fonds de chômage restent suffisants pour atténuer les effets du chômage. Parallèlement le régime des prestations de chômage mis en place par la loi du 30 juin 1976 vient d'être amélioré récemment.

Etant donné que le problème du sous-emploi risqué de se poser avec une nouvelle acuité pour les jeunes dès la rentrée d'automne, le Gouvernement se hâte de mettre en place les diverses mesures prévues par la loi du 27 juillet 1978 en faveur de cette catégorie de travailleurs particulièrement exposée au risque du chômage. Parmi ces mesures, il faut relever avant tout la constitution d'une division d'auxiliaires susceptibles d'être affectés temporairement à des tâches d'utilité publique ou sociale ainsi qu'à des tâches d'intérêt culturel proposées et exécutées par les pouvoirs publics ou par tout organisme, institution ou groupement de personnes poursuivant un but non lucratif.

5.2. Le 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, le projet de budget pour 1979 présente toute une panoplie de moyens tendant avant tout à développer le potentiel productif des entreprises et à créer de nouvelles facilités d'exportation.

— Une série de crédits est destinée à compléter et à renforcer les dotations de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement pour un montant total de 765 millions (contre 200 millions au budget voté pour 1978). Le versement de la dotation complémentaire de 500 millions prévue à l'article 11 de la loi du 2 août 1977 portant création de la S.N.C.I., fait partie de la contribution de notre pays à l'action de relance concertée des économies européennes. Ainsi l'action de stimulation des investissements et des exportations de la S.N.C.I. pourra être renforcée.

— Par ailleurs le projet de budget émerge des crédits d'un montant total de 260 millions à titre d'aides, directes et indirectes, pour le développement et la diversification de l'industrie. La progression de 45 millions accusée par ces crédits en comparaison de ceux inscrits au budget voté de l'exercice 1978 est provoquée en grande partie par les ressources pour le financement accru des mesures et interventions visant la création ou l'amélioration des infrastructures industrielles, et notamment l'aménagement de zones industrielles à caractère national dans le sud du pays.

— En prévoyant un crédit de 465 millions au titre de l'alimentation du fonds d'orientation économique et sociale de l'agriculture, le Gouvernement a réservé quelque 40 millions supplémentaires pour la modernisation des structures de production de l'agriculture. Tout en liquidant le solde de l'ancienne loi agraire en début de l'année 1979, ces crédits serviront à subventionner les actions, individuelles et collectives, prévues dans le projet de loi promouvant la modernisation de l'agriculture.

— En vue d'augmenter la compétitivité de nos entreprises, la création de nouvelles facilités d'exportation au profit de l'industrie sera complétée par une dernière tranche de crédit de 50 millions por-

tant la dotation de l'Office du ducroire à 400 millions. Compte tenu des autres moyens dont dispose l'Office, cette dotation prévue par la loi du 21 avril 1978, permettra de couvrir des exportations d'une valeur de plus de 4 milliards.

— Par ailleurs, la promotion du commerce extérieur bénéficie encore d'un relèvement massif des dépenses budgétaires à titre de bonifications d'intérêt sur des crédits à l'exportation au profit d'entreprises exportatrices de biens d'équipement d'origine luxembourgeoise (+35 millions). A noter encore qu'un nouveau crédit budgétaire de quelque 13 millions est proposé pour 1979 en faveur de la prospection commerciale à l'étranger.

Cet important effort d'aide à l'investissement et à l'exportation est complété par un volume très fortement accru d'investissements publics témoignant de la volonté du 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 4 881 millions en 1978 à 5 639 millions en

1979, soit une progression de 15,5% entre 1978 et 1979.

5.3. La poursuite de la lutte contre l'inflation

Les excellents résultats atteints d'ores et déjà par notre pays dans la lutte contre l'inflation se comparent favorablement avec ceux des pays européens qui sont les mieux placés dans ce domaine. Ainsi p. ex. les derniers chiffres publiés par l'OCDE concernant la hausse intra-annuelle (juin 78 / juin 77) des prix à la consommation montrent que, parmi tous les États membres, le Luxembourg se classe en troisième position avec un taux d'inflation de +2,7% et n'est devancé que par la Suisse (+1,1%) et la République Fédérale d'Allemagne avec +2,4%. Le taux de progression pour l'ensemble des pays de l'OCDE s'élève à 8,2%, celui des États membres de la C. E. à 7,4%. Un ralentissement considérable de la hausse des prix à la consommation s'est manifesté progressivement depuis 1974 ainsi qu'en témoigne le tableau concernant la croissance intra-annuelle de l'indice des prix à la consommation.

| | Premier semestre (juin/décembre) | Second Semestre (décembre/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% | +0,7% | + 4,3% |
| Année 1978 | +2,0% | (+1,7%) | (+ 3,7%) |

Note : Les chiffres entre parenthèses représentent des prévisions basées sur une extrapolation de l'évolution relevée entre décembre 1977 et juillet 1978.

Au cours des dernières années, le Gouvernement a fourni par sa politique en matière budgétaire une contribution très importante à la lutte contre l'inflation. Citons à ce titre :

- la stricte discipline budgétaire exemplaire à la fois lors de l'établissement du budget et dans le cadre de son exécution;
- l'application rigoureuse des principes de politique budgétaire pluriannuelle se traduisant par l'ajustement de la croissance des dépenses de l'Etat sur l'accroissement tendanciel des recettes fiscales et non pas sur leur développement conjoncturel ou exceptionnel;
- la mise en réserve annuelle des excédents budgétaires d'origine conjoncturelle ou exceptionnelle.

Le projet de budget pour 1979 sera également financé de manière à ce qu'il n'en émane pas d'impulsions inflationnistes :

- financement de plus de 75% du total des dépenses extraordinaires par des excédents de recettes du budget ordinaire, c'est-à-dire au moyen de l'épargne de l'Etat;
- compression du solde à financer à un niveau modeste par rapport au produit intérieur brut, montant représentant 1,2% seulement de cet agrégat;

— couverture du solde budgétaire par l'émission d'un emprunt de 500 millions sur le marché des capitaux, c.-à-d. par le recours à l'épargne de la collectivité nationale, ainsi que par un prélèvement sur la réserve budgétaire, c.-à-d. au moyen de l'épargne accumulée par l'Etat.

Le projet de budget pour 1979, 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. L'allègement sélectif de la charge fiscale

Outre leur effet dans le sens d'une plus juste répartition des revenus, les mesures d'allègement sélectif de la charge fiscale doivent également être appréciées dans l'optique de la relance concertée des économies européennes. Elles constituent dès lors à la fois des mesures de stimulation de la demande au niveau supra-national et de redistribution des revenus au niveau national.

La mesure la plus importante proposée dans la loi budgétaire pour 1979 est constituée par la révision sélective du tarif de l'impôt sur le revenu des per-

sonnes physiques. Cette mesure — promise dans le programme gouvernemental et rappelée dans une motion parlementaire en décembre 1976 — tend à atténuer la progressivité de l'impôt pour les revenus modestes et moyens. Par le biais d'une réduction sélective de la ponction fiscale, cette mesure vise à répartir l'effort fiscal d'une partie de la population dans le sens d'une plus grande équité fiscale. Je vous invite à vous référer au commentaire de la loi bud-

gétaire pour ce qui est de la structure du barème proposé pour 1979.

Il résulte des tableaux de comparaison afférents que l'amélioration du revenu disponible des ménages réalisée par le biais de ces mesures fiscales est concentrée sur les revenus faibles et moyens. L'avantage décroît à mesure que le revenu s'élève. Le relèvement du quotient familial de 4,4 à 4,6 introduit un avantage supplémentaire en faveur des familles ayant 3 enfants, ou plus, à charge.

En chiffres absolus, la réduction annuelle d'impôts maximum sera

- de 3 120,— fr. pour un revenu de 300 000,— fr. de la classe d'impôt I
- de 6 240,— fr. pour un revenu de 600 000,— fr. de la classe d'impôt II
- de 7 831,— fr. pour un revenu de 462 120,— fr. de la classe d'impôt III₁
- de 8 262,— fr. pour un revenu de 462 120,— fr. de la classe d'impôt III₂
- de 11 187,— fr. pour un revenu de 600 000,— fr. de la classe d'impôt III₃
- de 12 077,— fr. pour un revenu de 600 000,— fr. de la classe d'impôt III₄

En pourcentage, le total de l'impôt sur le revenu sera diminué de 10 à 33%

- pour les revenus inférieurs à 200 000,— fr. de la classe d'impôt I
- pour les revenus inférieurs à 425 000,— fr. de la classe d'impôt II
- pour les revenus inférieurs à 500 000,— fr. de la classe d'impôt III₁
- pour les revenus inférieurs à 600 000,— fr. de la classe d'impôt III₂

Il sera diminué de 10 à 100%

- pour les revenus inférieurs à 650 000,— fr. de la classe d'impôt III₃
- pour les revenus inférieurs à 800 000,— fr. de la classe d'impôt III₄
- pour les revenus inférieurs à 850 000,— fr. de la classe d'impôt III₅

Ainsi, le seuil de revenu minimum imposable est relevé

- pour la classe d'impôt III₃ de 350 000,— à 366 000,— fr.
- pour la classe d'impôt III₄ de 410 000,— à 463 000,— fr.
- pour la classe d'impôt III₅ de 457 000,— à 519 000,— fr.

Cette mesure comporte un déchet de recettes total de 500 millions, dont l'incidence se fera sentir à raison de 350 millions sur les recettes de l'exercice 1979 concernant l'impôt retenu sur les traitements et salaires. Il n'est aucunement envisagé de compenser ou de financer cette moins-value de recettes budgétaires par une quelconque augmentation des impôts indirects (p. ex. TVA).

La présente révision du tarif de l'impôt fait suite aux trois aménagements ponctuels ainsi qu'à l'adaptation du tarif à l'indice des prix à la consommation opérés déjà dans le cadre des lois budgétaires des années 1975 à 1978.

Une telle adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne s'impose pas pour l'année 1979. En effet, la progression de l'indice des prix entre le premier semestre de 1977 et le

même semestre de cette année-ci n'a atteint que 3,16% et reste donc inférieure au seuil de 5% au moins requis pour la mise en œuvre de l'adaptation légale du tarif de l'impôt.

5.5. La continuation de l'œuvre de progrès social

Tout en mettant en œuvre un ensemble de mesures de politique économique, le Gouvernement n'a cependant nullement négligé les impératifs de la politique sociale et de la politique familiale. Aussi le projet de budget pour 1979 aligne-t-il un ensemble important de crédits supplémentaires destinés à financer des mesures sélectives nouvelles à caractère social et familial (en millions de fr.) :

| | |
|---|-------|
| — Nouvelles mesures légales ou réglementaires dans l'intérêt des agents de la fonction publique, notamment des agents des carrières inférieure et moyenne | 300,0 |
| — Majoration des allocations familiales, essentiellement en faveur du 2 ^e enfant à charge | 115,5 |
| — Introduction d'une allocation spéciale pour personnes gravement handicapés | 96,5 |
| — Augmentation de 10% des revenus annuels minimums garantis par le Fonds national de solidarité | 31,5 |
| — Intervention dans le paiement des cotisations à la Caisse de pension agricole (réforme de l'assurance-pension des agriculteurs) | 63,0 |
| — Revalorisation des rentes-accidents agricoles (mesure de rattrapage) | 3,5 |
| — Education différenciée des handicapés | 16,5 |
| — Intégration sociale des jeunes | 39,5 |
| | <hr/> |
| | 666,0 |

Cette énumération n'est pas exhaustive. Le projet de budget tend en effet à mettre en œuvre des me-

6. Les opérations des fonds d'investissements publics

La politique budgétaire est axée entre autres sur une intensification sélective des équipements collectifs dans les domaines où il s'agit de combler des retards. Il en résulte que les investissements publics constituent un des objectifs primordiaux de la politique budgétaire et de la politique gouvernementale tout court.

Etant donné que plus de deux tiers de ces investissements sont financés par l'intermédiaire des fonds d'investissements publics, le Gouvernement s'est efforcé ces dernières années à fournir des données détaillées concernant les opérations des fonds d'investissements publics afin de permettre à la Chambre des députés d'étendre son contrôle budgétaire aux fonds d'investissements publics tant en ce qui concerne les dotations que les dépenses effectives.

Pour la période 1975-1979, le développement des opérations de l'ensemble des fonds se présente comme suit :

| | |
|-----------------------------|------------------|
| Alimentations budgétaires : | +12 972 millions |
| Dépenses effectives : | —13 886 millions |
| Excédents des dépenses : | — 914 millions |

Il s'agit là d'une évolution normale et cet excédent des dépenses est conforme aux principes de politique budgétaire pluriannuelle en vertu de laquelle les fonds d'investissements publics sont suralimentés durant les périodes de conjoncture soutenue, alors que les disponibilités ainsi accumulées sont résorbées progressivement pendant les phases de mauvaise conjoncture.

Par rapport au budget voté pour 1978, le montant total des investissements à réaliser par l'intermédiaire des fonds au cours de l'année 1979 passe de

surettes nouvelles dans d'autres domaines ou à amplifier la portée de mesures déjà existantes dans les divers secteurs de l'action gouvernementale (éducation physique et sports, éducation nationale, politique familiale et du logement, santé publique, classes moyennes, environnement et tourisme, transports, etc.).

5.6. Le renforcement 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 1979 un effort supplémentaire dans le sens préconisé sur le plan international.

Ainsi, les crédits dans l'intérêt des aides bilatérales et multilatérales qui sont prévus au budget du Ministère des Affaires Étrangères augmenteront au total de 124,2 millions en 1978 à 137,2 millions en 1979 (+10,4%), c.-à-d. à un rythme supérieur à celui du total des dépenses proposées pour 1979. Si on ajoute à ces chiffres les crédits inscrits au département des Finances ayant le même objet, l'aide nationale au développement se monte à 214,5 millions (+10,6% par rapport à 1978).

3,4 à 3,9 milliards et présente donc une augmentation de 15,7%. Cette hausse considérable s'inscrit à la fois dans le cadre de la politique anti-cyclique décrite précédemment et de la stimulation concertée de la croissance économique au niveau des Communautés européennes.

En ce qui concerne l'évolution des opérations des divers fonds pour 1979, les investissements pour les télécommunications et pour l'épuration des cours d'eau se maintiendront à peu près à leur niveau élevé atteint en 1978 déjà. Par contre, les investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, ainsi que ceux du fonds des routes marqueront au total une augmentation considérable, en s'accroissant de près de 24% en l'espace d'une année. Cet effort d'investissement de l'Etat peut être apprécié entre autres à l'aide de la liste non exhaustive des investissements nouveaux à entamer ou à intensifier au cours de l'année prochaine et à laquelle figurent notamment les nouveaux raccordements d'abonnés téléphoniques, l'établissement thermal de Mondorf-Etat, le centre d'entretien et d'intervention routier, ainsi que les autoroutes : pénétrantes de la Ville de Luxembourg (Rond Point Robert Schuman - Place de l'Etoile, tronçon Gasperich - gare centrale), autoroute Luxembourg - Arlon et voie express Belval - Esch-sur-Alzette.

Le financement des fonds d'investissements publics sera assuré comme suit (en millions de francs) :

| | |
|--|---------|
| Alimentations budgétaires | 2 845,0 |
| Prélèvement sur les avoirs reportés des exercices antérieurs | 1 046,6 |
| Dépenses d'investissement au total | 3 891,6 |

7. Le budget des recettes

Les prévisions des recettes totales pour 1979 s'élèvent à 41 212,5 millions et sont donc supérieures de 2 034,7 millions ou de 5,2% par rapport à celles inscrites au budget voté pour 1978. A part l'emprunt prévu de 500 millions — dont il sera question au chapitre suivant —, les recettes extraordinaires sont insignifiantes et ne se chiffrent qu'à 14,1 millions.

Dans le commentaire ci-après, je peux me limiter en conséquence à la prévision des recettes ordinaires marquées par un taux de progression de 7,6% par rapport aux prévisions pour 1978. En représentant 85% du total des recettes ordinaires, les rentrées fiscales constituent de loin l'élément le plus important du budget des recettes.

Rappelons d'emblée qu'au total le projet de budget pour 1979 ne comporte pas d'augmentation de la charge fiscale. Au contraire, les dispositions fiscales inscrites dans la loi budgétaire auront pour effet d'alléger cette charge.

Parmi les principales recettes fiscales pour 1979 figurent l'impôt retenu sur les traitements et salaires avec 9,75 milliards, l'impôt sur le revenu des collectivités avec 7 milliards et la taxe sur la valeur ajoutée avec 5,65 milliards.

C'est l'impôt sur le revenu des collectivités qui présente le développement le plus spectaculaire avec une progression de 1,5 milliard entre les prévisions de 1978 (5,5 milliards) et celles de 1979 (7 milliards).

En ce qui concerne cette catégorie d'impôts, il convient toutefois de relever que par rapport aux prévisions budgétaires pour 1978, les rentrées effectives pourraient présenter une plus-value atteignant ou dépassant même légèrement le montant de 1 milliard. Cette plus-value de recettes s'explique essentiellement par la contribution croissante du secteur financier.

Toujours pour l'année en cours, cette plus-value de l'ordre de 1 milliard sera cependant compensée en majeure partie par d'importantes moins-values de recettes liées notamment au ralentissement sensible de la hausse des prix et concernant surtout l'impôt retenu sur les traitements et salaires (—400 millions) ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée (—250 à —300 millions). Malgré ces écarts entre prévisions et recettes fiscales effectives, il ne faut toutefois pas perdre de vue la grande véridicité qui a marqué les budgets de ce Gouvernement, aussi bien à l'occasion de leur établissement que lors de leur exécution.

8. La situation générale des finances de l'Etat

Dans l'ensemble, le compte provisoire de l'exercice 1977 a pu être clôturé avec un excédent effectif des recettes de 410,4 millions, contre un excédent présumé des dépenses de 756,4 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 5 907 millions à la fin de l'exercice 1976 à $(5\,907,0 + 410,4 =) 6\,317,4$ millions à la fin de l'exercice 1977.

Cette situation budgétaire fondamentalement saine s'explique entre autres par la stricte observation de la discipline financière que ce Gouvernement s'est imposée. Aussi la partie disponible de la réserve budgétaire ne saurait-elle en aucun cas servir de financement de nouvelles dépenses à caractère permanent. Elle est à réserver essentiellement au financement des excédents de dépenses du budget en cours d'exécution et de ceux des prochains exercices, ceci dans la mesure où ces déficits temporaires résultent de la mise en compte « hors plafond » des dépenses additionnelles requises pour le financement de la lutte anti-crise.

Dans ce contexte, il peut être rappelé qu'en raison des éléments mis en compte « hors plafond », le budget voté pour 1978 accuse un excédent de dépenses de l'ordre de 500 millions et que le projet de budget pour 1979 présente à son tour un surplus de dépenses s'établissant provisoirement à près de 900 millions. Ces soldes négatifs devront être couverts par recours à la réserve budgétaire.

Le projet de budget pour 1979 prévoit l'émission d'un nouvel emprunt de 500 millions seulement destiné au financement d'une partie des dépenses extra-

ordinaires non couvertes par d'autres recettes extraordinaires, ou par l'excédent de recettes du budget ordinaire. En 1979, l'appel de l'Etat au marché des capitaux sera dès lors de moitié inférieur à celui prévu au budget voté pour 1978.

Dans les conditions actuelles, cette diminution de l'endettement de l'Etat présente l'avantage de ménager une marge de manœuvre supplémentaire pour le cas où la crise économique ne pourrait pas être maîtrisée dans un proche avenir. D'autre part, cette renonciation de l'Etat à collecter une partie de l'épargne privée permettra aux entreprises, qui sont engagées à présent dans un difficile processus de restructuration, de mobiliser dans de meilleures conditions les capitaux nécessaires sur le marché national.

Le montant limité de l'emprunt aura pour effet de ralentir le mouvement ascendant de la dette à long terme amorcé en 1976 et 1977 au rythme d'une augmentation annuelle de 5,9%. Eu égard notamment à la mauvaise conjoncture économique des dernières années et en comparaison de la situation dans les pays voisins, une telle évolution de la dette consolidée doit être considérée comme tout à fait satisfaisante.

La nouvelle et notable baisse de la dette flottante intervenue pendant l'année 1977 est aussi à ranger du côté des éléments positifs de l'évolution de la dette publique.

Malheureusement l'évolution n'est pas favorable pour l'élément constitutif le plus important de la dette publique, à savoir la dette à terme non défini. Cette dernière est formée par les certificats de la dette publique émis au profit des régimes de pension contributifs sur la base de l'article 3-I de la loi

unique du 13 mai 1964 et qui représente la contrepartie des contributions de l'État nécessitées par l'insuffisance croissante des capitaux de couverture de la plupart de ces régimes.

C'est plus particulièrement depuis 1976 que le développement annuel de cette catégorie de la dette publique a manifesté une très forte accélération qui

se trouve à l'origine d'une rapide augmentation du total de la dette publique. Malgré la fusion des caisses de pension des artisans et des commerçants et des industriels à partir du 1. 1. 1977, la dette publique à terme non défini s'élèvera probablement à plus de 14,6 milliards à la fin de l'année 1979.

9. Conclusions

Exempt de velléités d'électorisme et marqué par le taux de progression le plus faible depuis 1970, le projet de budget pour 1979 est avant tout un budget responsable tant dans ses moyens que quant à ses fins. Cela veut dire que les mesures prévues répondent aux besoins prioritaires du moment et préservent l'avenir économique du pays. Ce dernier aspect du projet de budget traduit le souci du Gouvernement de voir garanti, au-delà des prochaines élections, le bien-être de notre population.

C'est dans ce même souci préventif que le Gouvernement, malgré les nombreuses mesures imposées par la crise économique, a su consolider les finances publiques et même renforcer les réserves de l'État.

Au-delà de l'équilibre budgétaire, le Gouvernement a réussi pendant cette période particulièrement difficile à sauvegarder un niveau d'emploi des plus favorables de l'Occident, un taux d'inflation qui compte actuellement parmi les moins élevés de l'OCDE et un climat social propice à de nouveaux investissements.

Ainsi, non seulement du point de vue financier, mais également du point de vue de la politique économique et sociale, toutes les conditions sont réunies pour assurer le progrès au-delà du prochain exercice budgétaire.

Jacques-F. Poos
Ministre des Finances
5. 9. 1978