



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

La politique budgétaire du gouvernement luxembourgeois	
Exposé budgétaire de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, fait à la Chambre des Députés le 13 novembre 1979	1
Les aspects particuliers du budget de l'Etat	
Exposé budgétaire de Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances, fait à la Chambre des Députés le 13 novembre 1979	5
La politique étrangère du gouvernement luxembourgeois	
Discours prononcé à la Chambre des Députés le 6 novembre 1979 par Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires Etrangères	17
Luxembourg, place financière internationale	
Conférence faite par Monsieur Ernest Mühlen, Secrétaire d'Etat aux Finances, le 26 novembre 1979, devant l'Association des Ingénieurs et Industriels Luxembourgeois	28

7/79

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

Bulletin de documentation

La politique budgétaire du gouvernement luxembourgeois

Le 13 novembre 1979, Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, a fait à la Chambre des Députés, dans le cadre des débats budgétaires, l'exposé suivant sur la politique budgétaire du gouvernement.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le budget 1980 débute l'exécution du programme du législateur

Il y a quelques mois j'ai eu le privilège de présenter à cette tribune la déclaration gouvernementale qui fixe les grandes orientations politiques que le Gouvernement issu des élections du 10 juin dernier entend suivre au cours des années à venir.

Aujourd'hui, une première partie de ce programme gouvernemental vous est présentée sous forme plus concrète par le biais du projet de budget pour 1980. Je vous rappelle que le Gouvernement n'est entré en fonction que vers la mi-juillet.

Or l'on sait que la configuration du budget de 1980 et les marges d'orientation politique qu'il laisse aux nouveaux Gouvernants sont préjugés non seulement par les travaux préparatoires qui remplissent le premier semestre de l'année, mais encore et surtout, par le poids et les suites des budgets antérieurs. Personne ne pouvait donc attendre du Gouvernement qu'au cours du premier mois de son fonctionnement et sous la pression des délais impartis, il puisse réformer de fond en comble la politique budgétaire. Toutefois les problèmes nationaux sont suffisamment pressants pour que l'on ne se contente pas d'un budget purement administratif ou de gestion pour lequel on se serait excusé en le qualifiant de budget de transition. D'ores et déjà il contient un ensemble de mesures tendant à mettre en œuvre certaines actions primordiales et prioritaires du programme gouvernemental.

Dans cette introduction aux débats budgétaires il m'appartient essentiellement de situer le budget par rapport aux nécessités impératives de notre vie nationale aussi bien que dans le contexte d'une situation internationale qui pèsera sur son exécution. Par ailleurs ce premier débat budgétaire de la législature 1979-84 suppose que j'interprète le budget de 1980 par rapport à l'ensemble du programme gouvernemental et que je précise certaines orientations futures. Il revient au Ministre des Finances d'expliquer la

structure budgétaire et d'exposer en détail les dispositions relatives aux recettes et aux dépenses budgétaires ainsi que la situation financière de l'Etat.

Votre Commission des Finances et du Budget, profondément renouvelée, a été sous la même pression chronologique que le Gouvernement et les autres instances intervenant dans la procédure législative. Aussi faut-il apprécier à sa juste valeur le travail fourni par ses membres et spécialement par son rapporteur, l'honorable Monsieur Fernand Rau, auquel la fraîcheur de ses impressions et sa compétence ont inspiré des lignes de pensée dignes d'être approfondies. Je ne voudrais pas manquer de remercier la Commission des Finances et du Budget qui, en partageant notre approche fondamentale, a sans doute fourni un travail intéressant à maints égards et susceptible d'influencer les options présentes et futures en matière de politique budgétaire.

Deux problèmes nationaux de base

Parmi les considérations de base qui ont inspiré le projet de budget figure la conviction du Gouvernement que les années 80 seront marquées par deux problèmes fondamentaux d'ordre structurel auxquels les pouvoirs publics, ensemble avec toutes les forces vives de la nation, devront trouver une réponse. Il s'agit en premier lieu de poursuivre et de parachever la restructuration en profondeur de notre économie nationale et son adaptation au contexte international changeant. En deuxième lieu sur le plan démographique, il convient de chercher un redressement de l'évolution alarmante de notre pays.

Conscient de ces problèmes, le Gouvernement s'est engagé dès le départ à promouvoir des mesures cohérentes dans les deux domaines en cause s'insérant dans un programme pluriannuel d'ensemble, en matière de développement économique d'une part et dans le domaine de la politique familiale d'autre part.

Dans le cadre de ce discours introductif aux discussions budgétaires, je me permettrai d'axer mes réflexions essentiellement sur l'utilisation du budget en

tant qu'instrument actif de la politique économique, sociale et familiale.

1. Le développement et l'adaptation de notre appareil productif aux contraintes externes constitue en effet la condition sine qua non pour que la poursuite de la croissance économique puisse assurer le maintien du plein emploi et du bien-être de l'ensemble de notre population.

Du fait qu'un pays aux dimensions réduites et à économie ouverte est très fortement tributaire des influences étrangères, l'évolution conjoncturelle de notre économie nationale dépendra dans une très large mesure de l'activité économique mondiale. Or, dans toutes les prévisions économiques récentes les experts s'accordent pour tableter pour l'année à venir sur un ralentissement de cette activité. Les perspectives économiques ont été assombries par l'enchérissement du pétrole et par les tendances à la récession qui se sont fait jour dans certains pays industrialisés, dont notamment les Etats-Unis.

L'augmentation du prix du pétrole de l'ordre de 60% et plus nous place devant les mêmes problèmes qu'en 1973. L'équilibre presque rétabli au cours des dernières années dans les balances de paiement des pays industrialisés se trouve à nouveau compromis par la facture pétrolière de l'ordre de 60 milliards de dollars. L'adaptation à cette situation se fait dans des conditions moins favorables qu'en 1973. Les taux d'inflation, qui s'étaient rapprochés dans une progressive modération, tendent à nouveau d'éclater. La lutte pour la stabilité monétaire renchérit les taux d'intérêt à des niveaux économiquement insoutenables.

La Commission de Bruxelles estime que la Communauté européenne dans son ensemble connaîtra en 1980 un taux de croissance moyen de 2% environ. Ce taux est à rapprocher au taux légèrement supérieur à 3% enregistré au cours des années 1978 et 1979.

En matière de prix à la consommation, le taux d'inflation au niveau communautaire, qui était retombé légèrement en-dessous de 7% en 1978, s'approcherait de nouveau de la barre des 9% pour l'année en cours et pour l'exercice à venir.

Ces fluctuations conjoncturelles se répercutent fatalement sur l'évolution de l'économie luxembourgeoise. Celle-ci sera marquée notamment par un ralentissement de la croissance dû à l'affaiblissement de la demande étrangère et par le risque d'accentuation du taux d'inflation.

Le Gouvernement pour sa part se propose de mettre en œuvre une stratégie offensive c.-à-d. une politique budgétaire susceptible de freiner les tendances défavorables de l'évolution conjoncturelle future.

En matière de relance de l'activité économique, le Gouvernement entend compenser partiellement l'affaiblissement de la demande étrangère par un encouragement des investissements publics et privés.

Dans le domaine de la lutte contre l'inflation, le Gouvernement a tenu à présenter un projet de bud-

get dont le financement et la structure ne créent pas de tensions inflationnistes supplémentaires. Par ailleurs, la progression en valeur des dépenses de consommation de l'Etat prévue dans le projet soumis se limite à quelque 7,3% pour 1980, de sorte que leur augmentation réelle ne devrait guère dépasser le seuil des 2%.

Afin de limiter les effets de la hausse générale de prix des produits pétroliers sur l'évolution des prix et de la balance commerciale, le Gouvernement a encore proposé un relèvement substantiel des crédits en vue de mettre en œuvre toute une panoplie de mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et la réalisation d'économies d'énergie. Ces efforts devront être accentués aussi par des mesures extra-budgétaires.

Eu égard à notre dépendance vis-à-vis de l'étranger, ces mesures ponctuelles en matière de conjoncture ne peuvent cependant produire tous leurs effets que si elles reposent sur une politique économique à moyen et à long terme visant l'adaptation continue de l'appareil productif à l'évolution sur le marché mondial et le maintien de sa compétitivité internationale.

A part son impact conjoncturel limité, le budget doit donc constituer un instrument cohérent susceptible de contribuer à la restructuration en profondeur de l'économie de notre pays. Voilà pourquoi la norme d'augmentation des dépenses doit être établie dans une optique à moyen terme et compte tenu de la prudence indispensable et particulièrement indiquée dans la phase conjoncturelle troublée que nous vivons à l'heure actuelle.

La Chambre de Commerce estime que le projet de budget pour 1980 risque de s'avérer dans ses principales options trop optimiste, du fait notamment que la croissance réelle est estimée à 3%. Faut-il rappeler que selon une politique généralement acceptée dans notre pays, ces coefficients de croissance se basent sur une estimation pluri-annuelle. Or quelles que soient les incertitudes qui caractérisent les perspectives immédiates, le pays devrait désespérer de son propre avenir, s'il n'arrivait pas à réaliser par un effort volontariste au moins ce coefficient moyen sur une période de 5 ans. En ce sens la mise en compte d'un coefficient de 3% marque aussi un objectif minimal.

Mais abstraction faite des subtilités de ces coefficients, l'observateur impartial et averti devra reconnaître que l'ampleur même des appels qui sont faits de tous côtés à l'Etat, le fait même que ce premier budget ne peut ignorer les programmes présentés aux électeurs, auraient pu faire craindre, comme en d'autres occasions, que le taux de croissance des dépenses de consommation fût sensiblement supérieur à 7,3%. Le Gouvernement a donc su se modérer, désireux qu'il est non seulement de ne pas accroître la pression fiscale, mais plutôt et dans la mesure du possible de l'alléger, sélectivement dans le cadre d'un schéma pluri-annuel. Ce qui ne dispense pas l'actuel Gouvernement de tenir sous contrôle d'une façon systématique les positions budgétaires, dans lesquelles la faci-

lité, le gaspillage et l'incurie seraient susceptibles de s'insérer.

Avant d'examiner en détail la panoplie des mesures visant la restructuration et l'adaptation de notre économie aux circonstances externes, je tiens à souligner une fois de plus que le redéploiement des activités économiques ne peut être une fin en soi, mais qu'il doit toujours viser le maintien du plein emploi et le relèvement du bien-être social.

Ainsi donc, même dans un système de libre entreprise, ce redéploiement des activités économiques ne peut se faire que si le principe de la liberté de l'initiative personnelle se concilie avec celui de la concertation entre partenaires sociaux. Le Gouvernement entend s'inspirer de ces considérations en essayant d'optimiser son intervention financière du point de vue de l'efficacité économique, de l'utilité sociale et de la qualité de la vie.

Le projet de budget pour 1980 présente un ensemble de mesures visant à encourager la poursuite et l'intensification des investissements qui ont constitué l'élément le plus dynamique de la conjoncture passée. Ainsi le total des crédits relatifs aux transferts de revenus et de capitaux aux entreprises industrielles, commerciales et artisanales, est censé passer de 497 millions en 1979 à 726 millions en 1980, soit une augmentation de 46% en l'espace d'un an. Cette majoration considérable des crédits dans l'intérêt d'aides, directes aussi bien qu'indirectes, par l'aménagement de la fiscalité (aide fiscale à l'investissement, réduction de l'impôt sur le salaire et de l'impôt commercial communal), constitue donc un appui financier non négligeable en vue d'inciter les entreprises à la consolidation, la modernisation et la diversification des activités secondaires et tertiaires existantes ainsi qu'à la création d'activités nouvelles.

Toutefois cette restructuration du potentiel productif de notre économie doit nécessairement aller de pair avec le perfectionnement des infrastructures publiques. Conscient de ce caractère de complémentarité entre investissements publics et investissements privés, le Gouvernement propose de réaliser pour l'année à venir des investissements pour un montant légèrement supérieur à 6 milliards de francs. Ce chiffre dépasse de 6% le chiffre correspondant figurant au budget pour l'année en cours.

Les crédits supplémentaires prévus au projet de budget visent avant tout la réalisation d'un certain nombre d'opérations ayant un effet bénéfique direct sur les activités des entreprises. Je voudrais citer à titre d'exemple des investissements tels que l'aménagement et l'équipement de zones industrielles à caractère national et de l'aéroport ainsi que le déplacement de la ligne de chemin de fer Esch-sur-Alzette-Pétange.

L'intervention financière de l'Etat englobe en outre des dépenses prévues en matière d'agriculture, de tourisme et de services publics. Il faut ajouter l'attention active du Gouvernement dans le domaine de la place financière et de la politique du siège pour ce qui est des institutions communautaires. La sollicitude dont jouissent ces deux vocations à rayonne-

ment international fait partie des efforts tendant à consolider et à diversifier notre économie nationale.

2. L'envergure et la multitude des mesures prévues en matière de politique économique n'ont toutefois pas été proposées aux dépens des crédits en matière de politique sociale. En effet, dans l'optique du Gouvernement le progrès économique et le progrès social doivent aller de pair, ceci d'autant plus que malgré un niveau de vie moyen relativement confortable un certain nombre de problèmes de politique sociale et de politique familiale doivent trouver une solution. Bien sûr, tant les délais impartis au Gouvernement lors de la confection du projet de budget que la marge de manœuvre financière limitée ont empêché la prise en compte de diverses revendications fondées et qui d'ailleurs ont trouvé leur reflet dans le programme gouvernemental.

Le Gouvernement a été attentif particulièrement à la prise en compte de la nécessité de l'amélioration de la condition des familles et de l'acceptation de l'enfant dans une société vieillissante.

Une série de premières applications concrètes est proposée dans le projet de budget, à savoir notamment la généralisation de l'indemnité de maternité, le relèvement des allocations familiales, le fonds de garantie de certaines pensions alimentaires, le fonds national de solidarité, la majoration des crédits en faveur de l'intégration sociale des jeunes. La classification économique des dépenses démontre que les crédits destinés principalement aux consommateurs ont progressé à un rythme identique à celui des crédits mis à la disposition des producteurs, à savoir +6,9% entre 1979 et 1980.

Le Gouvernement avait le souci de présenter un budget réaliste et équilibré socialement répondant aux besoins de l'évolution économique à court, moyen et long terme et visant une politique de redistribution des revenus équitable en fonction de la participation de chacun à l'effort de production nationale.

Budget et politique générale

En mettant en relief les deux préoccupations de base que je viens d'évoquer, je ne voudrais pas omettre de mentionner d'autres accents très significatifs posés dans le cadre du Budget. A l'analyse on se rend compte que diverses sections évoluent au-delà de la croissance budgétaire annuelle. Il en est ainsi notamment de l'éducation nationale et de la santé publique. Par ailleurs, le Gouvernement a inscrit une provision importante de l'ordre de 500 millions pour amendements budgétaires, dont la nécessité devrait se révéler au fur et à mesure que les nouveaux membres du Gouvernement allaient s'initier aux problèmes de leurs départements.

Cela m'amène à quelques réflexions sur les perspectives de nos finances publiques à moyen terme et en rapport avec l'exécution du programme gouvernemental.

On constate dans la plupart des pays à économie libre une espèce de rébellion morale contre les excès de la fiscalité que les Gouvernants ne sauraient igno-

rer, en même temps que les appels à l'aide de la collectivité se généralisent. Quadrature du cercle, que les Gouvernants sont sommés de résoudre.

En ce qui nous concerne, il faut relever que l'apport de l'impôt sur les collectivités qui est resté jusqu'ici croissant grâce au secteur bancaire, et à celui de l'impôt sur le revenu qui est resté dynamique grâce à la progressivité, nous nous sommes rapprochés de plafonds qu'il sera difficile de dépasser.

Les excédents budgétaires dus au dynamisme de ces deux postes qui constituaient au cours des dernières années une aubaine corrective, constatée en fin d'exercice dans les comptes définitifs, ont depuis cette année une nette tendance à se résorber.

D'un autre côté, l'évolution de la dette publique pose des problèmes, notamment du fait de la croissance rapide de la dette à terme non défini qui de 4,8 milliards en 1974 aura passé à 16,2 milliards à fin 1980. Il s'agit de certificats émis en faveur des établissements et caisses de pension. Ai-je besoin de remarquer que ceci pose le problème du régime financier de nos assurances-pension contributives dans le cadre de la réforme générale des pensions, que le Gouvernement est déterminé à vous soumettre sans compromettre l'acquis social.

Les politiques poursuivies sur le plan de la Communauté Européenne auront de leur côté des incidences financières voire même fiscales sur le budget national.

L'exécution du programme de législature devra se faire successivement dans le cadre d'un programme pluri-annuel qui tiendra compte des possibilités effectives de notre pays. Chaque année nous aurons à demander à votre Parlement de la compréhension pour les priorités que nous vous proposerons dans un sens de justice distributive et d'exécution équilibrée du programme.

L'emploi restera une préoccupation capitale. N'oublions pas que nous sommes encore dans la phase difficile de la restructuration de notre industrie principale, à savoir l'industrie sidérurgique, avec les deux volants qui se tiennent, la création de nouveaux emplois et le programme d'investissement de l'industrie. Le Gouvernement suit cette évolution avec la plus grande attention.

L'année prochaine s'annonce encore difficile sur le plan de la sidérurgie. D'après M. Davignon, responsable du secteur industriel à la Commission de la C.E.E. il faut s'attendre à ce que la production de l'acier déclinera au cours de 1980 à raison de 4,3%.

Plus que jamais s'imposera donc une étroite collaboration entre et avec les partenaires sociaux dans le cadre de la tripartite sidérurgique.

Les incertitudes de la situation amènent le Gouvernement, comme il l'avait annoncé, à vous saisir incessamment d'un projet de loi tendant à proroger les effets de la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, dite première loi tripartite.

Les incertitudes que j'ai signalées au sujet de l'évolution internationale nous amènent à proposer une

prolongation qui dans certaines conditions pourrait nous amener jusqu'à la fin de 1984. Les mesures en faveur de l'emploi et pour la sauvegarde des intérêts matériels et moraux des salariés sont maintenues ou complétées et gagneront plutôt au point de vue de l'équité et de la justice distributive. Dans ces conditions j'ai de la peine à comprendre le procès d'intention fait au Gouvernement de la part d'aucuns au sujet de l'un ou l'autre aspect institutionnel pour lesquels il appartient aux parties en cause de trouver des formules adéquates. Ceux qui bénéficient des avantages de cette loi n'ont rien à craindre ni rien à perdre et s'attendent à ce que le compromis global soit maintenu, en tenant compte de divers amendements exigés par la situation évoluée.

D'autre part les rencontres périodiques de la commission tripartite de la sidérurgie permettront de suivre pas à pas l'exécution des accords conclus par le précédent Gouvernement ainsi que les obligations assumées de part et d'autre.

Le développement du secteur tertiaire permet de compenser dans une certaine mesure des pertes dans le potentiel économique et d'emploi dans d'autres secteurs. La place financière internationale est suffisamment consolidée pour qu'elle puisse affronter les risques inhérents à toute entreprise économique du fait de l'évolution générale sur le plan mondial. Elle doit rester flexible et s'adapter rapidement aux changements éventuels. De notre côté nous sommes résolus à améliorer encore l'infrastructure législative et juridique de façon à rester compétitif à tous égards sur le plan international.

Conformément au programme gouvernemental nous essayons de développer d'autres activités du secteur tertiaire. A cet égard la nouvelle technologie de la télévision par satellite retient notre attention. Le Gouvernement en concédant les canaux attribués à notre pays par la Conférence de Genève, veillera à leur exploitation conforme au cahier de charges de la CLT au point de vue de la neutralité politique aussi bien qu'au point de vue du niveau culturel, dans le cadre d'une libre diffusion des idées et des prestations sur le plan européen.

Quant aux autres secteurs économiques, nous ne méconnaissons pas les difficultés nouvelles qui sont susceptibles de les affliger. Je pense notamment aux problèmes d'adaptation et de revenu des secteurs agricole et viticole.

Au cours des deux derniers mois, les membres du Gouvernement ont rencontré toute une série de délégations des divers milieux professionnels, patrons et salariés, aussi bien du secteur public que privé. Ces entretiens n'ont pas révélé en général de contradiction de fond entre les orientations du programme gouvernemental et les aspirations de nos interlocuteurs. Les préoccupations manifestées par ces milieux et notamment par les classes moyennes de l'artisanat et du commerce, nous ont permis de mieux cerner divers problèmes pendants ou négligés jusqu'à présent. Ces dialogues se poursuivront.

Par ses incidences économiques et possiblement financières, la politique de l'énergie reste au premier

plan de nos préoccupations. Nous donnerons connaissance de nos propositions à la Chambre, dès que les études et diverses négociations en cours auront abouti à certaines conclusions. Il s'agit d'un problème dont la gravité au vu de la plus récente actualité, prend des proportions considérables.

Je confirme une fois de plus que nous cherchons des solutions autres que l'installation d'une centrale nucléaire sur notre territoire. Quant à celles qui sont projetées à proximité de nos frontières, de telle façon qu'elles peuvent affecter les intérêts d'un sain environnement, de la sécurité et de la santé de notre population, nous vous soumettrons les accords conclus par le précédent Gouvernement et ferons toute autre démarche nécessaire à la sauvegarde de ces valeurs fondamentales.

Vous vous rendez compte que dans ce monde troublé par la violence et insécurisé par l'instabilité des facteurs économiques, les défis adressés à notre pe-

tite communauté nationale sont vraiment de taille. Nous pouvons néanmoins les affronter, si l'esprit de solidarité et responsabilité continue à animer tous les Luxembourgeois, si nous continuons à régler nos affaires internes par l'échange, le dialogue et le respect mutuel.

Mais regardons aussi au-delà ! La solidarité humaine devrait aussi nous inciter à apporter notre contribution à l'allègement des malheurs et des souffrances qui affligent actuellement des peuples entiers, comme celui des Khmers. L'accroissement de notre aide au tiers-monde, déjà notable dans le budget présent, doit se poursuivre.

Quant aux affaires nationales, le Gouvernement se sent lié par le mandat de confiance que l'électeur du 10 juin lui a conféré et exécutera son programme promptement et au mieux dans l'intérêt de tous les Luxembourgeois.

Les aspects particuliers du budget de l'Etat

Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances, a fait le 13 novembre 1979 à la Chambre des Députés un exposé sur les principaux aspects du projet de budget pour 1980. Nous reproduisons ci-après le texte de cet exposé.

Introduction

Dans son discours d'ouverture de la discussion du projet de budget en séance publique, Monsieur le Président du Gouvernement vient d'esquisser les tendances fondamentales de l'économie mondiale et européenne, d'évoquer les problèmes qui en résultent pour notre pays et d'indiquer les moyens que le Gouvernement propose de mettre en œuvre pour y faire face pendant l'année à venir.

En tant que Ministre des Finances, il m'incombe donc de replacer le projet de budget pour 1980, le premier de la présente coalition gouvernementale, dans cette vue d'ensemble et d'éclairer le débat budgétaire par des précisions sur la politique budgétaire et fiscale que l'actuel Gouvernement entend poursuivre.

Avant d'aborder le fond du sujet, je voudrais exprimer mes compliments les plus chaleureux aux membres de la Commission des Finances et du Budget, et plus particulièrement au rapporteur, l'honorable Monsieur Rau, pour la qualité de l'effort fourni. En axant son analyse sur les problèmes budgétaires proprement dits et notamment sur l'évolution et la structure des diverses catégories de recettes et de dépenses, compte tenu des réalités et des besoins dans les différents domaines, la Commission a produit un

document extrêmement précieux pour les discussions et les travaux futurs en matière budgétaire. La division du travail opéré entre la Commission des Finances et du Budget, d'une part, et les autres commissions spécialisées, d'autre part, a par ailleurs conduit à un examen détaillé à la fois des fondements de la politique budgétaire et des différentes fonctions à charge de l'Etat.

Mes remerciements vont également à l'adresse du Conseil d'Etat, des chambres professionnelles ainsi que des services du Ministère et de l'Inspection des Finances, dont la coopération efficace et soutenue a permis que la discussion budgétaire ait pu commencer dans les délais fixés par le règlement de votre Chambre.

Le projet de budget pour 1980 présente un total de recettes de quelque 45,3 milliards de francs, soit une augmentation de 7,6% par rapport à 1979 et un total de dépenses de l'ordre de 45,5 milliards, soit une augmentation de 6,6% par rapport à l'année passée.

L'écho qu'a suscité la présentation du projet de budget tant dans l'opinion publique que dans les milieux avisés, donne lieu à croire que les discussions de cet important acte législatif prennent un relief particulier.

Je me plais à relever cette prise de conscience de l'importance primordiale qui doit revenir chaque année aux problèmes budgétaires et financiers.

Les dépenses publiques constituent de nos jours un élément capital de la dépense globale de notre économie. Les finances publiques mettent en œuvre près du tiers du revenu national au point que tout ce qui affecte la dépense publique se répercute puissamment sur l'ensemble de la dépense globale et par voie de conséquence, sur le montant du prélèvement et donc sur le revenu disponible entre les mains des particuliers. Dès lors, l'activité économique nationale toute entière est intéressée par le comportement des finances publiques. Montant, nature et productivité de la dépense, biens demandés, importance et nature des revenus prélevés, effets de l'impôt sur le comportement des producteurs et des consommateurs, orientation et importance des transferts de revenu, etc., deviennent des déterminants de l'activité économique d'ensemble.

L'extension des fonctions de l'Etat et le développement des besoins publics à satisfaire, avec son corollaire, l'accroissement des dépenses et des recettes, n'ont pas seulement provoqué un accroissement de l'ordre de grandeur du budget de l'Etat. Les finances publiques n'ont plus un domaine autonome; elles participent étroitement aux variations de l'activité

économique nationale.

Il n'est dès lors que normal qu'au cours des dernières semaines, ce projet de budget ait fait l'objet de commentaires et d'avis nombreux qui présentent tous un point commun, à savoir l'absence d'une remise en cause de la politique budgétaire telle qu'elle est conçue par le présent Gouvernement. Ni la philosophie budgétaire, ni la gestion des finances publiques, ni les choix budgétaires n'ont rencontré de critiques fondamentales donnant une orientation différente par rapport à la politique présentée par le Gouvernement.

Dans la suite je me propose d'analyser les principaux aspects du projet de budget pour 1980 en commentant les thèmes essentiels évoqués dans les différents avis et commentaires. Ce faisant, j'aborderai cinq chapitres, à savoir:

- I. les principes de base de la politique budgétaire et plus particulièrement les contraintes et les paramètres de la politique budgétaire luxembourgeoise;
- II. la politique fiscale;
- III. le projet de budget, instrument de la politique économique;
- IV. le projet de budget, instrument de la politique sociale; et
- V. la situation financière de l'Etat.

I. Les contraintes et les paramètres de la politique budgétaire luxembourgeoise

La définition et l'appréciation d'une politique budgétaire nécessite la prise en considération des réalités économiques et sociales. Une de ces réalités primordiales est constituée par la part des dépenses publiques dans le produit national brut, c'est-à-dire la part de ce produit que la collectivité soustrait à la consommation et à l'investissement privés pour couvrir les charges publiques.

Or, pendant une longue période, la part des dépenses de l'Etat dans le produit national brut a oscillé autour de 25%. A la suite, toutefois, de la progression vertigineuse des dépenses en 1975, du recul simultané du produit national brut et d'une croissance économique plus lente que prévu durant les années ultérieures, cette part est passée de 23% en 1974 à près de 28% en 1975 et à plus de 32% en 1978; suivant les prévisions économiques et budgétaires, elle s'élèvera encore à près de 31% en 1980.

Il s'agit pourtant là d'un développement plus qu'inquiétant qu'il importe d'enrayer avec énergie dans l'intérêt de la sauvegarde d'un sain équilibre entre l'économie publique, d'une part, et l'économie privée, d'autre part.

En présence des moyens financiers considérables qui seront requis au cours des prochaines années par la restructuration de notre économie et le développement des infrastructures publiques, un redressement rapide de cette situation paraît cependant malaisée en raison de la rigidité de la plupart des catégories de

charges les plus importantes, qui accusent en général des taux de croissance assez élevés.

Ainsi la masse des rémunérations du personnel de l'Etat, qui représente actuellement près de 30% du total des dépenses, a augmenté de 4 milliards en 1971 à 13,4 milliards en 1980 (+232,8%, soit +14,3% en moyenne par an), alors que le total des dépenses publiques n'a accusé qu'un taux moyen de progression annuelle de 13,2%.

Les charges d'intérêt et d'amortissement de la dette publique, qui se montent à 2 milliards environ pour l'exercice 1980, forment 4,4% du total des dépenses.

La participation globale de notre pays au financement du budget des Communautés européennes au titre des ressources propres et des contributions financières est passée de quelque 225 millions en 1971 à près de 850 millions en 1980 (+275%, soit +15,8% en moyenne par an) et représente actuellement près de 2% du total des charges budgétaires, contre 1,5% en 1971.

Pendant la même période, la participation des communes dans le produit de certains impôts de l'Etat, dont la part dans le total des dépenses s'élève à plus de 7%, a augmenté de quelque 1,1 milliard à plus de 3,3 milliards (207,7%, soit +13,3% en moyenne par an).

Les transferts de revenus à la sécurité sociale ont progressé à leur tour de quelque 2 milliards en 1971

à plus de 6,8 milliards en 1980 (+236,9%, soit +14,4% en moyenne par an), leur part dans le total des dépenses s'étant ainsi accrue de 13,6% à 15%. Parmi ces transferts, les participations aux frais de prestation des caisses de maladie, qui ont augmenté de 655 millions en 1975 à près de 2.060 millions en 1980 (+214%, soit +25,7% en moyenne par an) et qui représentent maintenant 4,5% du total des dépenses, s'avèrent particulièrement dynamiques.

Dans le même intervalle, les interventions de l'Etat en faveur des chemins de fer sont passés de quelque 1 milliard à 4 milliards (+290,3%, soit +16,3% en moyenne par an), leur part dans le total des dépenses s'étant ainsi accrue de 6,9% à 8,8%.

Cette énumération n'est certes pas exhaustive; mais, à elle seule, elle embrasse déjà les deux tiers des dépenses de l'Etat. Or, à ces charges traditionnelles est venu s'ajouter un nouveau problème; en effet, à la suite de la crise économique, la sidérurgie ne contribue plus depuis 1975 au produit de l'impôt sur le revenu des collectivités, alors que — en plus des aides de 200 millions liquidées à charge du fonds de chômage — des subventions de 240 millions ont dû être inscrites au budget extraordinaire pour 1980 en faveur de cette industrie.

En outre, afin d'améliorer et de renforcer les infrastructures publiques, le projet de budget prévoit un volume d'investissements jamais atteint par le passé. Il ne faut cependant pas se cacher qu'un tel effort d'accroissement du patrimoine de l'Etat, s'il est maintenu pendant une série d'exercices, entraînera à son tour des charges d'exploitation importantes.

D'un autre côté, un inventaire sommaire établi par les services du Ministère des Finances a révélé que le volume global des investissements publics projetés risque de dépasser au cours des prochaines années les possibilités techniques et financières de l'Etat. En vue d'éviter par ailleurs une surchauffe dans le secteur de la construction, surchauffe qui provoquerait une nouvelle flambée des prix dans ce domaine et annulerait ainsi les efforts financiers consentis, il convient dès lors de mettre en œuvre, préalablement à l'établissement du prochain projet de budget, un programme pluriannuel des investissements publics. Ce programme sera destiné à fixer des priorités dans la limite d'un plafond, réalisable techniquement et supportable financièrement.

Après tout, une très forte proportion des dépenses publiques est caractérisée par une grande rigidité qui les rend incompressibles à court terme. Il s'y ajoute que la plupart de ces dépenses son empreintes d'une tendance assez dynamique à l'augmentation. Il n'est dès lors guère étonnant que la marge budgétaire disponible chaque année pour la réalisation de nouvelles mesures ne dépasse pas un pourcent du total des dépenses.

Par conséquent, c'est seulement dans l'optique du moyen et du long terme qu'il est possible d'envisager un freinage sensible de la progression du total des dépenses afin de l'accorder avec les possibilités de croissance économique de notre pays. Pour être réalisable, un tel freinage de la croissance du total des

dépenses n'ira évidemment pas sans choix politiques; autrement dit, il devra être accompagné d'une restructuration graduelle des dépenses publiques afin de pouvoir mettre l'accent sur les catégories de dépenses répondant aux besoins primordiaux de notre collectivité au cours des prochaines années.

Afin de renverser la tendance à l'expansion excessive des charges publiques observée au cours des cinq dernières années, l'actuel Gouvernement a réinscrit dans son programme la règle d'or du parallélisme à respecter — dans une optique pluriannuelle — entre la croissance des dépenses de l'Etat, d'une part, et du produit national brut, d'autre part. Autrement dit, le Gouvernement entend pratiquer une « politique budgétaire structurelle », tendant à préserver une saine relation entre ces deux grandeurs économique-financières.

Dans l'intérêt de la réalisation de cette politique budgétaire, le Gouvernement a retenu une norme d'augmentation annuelle des dépenses publiques qui est fondée sur trois paramètres économiques fondamentaux, à savoir la croissance escomptée à moyen terme du produit intérieur brut en volume, la hausse probable de la moyenne des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires et un facteur d'ajustement tenant compte a) de l'excédent de la croissance du produit national brut sur celle du produit intérieur brut en valeur et b) de l'élasticité de la croissance des recettes ordinaires par rapport à celle du produit national brut en valeur.

Quant au premier paramètre, c'est-à-dire la croissance en volume du produit intérieur brut, que le Gouvernement a chiffré à 3%, le Conseil d'Etat et la Commission des Finances et du Budget de votre Chambre, estiment que cette hypothèse serait surfaite. Pour étayer leur opinion, ces organismes font valoir que les prévisions conjoncturelles tant internationales que nationales tablent sur un net ralentissement de la croissance économique en 1979 par rapport à 1978 et sur une persistance de cette tendance en 1980. En outre, d'après les données actuelles, les perspectives économiques pour les années ultérieures ne seraient pas brillantes, de sorte qu'un éventuel « retard de croissance » accusé dès la première année serait difficile, voire impossible à rattraper.

Or, en faisant son choix, le Gouvernement était parfaitement conscient de la probabilité de l'évolution conjoncturelle moins favorable en 1979 et 1980, qui a été amorcée par les rigueurs de l'hiver passé, qui s'est trouvée accentuée par le prélèvement sur le pouvoir d'achat des économies occidentales que constitue le relèvement massif des prix du pétrole et qui sera prolongé par les politiques restrictives destinées à juguler la recrudescence de l'inflation.

L'importance de ce fléchissement conjoncturel de la croissance économique ne doit toutefois pas être exagérée. En effet, à en juger d'après les dernières informations disponibles concernant l'économie américaine, celle-ci aurait connu au troisième trimestre une croissance de l'ordre de 2,5%, alors qu'on s'attendait plutôt à une récession. Confirmant le « recul de la récession » aux Etats-Unis, les com-

mandes de biens durables auraient progressé de près de 6% en septembre, la plus forte augmentation depuis plus d'un an.

Quoi qu'il en soit, pour ce qui est du paramètre « croissance en volume du produit intérieur brut », la norme de progression annuelle des dépenses publiques n'est pas conçue dans une optique conjoncturelle, mais dans une optique tendancielle. La question fondamentale qui se pose à cet égard est donc celle de savoir quelles pourront être les performances de l'économie luxembourgeoise, non pas à court terme, c'est-à-dire à l'horizon 1980, mais à moyen et à long terme, c'est-à-dire à l'horizon 1985.

L'hypothèse que le Gouvernement a adopté dans cette optique constitue certes — comme toute hypothèse économique — un pari sur l'avenir. Pour qu'un pari soit défendable, il faut toutefois qu'il repose sur un risque calculé. Telle a été précisément la démarche du Gouvernement.

En effet, pendant une longue période, l'accroissement de la productivité de notre population active intérieure s'est établie à quelque 3% en moyenne par an. Dans les conditions actuelles, rien n'incite à penser que le rythme d'amélioration de la productivité de notre économie devrait à l'avenir s'affaiblir notablement et durablement. Même si, contre toute attente, une telle hypothèse se vérifiait, cette composante du taux de croissance global du produit intérieur brut ne devrait guère descendre à un niveau inférieur à 2,5%.

Si, après le brusque recul de près de 10% en 1975, la croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut en volume a été relativement lente au cours des dernières années, cette évolution doit pourtant être attribuée à la seconde composante du taux de croissance global, à savoir à l'évolution de l'emploi total, qui lui a régressé de quelque 0,6% en moyenne par an, et ce à la suite d'une réduction progressive de la main-d'œuvre étrangère dont les départs n'ont pas été comblés entièrement.

A l'heure actuelle, le nombre des demandeurs d'emploi s'élève à quelque 1.100 personnes. En outre, même sans immigration de travailleurs étrangers, notre population active intérieure potentielle s'accroîtra jusqu'en 1984, pour des raisons purement démographiques, d'environ 500 personnes en moyenne par an, cet accroissement étant plus rapide au début et moins prononcé vers la fin de la période considérée. En vue de rétablir progressivement le plein emploi au cours des prochaines années, il importera donc d'intégrer chaque année dans la population active intérieure occupée quelque 700 à 800 personnes, c'est-à-dire de créer de nouveaux emplois correspondant à une augmentation annuelle de l'ordre de 0,5% de l'emploi total. Sinon, le chômage augmenterait d'autant.

Au regard des perspectives conjoncturelles qui prévalent actuellement, cet objectif ambitieux paraît peut-être malaisé à atteindre complètement pendant l'année 1980. Ainsi qu'en témoignent les mesures déjà mises en œuvre au projet de budget, le Gouvernement est cependant résolu à s'attaquer efficace-

ment au problème de la création à moyen terme d'un nombre suffisant d'emplois, permettant d'éviter à notre population le fléau d'un sous-emploi croissant.

Bref, l'hypothèse de croissance du produit intérieur brut mise en compte pour la définition d'une norme d'augmentation annuelle des dépenses publiques n'est pas l'expression d'un optimisme exagéré, mais elle repose sur une réflexion économique solide, qui ne fait pas fi de la prudence qu'un peuple est en droit d'attendre de la part de ses dirigeants. Elle traduit en outre la résolution du Gouvernement de mettre tout en œuvre pour combattre le risque d'une extension du chômage.

En ce qui concerne le second paramètre de la norme de croissance des dépenses publiques, à savoir la hausse de l'échelle mobile des salaires, le Conseil d'Etat et la Commission des Finances et du Budget de votre Chambre estiment que les prévisions y relatives sont « empreintes d'un trop grand optimisme ».

A noter, tout d'abord, qu'en présence de la proportion importante des dépenses dont le niveau purement nominal est lié directement à l'échelle mobile des salaires, ce paramètre doit être pris en considération dans une optique annuelle. Or, les prévisions en cause ont dû être faites vers la fin du mois de juin dernier, c'est-à-dire à un moment où l'accélération de la hausse des prix due au relèvement massif des prix du pétrole ne pouvait pas encore être évaluée dans toute son ampleur.

Certes, à la suite des hausses relativement fortes accusées par l'indice des prix à la consommation au cours des derniers mois, la prévision d'un niveau moyen de l'échelle mobile des salaires de l'ordre de 314 points pour toute l'année 1980 doit à l'heure actuelle être considérée comme dépassée. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, tablant sur une progression de l'indice analogue à celle qu'il faut attendre pour l'année courante, l'écart entre l'évolution escomptée et l'évolution effective ne serait toutefois que de l'ordre de 1%.

Etant donné, notamment, qu'en R. F. d'Allemagne on espère pouvoir réduire le taux d'inflation actuel de plus de 5% à un niveau de l'ordre de 3,5 à 4% en 1980, une hypothèse aussi pessimiste devrait toutefois être écartée. En définitive, l'écart entre les prévisions et les réalisations pourrait dès lors se situer plutôt entre 0,5% et 1%, ce d'autant plus que les importants allègements fiscaux qui seront mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier prochain devraient contribuer à une modération dans le développement des salaires et des prix.

Quoi qu'il en soit, l'échelle mobile des salaires ne commande pas uniquement le niveau purement nominal des dépenses budgétaires, mais également celui des recettes budgétaires. Même en cas de réalisation de l'hypothèse pessimiste que je viens d'évoquer, l'équilibre budgétaire ne s'en trouverait donc pas affecté notablement.

Pour ce qui est du troisième paramètre de la norme d'augmentation des dépenses publiques, à savoir l'excédent de la croissance du produit national brut sur celle du produit intérieur brut en valeur, les avis

des commentateurs du projet de budget sont partagés. Pour diverses raisons plus amplement développées dans son rapport, le facteur d'ajustement de 1% mis en compte par le Gouvernement paraît surévalué à la Commission des Finances et du Budget de votre Chambre.

Je voudrais d'abord dire que l'élaboration de tout projet de budget aurait été inexacte, voire malhonnête si, du côté des recettes, il n'avait pas été tenu compte des retombées du secteur financier qui — rappelons-le — a progressé à vive allure, surtout depuis le début des années 1970 à tel point qu'il a représenté en 1977 quelque 24% du P.I.B. et est devenu, il ne faut pas se le cacher, un élément structurel de notre économie.

A ce sujet aussi, il ne faut certes pas exagérer le fait que l'amenuisement de l'écart entre les taux d'intérêt débiteurs et créditeurs a entraîné en 1978 et en 1979 un rétrécissement des marges bénéficiaires des instituts financiers à vocation internationale. En termes de comptabilité nationale, cette évolution défavorable s'est répercutée sur les revenus nets de facteurs de production en provenance du reste du monde. Malgré une forte expansion du volume des affaires de la place financière, ceci a eu pour effet que, pendant ces deux années, le taux de croissance du produit national brut est resté légèrement inférieur à celui du produit intérieur brut en valeur.

Mais, s'agit-il là d'un renversement irréversible de la tendance observée pendant les années antérieures ? La dégradation des marges bénéficiaires des établissements bancaires, qui est d'ailleurs un phénomène universel et qui ne frappe donc pas uniquement la place financière de Luxembourg, a maintenant atteint un point tel qu'elle ne saurait plus se poursuivre à l'avenir. Dès lors, même si l'écart entre les taux d'intérêt débiteurs et créditeurs se maintenait à son bas niveau actuel, ce qui paraît très peu probable, les

bénéfices des banques en cause — et, en même temps, les revenus nets de facteurs de production — s'accroîtraient quand même à un rythme soutenu au cours des prochaines années en raison de l'augmentation continue de leur chiffre d'affaires global.

A l'heure actuelle, rien n'indique en effet qu'à cet égard il faille s'attendre également à un revirement. Au contraire, entre décembre 1979 et décembre 1980, le nombre des banques établies sur notre place augmentera de 97 à plus de 100 établissements. De plus, la somme des bilans des banques, qui reflète assez fidèlement l'encours des crédits consentis, est également en augmentation rapide; cette somme est en effet passée de 2.230 milliards au 30 juin 1978 à 2.509 milliards au 31 décembre 1978 et à 2.948 milliards au 30 juin 1979, ce qui représente une augmentation de 32% en une année.

Tout comme l'hypothèse de croissance à moyen terme du produit intérieur brut, celle que le Gouvernement a adoptée au sujet de l'expansion du produit national brut ne paraît donc pas excessive. En revanche, cette hypothèse doit également être considérée comme prudente.

Point n'est dès lors besoin, comme le suggèrent le Conseil d'Etat et la Commission des Finances et du Budget, de procéder à une actualisation en profondeur des prévisions budgétaires. A l'occasion de la présentation des amendements, le Gouvernement fera cependant connaître les adaptations qu'il faudra apporter au projet de budget pour tenir compte de l'évolution intervenue depuis le milieu de cette année.

Cette conclusion n'exclut évidemment pas une éventuelle révision de ces deux hypothèses à l'occasion de l'élaboration des prochains projets de budget, au cas où les résultats économiques et financiers pourraient s'en écarter sensiblement et durablement.

II. La réorientation de notre politique fiscale

Une autre question importante qui doit retenir toute notre attention en vue des débats budgétaires est celle de la charge fiscale.

Pendant les dix dernières années le produit total des recettes fiscales de l'Etat est en effet passé de 11 milliards en 1970 à près de 38 milliards en 1980. De cette façon le rendement des impôts directs et indirects a augmenté de 244% au total ou de 13,1 % en moyenne par an, alors que, pendant le même intervalle, le produit national brut ne s'est accru que de 171% au total ou de 10,5% en moyenne par an.

Exprimée en pour-cent du produit national brut, la charge fiscale globale a donc évolué de 20% en 1970 à 25,5% en 1980, et ce malgré l'une ou l'autre mesure d'allégement sélective ou ponctuelle prise depuis le début de l'actuelle décennie. Aussi n'est-il guère étonnant que, dans les comparaisons internationales, notre pays se trouve maintenant dans le peloton de tête des nations à forte fiscalité.

La cause essentielle de ce développement doit évidemment être recherchée dans l'effet combiné de la très forte progressivité de notre tarif de l'impôt sur le revenu et de la croissance réelle des revenus des personnes physiques. Si, depuis la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, ce tarif est adapté périodiquement et automatiquement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, il n'est par contre pas ajusté en fonction de l'augmentation réelle des revenus.

Au fur et à mesure de l'amélioration de leurs revenus, les contribuables glissent ainsi dans des tranches d'impôt plus élevées, de sorte que leur taux d'imposition moyen tend à augmenter graduellement, mais insensiblement, d'année en année. A la longue, cette tendance se traduit pour l'ensemble des contribuables par une aggravation rampante de la charge fiscale, qui — en raison de son caractère indolore — est qualifiée généralement d'anesthésie fiscale.

Les chiffres macro-économiques que je viens de citer sont d'ailleurs confirmés par l'analyse micro-économique. Ainsi, des calculs effectués sur la base des traitements versés en 1968 et en 1978 à trois fonctions type d'agents publics, dont le contenu socio-économique n'a pas changé entre-temps, ont révélé que, pour les traitements de début de carrière, les taux d'imposition ont augmenté en moyenne comme suit:

pour l'expéditionnaire	de 11,3% à 16,7%,
pour le rédacteur	de 13,8% à 20,0%,
pour l'attaché	de 21,8% à 31,1%.

Outre qu'une fiscalité trop lourde décourage l'effort personnel et fait dès lors préférer le loisir au travail, notre charge fiscale a donc atteint un seuil qu'il serait imprudent de dépasser pour un pays dont l'économie est fortement tributaire de son commerce extérieur et dont la croissance économique dépend largement d'investissements étrangers.

Ce sont ces considérations qui ont conduit le Gouvernement à énoncer dans son programme le principe qu'« il importera de ne pas alourdir au cours de la présente législature la charge fiscale globale et d'atténuer les effets de la progressivité des barèmes ». A cet effet, le programme gouvernemental prévoit en faveur des personnes physiques à la fois des allègements de l'impôt sur le revenu ayant une portée générale et des réaménagements de la fiscalité à caractère ponctuel, tels que l'adaptation des abattements et forfaits.

Par ailleurs, afin de favoriser la restructuration de notre appareil productif, le Gouvernement entend renforcer l'encadrement des investissements dans le domaine fiscal. En plus de la prorogation et de l'adaptation de l'aide fiscale temporaire à l'investissement, le Gouvernement se propose d'améliorer progressivement le régime fiscal des entreprises au moyen des mesures suivantes que je tiens à rappeler dans ce contexte:

- Amortissements spéciaux en matière de protection de l'environnement;
- Réévaluation périodique des actifs bilantaires;
- Abolition par étapes de l'impôt sur le total des salaires;
- Réduction progressive de l'impôt commercial frappant le capital d'exploitation;
- Relèvement, dans une première étape, des abattements concernant l'impôt commercial frappant le bénéficiaire d'exploitation.

Dans la suite de mon exposé, je reviendrai aux différentes mesures que le Gouvernement propose de réaliser déjà à partir du prochain exercice afin de ne pas aggraver la charge fiscale des particuliers et d'alléger la charge fiscale des entreprises, étant entendu que ces dernières mesures sont destinées plus particulièrement à promouvoir les investissements et à renforcer la compétitivité des entreprises vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

A côté de la charge fiscale globale, une autre question essentielle en matière de contributions est celle

de la proportion à observer entre impôts directs et impôts indirects.

Traditionnellement, pour des raisons d'équité fiscale, plus précisément en vue d'éviter une charge fiscale trop importante pour les familles nombreuses, notre législation fiscale a mis l'accent sur les impôts directs, notamment sur l'impôt sur le revenu. Ainsi, en 1970, les parts des impôts directs et indirects dans le total des recettes fiscales se sont encore élevées à respectivement 60% et 40%. Depuis lors, sous l'effet de la hausse considérable des impôts directs qui a résulté du jeu combiné de la progressivité des barèmes d'imposition et de l'amélioration réelle des revenus, le poids fiscal s'est déplacé vers les impôts directs qui représentent maintenant quelque deux tiers de l'ensemble des recettes fiscales, alors que les impôts indirects n'en forment plus que le tiers environ. En considération de cette évolution, une restructuration des impôts paraît donc souhaitable, mais sans alourdissement de la charge fiscale globale.

En ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, le programme gouvernemental prévoit qu'en cas de relèvement des taux de perception dans le cadre d'une harmonisation sur le plan communautaire, le Gouvernement procédera à un réajustement de l'impôt sur le revenu. Depuis l'introduction de cette taxe, qui permet de moduler les taux en fonction de la nature des biens et services et de soumettre à des taux modérés les biens de première nécessité et de large consommation, la question de l'équité en matière d'impôts indirects ne se pose d'ailleurs plus avec la même acuité que sous le régime de l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires.

Pour ce qui est des droits d'accise, l'unification par étapes dans le cadre de l'Union économique BENE-LUX ainsi que la mise en œuvre de mesures destinées à promouvoir des économies de l'énergie, notamment dans le domaine des produits pétroliers, ne permettront pas de maintenir plus longtemps ces droits à leurs niveaux actuels, qui sont d'ailleurs les plus bas dans toute l'Europe. Dans la mesure du possible, les adaptations de la fiscalité qui en résulteront nécessairement seront toutefois réalisées également sans aggravation de la charge fiscale globale.

En définitive, les réaménagements de notre fiscalité directe et indirecte que le Gouvernement a préconisés dans son programme gouvernemental de législature et dont une première étape est d'ores et déjà en voie de réalisation dans le cadre du projet de budget pour 1980 témoignent de sa ferme volonté d'ajuster progressivement notre système fiscal aux nécessités économiques découlant d'un monde en rapide mutation, sans pour autant perdre de vue les impératifs de l'équité fiscale.

Certes, dans les propositions d'allègement de la charge fiscale qu'il a présentées pour 1980, le Gouvernement aurait lui-même souhaité aller plus loin. Tout en constatant que les mesures proposées vont dans la bonne direction, votre Commission des Finances et du Budget regrette à son tour que des mesures plus substantielles d'atténuation de la charge

fiscale n'aient pas déjà été prévues pour le prochain exercice.

Il faut cependant bien se rendre compte que lors de la mise au point du projet de budget, le Gouvernement avait à mettre en équation toute une série de problèmes auxquels notre collectivité devra faire face à court et moyen terme. Les solutions qu'il a proposées à cet effet sont le résultat d'arbitrages et de choix politiques qui forment un ensemble cohérent et équilibré, tenant compte d'une appréciation réaliste des expectatives économiques et des possibilités financières.

Je vous fournirai par la suite quelques précisions au sujet des tendances récentes de l'évolution budgétaire. Ces tendances font apparaître que les recettes escomptées pour 1980 ont été évaluées au plus juste. Il aurait été dès lors imprudent de proposer à votre Chambre des allègements fiscaux plus importants.

Le Gouvernement s'engage cependant à réexaminer cette question en vue de l'élaboration du prochain projet de budget. La portée des mesures qu'il proposera pour 1981 devra évidemment tenir compte des perspectives économiques qui prévaudront à ce moment. En tout cas, le Gouvernement envisage d'ores et déjà de faire assortir ces mesures d'un réaménagement du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Un tel réaménagement, qui

exige des études préparatoires de longue haleine, n'a évidemment pas pu être réalisé dans le court laps de temps dont le nouveau Gouvernement disposait pour mettre au point le projet de budget.

Je viens d'analyser les principes généraux de notre politique budgétaire et fiscale. Si j'ai cru devoir m'appesantir quelque peu sur l'ensemble des problèmes et des contraintes auxquels est confronté le Gouvernement lors de l'élaboration du projet de budget, c'est que j'ai voulu broser une fresque tant soit peu complète des réalités budgétaires qui laissent déceler certaines zones d'ombre plus ou moins envahissantes. Mais ce qui intéresse bien davantage l'opinion publique et les milieux intéressés ce sont les choix politiques faits par la nouvelle coalition gouvernementale par rapport aux exigences économiques et sociales de l'heure. Lors de la présentation du projet de budget devant votre Chambre le 26 septembre dernier, j'ai déjà eu l'occasion de développer les accents fondamentaux de la politique gouvernementale figurant au projet de budget pour 1980. Je me bornerai par la suite à examiner certaines actions politiques concrètes et à en approfondir les éléments essentiels tout en tenant compte des observations formulées tant par votre Commission des Finances et du Budget que par le Conseil d'Etat et les différentes Chambres professionnelles.

III. Le projet de budget, instrument de la politique économique

Dans son discours Monsieur le président du Gouvernement vient de souligner le rôle du projet de budget en tant qu'instrument de la politique économique, et notamment en vue du renforcement du potentiel de production de notre économie.

Je me plais à relever que le projet de budget prévoit une majoration considérable des crédits dans l'intérêt d'aides directes et indirectes pour la consolidation et la diversification de l'industrie. Au total, les transferts de revenus et de capitaux réservés à cette fin ont été nettement relevés en passant de 497 à 726 millions. A l'intérieur de cette enveloppe globale, les aides au profit de la sidérurgie sont relevées de 100 à 240 millions. En outre, les crédits pour les besoins de l'aménagement de zones industrielles passent de 50 à 258 millions.

Du côté des recettes, et conformément à la volonté du Gouvernement à atténuer le poids de la fiscalité, je voudrais rappeler les importantes mesures d'allègement fiscal dans l'intérêt de l'encouragement des investissements et du renforcement de la compétitivité des entreprises. Ces mesures devraient contribuer également au rétablissement progressif du plein emploi et constituent donc un élément important d'une politique économique cohérente en vue de l'amélioration de la situation économique difficile que nous connaissons à l'heure actuelle.

Par ailleurs et conformément à sa déclaration de juillet dernier, le Gouvernement entend mener une politique active du commerce extérieur. Monsieur le

Vice-Président du Gouvernement et Ministre des Affaires Etrangères a présenté la semaine dernière à cette tribune un programme d'action de vaste envergure pour développer le commerce extérieur.

Il est certain que le succès sur les marchés d'exportation dépend toujours du dynamisme de nos entreprises, de la qualité et de la capacité concurrentielle de nos produits. Dans ce contexte le programme gouvernemental précise que: « l'accent doit être mis sur la recherche des technologies de pointe et sur l'étude des marchés ».

En effet, toute politique efficace de lutte contre la crise doit être inspirée par la foi dans la créativité et le dynamisme nécessaire à l'adaptation adéquate de nos structures aux mutations en cours. Cette foi doit être maintenue malgré la crise. Cette créativité et ce dynamisme existent de nos jours dans une large mesure; il appartient aux autorités publiques d'intervenir au moyen d'une politique industrielle adaptée, d'une politique de promotion de l'exportation, d'une politique spécifique à l'égard des petites et moyennes entreprises.

C'est pourquoi le Gouvernement est disposé à définir ensemble avec tous les intéressés les mesures d'encouragement à l'innovation. A cette occasion, la proposition faite par l'organisation professionnelle de l'industrie à ce sujet, et visant plus particulièrement la création urgente d'un organisme pour l'encouragement de l'innovation, mérite d'être examinée de plus près.

A l'heure actuelle il existe un certain nombre de crédits permettant le financement d'études et de recherches, tels les crédits mis à la disposition des recherches scientifiques, ou encore des possibilités d'engagement de fonds sur base d'instruments existants tels que par exemple les lois-cadre au niveau de l'industrie et des classes moyennes. Sur base des réflexions actuellement engagées au sein de différents organes consultatifs, le Gouvernement sera amené à décider sous peu de la voie à suivre en la matière.

Les fonds requis pour la promotion du commerce extérieur sont en diminution par rapport aux crédits exceptionnellement élevés inscrits au budget de l'année en cours. Mais cette régression ne témoigne nullement d'un manque d'engagement de la part du Gouvernement en ce qui concerne le soutien à accorder aux entreprises exportatrices et l'impulsion à donner à l'expansion commerciale à l'étranger. L'expérience acquise dans ce domaine permet de ramener ces crédits à un niveau plus réaliste.

Le Gouvernement entend par ailleurs accroître la compétitivité des entreprises exportatrices, et ce notamment moyennant le perfectionnement des instruments existants.

A cette fin, le projet de budget aligne un crédit de 50 millions à titre de première tranche dans l'intérêt d'une nouvelle augmentation de la dotation de l'Office du Ducroire, qui devra être autorisée par une loi spéciale et qui est destinée à la création de nouvelles facilités d'exportation au profit de l'industrie. Rappelons que la dotation actuelle, au montant de 400 millions, permet déjà de couvrir les risques concernant des exportations d'une valeur totale de 4 milliards.

Dans le cadre de la promotion des exportations, un rôle important revient aussi à la SNCI qui a, parmi d'autres missions, pour objet d'intervenir dans le financement du crédit à l'exportation. Or, la dotation correspondant au remboursement des anciens crédits d'équipement d'un montant de 160 millions pour l'exercice 1980 permettra d'accroître le volume des opérations confiées à la SNCI.

L'important effort d'aide à l'investissement des entreprises privées est complété par un volume très notablement accru d'investissements publics qui témoigne à n'en point douter de la ferme volonté du Gouvernement de créer et de parfaire les infrastructures publiques indispensables à la restructuration et à l'expansion du potentiel de production de notre économie.

Toutes les importantes actions prévues au projet de budget se situent pour 1980 avec un total de 6.529 millions à un niveau jamais égalé par le passé et répondent certes aux impératifs du programme gouvernemental, mais encore aux recommandations de politique économique et budgétaire que le Conseil des Communautés européennes a cru devoir adresser à notre pays (voir exposé introductif, chapitre B-a-2, pages 27* et ss.).

Au-delà de ces mesures de redéploiement des activités économiques — dont le premier but est la ga-

rantie du plein emploi — le Gouvernement entend reconduire, sous une forme amendée, les actions de promotion de l'emploi. En attendant la mise au point des nouvelles dispositions, les crédits nécessaires à l'application des textes actuels sont d'ores et déjà inscrits au projet de budget pour 1980.

Je n'ai certainement pas besoin d'insister sur l'importance sociale et financière du sous-emploi, même si par comparaison avec nos partenaires européens la situation de l'emploi s'avère être moins dramatique chez nous.

Le Gouvernement, entendant poursuivre une politique basée sur le dialogue avec les partenaires sociaux et sur leur consultation en cas de prise de décisions importantes en matière économique, est prêt à se rallier à l'idée exprimée dans l'avis de la Chambre de Travail sur l'utilité et l'opportunité d'une réglementation du travail à temps partiel, un mode de travail qui pourrait convenir à bon nombre de catégories de travailleurs, sans oublier l'impact favorable dans la lutte contre le chômage.

En présence de la recrudescence des tendances inflationnistes dans les économies occidentales depuis le début de l'année, le Gouvernement a inscrit l'intensification de la lutte contre l'inflation parmi les accents fondamentaux de la politique à mettre en œuvre sur le plan budgétaire. Cette volonté s'apprécie dans le domaine de la politique budgétaire avant tout par rapport aux conditions d'équilibre des recettes et des dépenses. Le solde budgétaire indique en effet dans quelle mesure l'Etat procède à une injection de pouvoir d'achat dans l'économie ou, au contraire, opère une ponction sur les ressources globales de la nation. Or, à cet égard, les principaux paramètres du projet de budget pour 1980 répondent aux critères les plus orthodoxes. En effet, il y a :

- financement de près de 90% du total des dépenses extraordinaires par des excédents du budget ordinaire;
- compression du solde à financer à un montant représentant seulement 0,4% du PNB;
- couverture du solde budgétaire par l'émission d'un emprunt à long terme de 500 millions sur le marché des capitaux et par un prélèvement limité à quelque 188 millions sur la réserve budgétaire.

A ces mesures d'intensification de la lutte contre l'inflation on peut rattacher l'ensemble de crédits, fortement majorés par rapport à 1979, qui devront permettre la mise en œuvre de toute une série de mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et la réalisation d'économies d'énergie. De 1979 à 1980, ces crédits ont été relevés de 9,5 à 25,3 millions.

Les mesures préconisées auront un triple effet:

- d'une part, elles constituent un moyen prioritaire pour atteindre l'objectif précité d'une meilleure stabilité des prix;
- d'autre part, elles sont de nature à stimuler les économies proprement dites d'énergie et par là auront les conséquences voulues sur l'état de notre balance des paiements

— et enfin, elles se répercuteront directement sur le carnet de commandes de nos entreprises du secteur de la construction avec des effets bénéfiques sur la situation de l'emploi.

Toutefois, même si on espère beaucoup des efforts du secteur privé, l'Etat et les Communes doivent se décider eux-mêmes à économiser l'énergie et à donner le bon exemple dans leurs propres services.

En accord avec l'avis du Conseil d'Etat sur le présent projet de budget, il faut bien se rendre à l'évi-

dence que des mesures d'économie d'énergie, aussi importantes et nécessaires qu'elles soient, n'apportent pas à elles seules une solution définitive au problème de l'approvisionnement de notre économie en énergie. Notre dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger étant totale, le Gouvernement fera démarrer les études en vue d'explorer et d'apprécier les possibilités de réalisation d'une centrale à charbon sur territoire national.

IV. Le projet de budget, instrument de la politique sociale

Soucieux de faire concorder progrès économique et progrès social, le Gouvernement a prévu au projet de budget un ensemble de mesures sociales, dont les éléments principaux sont:

- l'allègement de la charge fiscale,
- l'amélioration de la situation matérielle des familles,
- la protection des couches défavorisées de la population.

Comme relevé plus haut, le projet de budget pour 1980 ne comporte pas d'augmentation de la charge fiscale globale. Au contraire, les dispositions fiscales inscrites dans la loi budgétaire auront pour effet d'alléger cette charge en atténuant les effets de la progressivité des barèmes.

En premier lieu, le projet de loi en question, conformément à la loi fiscale du 4 décembre 1967, prévoit une adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Mais nous avons jugé indiqué d'accorder des allègements d'impôts dépassant la seule adaptation au coût de la vie et de proposer encore un ajustement linéaire et général des impôts de 2%. Ceci est d'autant plus justifié que les entreprises profitent et continueront à profiter à leur tour d'autres allègements fiscaux, que l'incidence inflationniste de cette mesure doit être tenue pour négligeable et que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est assez élevé au Grand-Duché.

En deuxième lieu, il a été procédé à une révision et à une adaptation des forfaits et abattements fiscaux suivants:

- pour tenir compte de la hausse des primes et cotisations d'assurance, le plafond des dépenses déductibles de ce chef est relevé;
- le montant du forfait minimum déductible au titre des dépenses spéciales est porté de 12.000 à 15.000 francs pour tenir compte de l'augmentation des dépenses;
- l'abattement compensatoire des salariés introduit par la loi du 27 décembre 1973 est augmenté de 15.000 à 18.000 francs;
- l'abattement de retraite des pensionnés ainsi que l'abattement supplémentaire variable suivant le montant des pensions sont augmentés de façon analogue à l'abattement compensatoire des salariés;

— et enfin, en vue de stimuler l'épargne, le montant des revenus d'intérêts des comptes d'épargne exemptés de l'impôt est relevé de 25.000 à 40.000 francs par an.

Par ailleurs, le Conseil de Gouvernement vient d'approuver un projet de règlement grand-ducal visant à revaloriser les forfaits kilométriques applicables pour la détermination des frais de déplacement entre la demeure et le lieu de l'activité en cas d'utilisation d'un véhicule personnel.

La mise en œuvre de toutes ces mesures en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques se traduisant au cours de l'exercice 1980 par des moins-values de recettes appréciables répond à notre souci de ne pas alourdir la charge fiscale globale, voire d'atténuer les effets de la progressivité des barèmes.

A côté des allègements fiscaux, un effort particulier a été entrepris en vue d'améliorer la situation matérielle des familles. Je voudrais relever que les mesures préconisées dans le cadre du présent projet de budget ne constituent qu'une première étape d'un programme pluriannuel cohérent à mettre en œuvre ultérieurement.

Tout en étant conscient de l'effet limité sur le phénomène de la dénatalité, le Gouvernement a prévu la généralisation de l'indemnité de maternité. Cette généralisation est en effet motivée par la nécessité de supprimer une discrimination des femmes au foyer par rapport à celles s'adonnant à une activité professionnelle rémunérée.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement a inscrit au projet de budget des crédits pour un montant total de 10 et 60 millions en vue respectivement de la création d'un fonds de garantie des pensions alimentaires et du relèvement, au cours de l'année 1980, de 500 à 600 francs par mois (au nombre-indice 100) des allocations familiales en faveur du deuxième enfant à charge.

Au total, les crédits élargés au projet de budget afin de réaliser des mesures ayant pour but d'améliorer la situation matérielle des familles se montent dès lors à 157,5 millions.

Un secteur qui est fortement lié à la politique familiale est celui du logement social. Or, le projet de budget aligne toute une série de crédits en faveur de l'aide au logement qui se basent sur la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ainsi que sur

d'autres dispositions légales et réglementaires. Le montant total de ces crédits ainsi que les capitaux mis à la disposition du Fonds de Logement à coût modéré devraient suffire à couvrir les besoins prévisibles pour l'année à venir.

En plus des nouvelles aides aux familles dont il a été question ci-avant, le projet de budget pour 1980 aligne des crédits supplémentaires destinés au financement des mesures à caractère social suivantes:

- le relèvement de l'allocation compensatoire en faveur de certaines pensions et rentes, qui passe de 860 francs à 1.000 francs pour une personne seule, et de 1.290 à 1.500 francs pour une communauté domestique. Avec ces nouveaux montants, les plafonds fixés par la loi du 13 juin 1975 sont atteints et devront être refixés par une nouvelle loi;
- l'intégration sociale des jeunes profite d'une augmentation substantielle des crédits de 57 millions dont 44 millions de crédits supplémentaires pour la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de maisons d'enfants, de foyers de jour, de crèches et de garderies d'enfants.

Etant donné que les perspectives inquiétantes qui affectent en général le développement économique remettent en lumière l'importance économique et sociale de l'agriculture, le programme gouvernemental prévoit en outre un effort accru en faveur de l'amélioration du revenu agricole. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé de reconsidérer le montant de l'indemnité compensatoire annuelle, accordée aux exploitants agricoles en vertu de la directive communautaire 75/268, et de porter cette indemnité de 96 millions à 160 millions à partir de 1980. Dans le même ordre d'idées il a été procédé à une revalorisation des rentes-accidents agricoles moyennant la refixation du revenu de référence de 116.000 à 127.500 francs.

Ces mesures sont en général accueillies favorablement dans les avis des chambres professionnelles, dont certaines, ce qui paraît normal, auraient toutefois préféré, dans l'optique qui leur est propre, une accentuation plus prononcée de certaines mesures par des crédits plus substantiels.

Dans l'ensemble, les nouvelles mesures de politique sociale et familiale que le Gouvernement propo-

se de réaliser pendant l'année prochaine peuvent se résumer comme suit:

— Allègement de la charge fiscale au-delà de la simple adaptation indiciaire du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	450,0 millions
— Mesures ayant pour but d'améliorer la situation matérielle des familles	157,5 millions
— Mesures de protection des couches défavorisées de la population	124,5 millions
Total :	732,0 millions

Au total, les efforts entrepris pour mettre en œuvre en 1980 un ensemble cohérent de mesures d'ordre social et familial se traduiront donc par des dépenses supplémentaires de 732 millions.

Cette énumération des principales actions concrètes que le Gouvernement entend entreprendre l'année prochaine et qui trouvent leur expression dans le projet de budget est loin d'être exhaustive. Ainsi un grand nombre d'initiatives nouvelles dans d'autres domaines seront mises en œuvre et la portée des mesures déjà existantes sera amplifiée dans les divers secteurs de l'action gouvernementale. Je ne citerai que les exemples suivants:

Bien que le volume global de l'aide au développement soit encore loin d'atteindre l'objectif de 0,7% du PNB que le Gouvernement entend atteindre progressivement, le total des crédits dans l'intérêt des aides publiques — bilatérales et multilatérales — au développement sera augmenté de plus de 31% par rapport à 1979 et passera de 149,2 millions à 195,7 millions.

Dans le domaine de l'éducation nationale un crédit nouveau de l'ordre de 30 millions devra permettre aux écoles privées ayant conclu un contrat avec l'Etat de subvenir partiellement à leurs dépenses de fonctionnement en attendant que le problème des écoles privées trouve une solution par voie législative. D'autre part, les crédits nécessaires sont prévus pour régler l'épineux problème des candidats au professorat.

V. La situation financière et l'évolution budgétaire récente

Avant de conclure, permettez-moi d'ajouter encore quelques considérations concernant la situation financière et l'évolution budgétaire récente, et qui permettent d'apprécier la toile de fond sur laquelle s'inscrit le présent projet de budget.

En ce qui concerne les principaux éléments de la situation financière, il convient de rappeler d'abord que, grâce aux excédents budgétaires réalisés depuis 1970, une réserve budgétaire assez substantielle a pu être constituée à la fin de 1978.

La constitution de cette réserve a sans doute été rendue possible, d'abord, par la conjoncture économique exceptionnelle de la première moitié de la décennie courante et, pendant les années suivantes, par le développement favorable de notre place financière. La mise en réserve de la majeure partie des excédents budgétaires traduit cependant la volonté des Gouvernements successifs de ne pas aligner le train de vie de l'Etat sur l'allure purement conjoncturelle ou exceptionnelle des recettes fiscales, mais de se

ménager les moyens nécessaires pour surmonter les fluctuations de la matière imposable.

A la clôture de l'exercice 1978, la réserve budgétaire s'est montée à quelque 7,3 milliards et représente donc environ 16% du total des dépenses prévues pour 1980. Une grande partie de cette réserve n'est cependant pas disponible: ainsi, un montant de l'ordre de 800 millions reste bloqué par les crédits d'équipement qui ont été accordés avant la création de la Société nationale de crédit et d'investissement; une somme de quelque 500 millions est immobilisée par le stockage public de produits agricoles pour le compte des Communautés européennes; enfin, une tranche de 2 milliards au moins doit être tenue en réserve comme fonds de roulement de la trésorerie.

En admettant que les obligations incombant à notre pays dans le cadre du Fonds monétaire international (tirages sur notre quote-part) et du Système monétaire européen (soutien monétaire à moyen terme) puissent le cas échéant être couvertes par d'autres moyens de trésorerie, la partie disponible de la réserve budgétaire atteindrait un montant de l'ordre de 4 milliards, soit à peine 10% du total des dépenses d'un exercice.

En aucun cas, cette partie de la réserve budgétaire ne saurait être utilisée pour le financement de dépenses permanentes. Par conséquent, les deux seules affectations possibles sont, d'une part, la couverture de déficits budgétaires résultant de fléchissements temporaires des recettes fiscales et, d'autre part, le financement d'opérations en capital en relation avec le développement des infrastructures et des instruments de production de notre économie.

Quant aux avoirs des fonds spéciaux, seules les disponibilités des fonds d'investissements publics peuvent être assimilées à la réserve budgétaire. En effet, les avoirs des autres fonds spéciaux, tels que le fonds de crise, le fonds de chômage, le fonds pour le logement social et le fonds pour la réforme communale, sont soit bloqués, soit grevés d'engagements existants; par définition, les fonds spéciaux constituent d'ailleurs des fonds affectés à des dépenses publiques d'une nature déterminée et ne peuvent donc plus être mobilisés à d'autres fins. Il en est de même des importantes dotations mises à la disposition de la Société nationale de crédit et d'investissement et de l'Office du dueroire.

Or, les avoirs des fonds d'investissements publics se sont certes élevés à 5,2 milliards à la fin de l'exercice 1978. Toutefois, en raison de l'effort d'investissement exceptionnel prévu pour 1979 et 1980, les dépenses projetées à charge de ces fonds excèdent largement les dotations budgétaires, de sorte que leurs disponibilités se réduiront probablement à quelque 2,4 milliards à la fin du prochain exercice.

Bref, si les réserves budgétaires actuelles, de l'ordre de 12,5 milliards au total, peuvent à première vue paraître énormes, une analyse de leurs structures et de leurs tendances révèle pourtant qu'une partie seulement de la réserve budgétaire peut être mobilisée et que les réserves sur les fonds spéciaux se trouvent

largement engagées dans le développement des infrastructures publiques.

Pour ce qui est de la réserve budgétaire proprement dite, il est d'ores et déjà certain qu'elle ne pourra pas être renforcée à la clôture de l'exercice en cours.

En effet, pour les neuf premiers mois de l'exercice 1979, le rendement de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est établi à un niveau inférieur de 10,5% à celui de la période correspondante de 1978. Comme l'indique l'exposé introductif du projet de budget, cette évolution est due notamment à un sensible rétrécissement des marges bénéficiaires des établissements bancaires, lequel s'est amorcé déjà en 1978 et a persisté en 1979; pour l'année en cours, à la suite de la hausse des taux d'intérêt, les bénéfices des banques seront en outre affectés par la régression des cours boursiers des obligations détenues en portefeuille.

D'un autre côté, le produit des autres recettes ordinaires n'a augmenté pendant la même période que de 4,3 %, de sorte que — pour les trois premiers trimestres — les recettes ordinaires accusent au total une hausse de 1,4% seulement par rapport à 1978. A noter que ces tendances des rentrées de recettes confirment pleinement que, dans les conditions actuelles, les évaluations des recettes fiscales figurant au projet de budget pour 1980 doivent être considérées comme réalistes. Par ailleurs, en raison des taux d'intérêt exorbitants qui sont pratiqués actuellement sur les marchés financiers, le Gouvernement envisage de surseoir provisoirement à l'émission de l'emprunt à long terme de 500 millions qui est prévu au budget de 1979 pour le financement d'une partie des dépenses extraordinaires.

Compte tenu des divers dépassements de crédit d'une certaine importance, il ne sera donc assurément pas possible de résorber le déficit de plus de 500 millions accusé par le budget voté pour 1979. Au contraire, à en juger d'après les données actuellement disponibles, le compte de l'exercice 1979 pourrait se clôturer avec un excédent des dépenses de l'ordre de 500 millions à 1 milliard et nécessiterait donc un prélèvement du même montant sur la réserve budgétaire.

Quant à la dette publique, le total de la dette à long et à moyen terme — qui constitue la contrepartie du financement des dépenses extraordinaires non couvertes par des excédents du budget ordinaire — s'est stabilisé à un niveau de l'ordre de 9 milliards au cours des dix dernières années, alors qu'il avait augmenté très rapidement pendant la seconde moitié des années soixante. De cette façon, la part de cette dette dans le total des dépenses de l'Etat est tombée entre 1969 et 1978 de 78,5% à 22,2%. Ce résultat très favorable, qui a évidemment été acquis dans les mêmes conditions que la constitution des réserves budgétaires dont je viens de parler, nous procure une marge de financement supplémentaire pour l'avenir.

A cet égard, il ne faut cependant pas perdre de vue un autre élément de plus en plus important de la dette publique, à savoir la dette à terme non défini qui

est formée par les certificats de la dette publique émis au profit des régimes de pension contributifs et qui représente la contrepartie des contributions de l'Etat nécessitées par l'insuffisance croissante des capitaux de couverture de la plupart de ces régimes. Pendant la même période, cette dette a en effet augmenté de 2,1 milliards à 12 milliards; d'après les prévisions les plus récentes, elle se montera à 16,3 milliards à la fin de 1980.

Dans ces conditions, les dépenses d'intérêt et d'amortissement de la dette publique n'ont cependant pas présenté une tendance aussi favorable que ne le suggère l'évolution de la dette à long et à moyen terme, puisque leur part dans le total des dépenses est descendue seulement de 7,5% en 1969 à 4,1% en 1978. A la suite notamment de la hausse rapide de la dette à terme non défini, cette part remontera d'ailleurs à 4,4% en 1980.

En somme, tant qu'une solution définitive n'aura pas été apportée au problème particulièrement in-

quiétant de la dette à terme non défini dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale, le service de la dette publique continuera à grever lourdement le budget ordinaire et limitera d'autant les possibilités de recours à l'emprunt pour le financement du budget extraordinaire.

Si, dans son ensemble et par rapport à la plupart des autres pays européens, notre situation financière peut donc être considérée comme saine, les marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement au cours des années à venir sont par contre beaucoup plus étroites que ne laisse penser un examen superficiel des choses. Eu égard aux dépenses considérables qu'il importera de consacrer pendant l'actuelle législature à la restructuration de notre économie ainsi qu'au développement des infrastructures publiques de notre pays, une grande circonspection doit dès lors présider à l'engagement de nouvelles dépenses importantes et permanentes.

Conclusions

Le projet de budget pour 1980, que je viens de vous présenter, constitue le premier projet élaboré par le Gouvernement issu des élections du 10 juin. Malgré des contraintes de temps, le Gouvernement s'est efforcé de ne pas présenter un simple budget de transition, mais de concevoir un instrument de politique économique et sociale conforme aux objectifs et moyens définis dans le cadre du programme gouvernemental. Comme je viens de l'exposer, c'est principalement à trois niveaux différents que le Gouvernement a tenu à marquer le projet de budget sous avis de sa propre empreinte.

Tout d'abord, pour ce qui est de la philosophie budgétaire se trouvant à la base du projet, le Gouvernement a carrément voulu freiner le gonflement démesuré que les dépenses de l'Etat ont connu au cours des dernières années par rapport à l'évolution du produit national brut et qui a conduit à un accroissement constant de la pression fiscale. A cette fin, la croissance des dépenses pour l'exercice à venir a été mise en concordance avec l'augmentation du produit national brut en valeur.

Ensuite, au niveau des accents de la politique budgétaire, le Gouvernement a l'intention de se servir du budget pour 1980 pour procéder à la réalisation de toute une gamme de mesures concrètes envisagées dans le programme gouvernemental, notamment dans le domaine des politiques économique, fiscale et sociale. Il a fixé ainsi l'orientation générale de sa politique pour les années à venir.

Finalement, et en dépit de la marge de manœuvre restreinte disponible pour la mise en œuvre de mesures politiques nouvelles, le Gouvernement s'est efforcé de fixer les priorités de façon à ce qu'il y ait un équilibre équitable entre dépenses à caractère économique et dépenses à caractère social. La science économique étant souvent définie comme science des choix, on peut affirmer que le projet de budget pour

1980 constitue un programme d'action basé sur des arbitrages politiques équilibrés répondant aux réalités et aux besoins du pays.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Pour la présentation du premier projet de budget de l'actuelle coalition gouvernementale, j'ai entendu broser un tableau aussi complet et aussi réaliste que possible de notre situation financière et budgétaire.

En effet, les problèmes économiques et sociaux ont rarement donné lieu à autant d'interprétations diverses et contradictoires. L'économie mondiale et plus particulièrement celle des pays industrialisés a été ébranlée par quelques coups de butoir d'ordre structurel dont elle ne saurait se remettre à court terme sans dommage; au contraire, une longue période s'écoulera avant sa remise d'aplomb, ce qui veut dire qu'elle sera encore en butte à des provocations tant pour notre avenir que pour notre prospérité et notre bien-être de demain.

C'est pourquoi il incombe aujourd'hui plus que jamais au pouvoir public, au Parlement et au Gouvernement, de prendre ses responsabilités au regard de la situation effective du pays, de concilier et de trancher. Il lui appartient, en embrassant dans une vue aussi complète et aussi large que possible l'état économique et social de la nation, de fixer les priorités et les limites.

En optant pour une approche froidement réaliste sans vouloir verser dans un pessimisme désespérant ni dans un optimisme béat, le Gouvernement a arrêté ses choix budgétaires et a fait les arbitrages politiques qui s'imposent. Je suis convaincu que l'ensemble des mesures que le projet de budget entend mettre en œuvre en 1980 exerceront un effet favorable sur notre politique économique et financière tout en garantissant nos acquis sociaux, alors que nous devons bien

nous rendre compte que l'époque des vaches grasses ne reviendra pas de sitôt.

A partir de ces considérations, les discussions budgétaires qui débiteront la semaine prochaine seront

pour nous une occasion unique pour engager un débat approfondi devant aboutir à l'esquisse d'une politique susceptible de satisfaire au mieux les besoins et les intérêts de notre communauté nationale.

La politique étrangère du gouvernement luxembourgeois

Discours prononcé à la Chambre des Députés le 6 novembre 1979 par Monsieur Gaston Thorn, Ministre des Affaires étrangères, dans le cadre des débats budgétaires.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Vous connaissez les lignes directrices de notre politique étrangère qui n'ont pas varié depuis de nombreuses années. Il s'agit de l'intégration dans des ensembles plus vastes, telle l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, le Benelux, la Communauté Européenne, le Conseil de l'Europe, seuls susceptibles de nous assurer les appuis nécessaires au maintien de notre indépendance politique et économique. Il s'agit de l'appartenance à l'Alliance Atlantique, garante de notre sécurité. Il s'agit du maintien de relations correctes, et si possible amicales, avec les autres Etats du monde, dans le cadre des Nations Unies et sur le plan bilatéral. Ces options n'ont pas changé et ne changeront pas dans un avenir prévisible. Néanmoins, l'évolution de l'environnement international dans lequel se place notre politique étrangère nous a amené à en mettre davantage en relief certains aspects.

Ainsi la crise économique nous oblige à accorder une grande attention à la promotion de notre commerce extérieur et à la diversification de notre base industrielle au moyen de la recherche d'investissements nouveaux à l'étranger. Une sensibilisation plus grande aux problèmes que crée la disparité extrême dans la répartition des richesses de par le monde nous fait accorder une plus grande importance à la coopération au développement.

La visite d'Etat de nos Souverains en Chine ainsi que les séjours moins formels en Corée et au Japon se placent dans le contexte de ces lignes directrices de notre politique étrangère que je viens de tracer. Nous avons effectué au cours des dernières années des visites officielles dans les pays membres de la Communauté Européenne, ou bien nous avons pu accueillir chez nous de telles visites en provenance de ces pays. Les souverains luxembourgeois se sont rendus aux Etats-Unis il y a déjà plus longtemps et en Union Soviétique plus récemment. Il était donc normal qu'ils visitent également le pays le plus peuplé du monde et marquent la présence du Luxembourg en Extrême-Orient. La visite en Chine s'est d'ailleurs particulièrement bien placée dans le temps puisqu'elle a précédé de très peu la tournée de M. Hua-Guo-Feng au-

près des quatre plus grands membres de la Communauté européenne. En Corée, le Grand-Duc héritier a inauguré une aciérie dans laquelle l'Arbed détient une forte participation, alors qu'une mission économique a pu nouer d'importants contacts au Japon.

Il faut bien se l'avouer, le Luxembourg est un des plus petits parmi les 152 pays qui siègent actuellement aux Nations Unies et il a besoin de se faire connaître s'il veut avoir la chance d'établir des relations fructueuses. De tels contacts permettent aussi bien d'amorcer une coopération plus approfondie sur le plan économique que d'obtenir une meilleure compréhension des principaux événements de la politique internationale, sans pour autant influencer notre indépendance de jugement.

Après ces quelques paroles d'introduction, qui m'ont permis d'insister sur ce qu'il y a de permanent dans la conduite de notre politique étrangère, je me propose de parler brièvement des relations est-ouest et des principaux foyers de tension, à savoir l'Asie du Sud-Est, le Proche-Orient et l'Afrique australe avant d'aborder la politique européenne et l'action en faveur de notre économie.

Les quelques années à venir seront cruciales pour l'évolution des relations est-ouest. Au milieu des poussées de fièvre que comporteront les échéances électorales en Allemagne, en France et aux Etats-Unis aura lieu la préparation de la réunion de Madrid et cette réunion même. Les décisions visant à sauvegarder l'équilibre en armes nucléaires en Europe devront être prises prochainement et j'espère vivement que les négociations concernant la limitation de ces mêmes armes pourront être engagées elles aussi très rapidement. Vers 1983, vers la fin de la présente législature, se situera le moment le plus critique où l'avantage nucléaire en faveur du pacte de Varsovie sera le plus probable.

Je suis persuadé personnellement que la détente est et doit être durable, mais cela ne nous dispensera pas, ensemble avec nos alliés, d'être extrêmement attentifs aux événements dont dépend notre sécurité.

La signature de l'Acte Final d'Helsinki a marqué à la fois l'aboutissement de longs efforts et la prise d'engagements précis pour l'avenir. Il importe de poursuivre assidûment dans la voie tracée, qui vise à

assurer une meilleure sécurité, à promouvoir le respect des droits de l'homme, à intensifier les échanges économiques et les échanges humains. Le Gouvernement luxembourgeois accorde une égale valeur à ces différentes composantes de l'Acte Final et il agira de son mieux, en coopération avec ses partenaires de la Communauté Européenne et de l'Alliance Atlantique ainsi que dans les contacts bilatéraux, afin que de nouveaux progrès puissent être réalisés en vue de la réunion de Madrid de l'année prochaine. Les très grands espoirs qu'avait suscités la conférence au sommet de Helsinki ont été quelque peu déçus déjà lors de la réunion de Belgrade et par les événements qui se sont passés dans quelques-uns des pays signataires de l'Acte Final. Ainsi, sans vouloir citer un pays en particulier, je déplore toutes mesures qui rendent plus difficile le travail d'information des journalistes et je regrette vivement les poursuites engagées et les condamnations prononcées contre des personnes qui ne sont coupables de rien d'autre que d'avoir revendiqué l'application par leur Gouvernement des engagements souscrits à Helsinki. De tels actes, s'ils devaient se généraliser, seraient évidemment incompatibles avec le maintien d'un bon climat en vue de la préparation de la réunion de Madrid. On peut espérer qu'ils resteront assez isolés pour qu'on puisse être raisonnablement optimiste et escompter de nouveaux progrès ou du moins la consolidation de l'acquis.

En matière de sécurité, l'accord SALT II signé à Vienne par les Présidents Carter et Brejnev constitue un événement important. Faute d'être une véritable mesure de désarmement, cet accord permet au moins d'assurer une progression restreinte et contrôlée des armes nucléaires à longue portée. Tout bien pesé, il faut espérer qu'il sera ratifié, et qu'il donnera ainsi le signal pour d'autres pas sur la voie d'une limitation des armements.

Un pays comme le Luxembourg qui a eu tant à souffrir des activités guerrières de ses grands voisins, au cours des siècles, est fortement attaché à voir sa sécurité garantie, mais au niveau d'armement international le plus bas possible. Notre pays est donc un adhérent fidèle à l'Alliance Atlantique — même si son effort de défense ne se situe qu'à environ 1% du produit national brut. Il est aussi un ferme partisan de la réduction équilibrée et contrôlée des armements. C'est là l'optique qui conditionne les prises de position luxembourgeoises à l'égard des principaux problèmes qui se posent actuellement en matière de sécurité et de désarmement.

J'ai noté avec beaucoup d'intérêt les décisions de retrait de troupes et de chars que M. Brejnev vient d'annoncer. Pour qui connaît l'histoire, il est inutile de rappeler que la frontière nationale et ce qu'on peut appeler la frontière de sécurité de la Russie tsariste d'abord, de l'Union soviétique ensuite a constamment avancé vers l'ouest depuis trois siècles, sur une distance totale de quelque 1500 km. Il faut donc apprécier à sa juste valeur ce premier indice, si faible soit-il, d'une inversion de cette tendance séculaire !

Il s'agit en effet d'un pas positif, dans la mesure où il peut contribuer à réduire le déséquilibre en armes conventionnelles qui existe actuellement en Europe en faveur du Pacte de Varsovie. Il importera de connaître davantage les modalités et les implications de ces décisions, et notamment leur relation avec les négociations sur les réductions de force qui se déroulent depuis des années à Vienne. J'espère vivement que les mesures annoncées ainsi que des progrès sur les données chiffrées permettront à ces négociations d'avancer.

Pour ce qui est des armes nucléaires à moyenne portée, une discussion voire une polémique est engagée depuis quelque temps. Je crois qu'il faut partir d'une constatation simple: l'Union soviétique dispose actuellement de fusées modernes, les SS20, pointées sur l'Europe et dont la portée de toute façon n'est pas suffisante pour atteindre les Etats-Unis. L'Alliance Atlantique n'a pas actuellement d'armes équivalentes stationnées en Europe. Il s'agit donc de savoir si elle va rétablir l'équilibre au niveau de ces mêmes fusées à moyenne portée ou si au contraire elle accepte que les armes stratégiques intercontinentales des Etats-Unis constituent le seul recours contre cette menace potentielle. En d'autres termes, est-il nécessaire de rétablir l'équilibre dans un secteur vital de l'Europe ? A mon avis la réponse ne fait guère de doute, car si l'on ne veut pas retomber dans la stratégie des représailles massives, heureusement abandonnée, il est nécessaire d'assurer un équilibre satisfaisant dans les principaux secteurs d'armement. Je me hâte de préciser que cet équilibre ne doit pas forcément être recherché vers le haut; bien au contraire, il serait hautement préférable que les pays membres européens de l'Alliance Atlantique n'aient pas été mis par l'Union Soviétique dans la situation de devoir tenter de rétablir un équilibre rompu.

Bien que l'Europe, au sens géographique du terme, soit sans doute la région du monde la mieux fournie en armes de tous genres, elle a cependant eu le privilège de ne pas connaître d'activités guerrières. En revanche, d'autres pays ont malheureusement été ensanglantés par des conflits ouverts. Une tragédie aux dimensions dantesques frappe l'Indochine. Sans vouloir remonter le cours des ans, ni chercher des explications dans l'histoire, je constate que des millions de gens fuient le Vietnam, de gré ou de force, dans des conditions les plus précaires. Un régime fanatique s'installe au Cambodge, et extermine une partie de la population. Le Vietnam essaye d'installer par la force un autre régime qui n'est guère meilleur. La Chine juge nécessaire de donner une leçon au Vietnam.

Le cycle infernal n'est pas terminé, et il est difficile de voir comment et quand il peut se terminer. Le Luxembourg n'a guère les moyens d'agir dans cette partie du monde. Il se confine dans le domaine humanitaire en accueillant des réfugiés venus du Vietnam et en participant aux efforts d'aide à la population du Cambodge. Qu'il me soit permis de dire clairement avec quelle vigueur le gouvernement luxembourgeois reprouve cette politique inhumaine du Vietnam

qui vise à chasser du pays des millions de gens, presque tous innocents. La même condamnation sans réserve s'attache au régime de Pol Pot qui, au nom d'une sinistre idéologie, s'est livré à un véritable génocide au Cambodge.

Sur le plan politique, il est vrai, nous avons voté en faveur du maintien du régime Pol Pot aux Nations Unies. Un tel vote n'est en rien une approbation de ce régime. Il nous a simplement importé de voter en faveur du status quo territorial et politique dans la région et contre l'agression, et de partager ainsi les pré-occupations fondamentales des Etats libres de l'Asie du Sud-Est, groupés dans l'ASEAN.

Pour ce qui est du Proche-Orient, je suis amené à porter un jugement nuancé sur les accords de Camp David. Ces accords ont certes prouvé qu'il est possible de rompre l'engrenage de la haine et de la violence dès qu'on s'y attache avec la ferme volonté d'aboutir. Le geste courageux du président Sadate de se rendre à Jérusalem, et les suites qu'il a entraînées ont permis d'amener l'Egypte et Israël sur la voie de la normalisation des relations entre eux, et constituent ainsi, comme les pays membres de la Communauté Européenne l'ont dit, une application correcte de la résolution 242, laquelle reste la charte de base pour tout règlement au Proche-Orient.

En revanche, et c'est là l'aspect négatif, les pays arabes sont plus divisés que jamais à la suite de la mise au ban par eux de l'Egypte. Aucune des autres parties arabes concernées n'a en effet accepté de participer au processus prévu à Camp David. Or, comme j'ai eu l'occasion de le dire dans mon discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, toute la région continuera à être un foyer de tensions.

Tout en souhaitant vivement que les négociations engagées entre l'Egypte et Israël sur le statut de la Cisjordanie aboutissent à des conclusions valables, je suis convaincu qu'un règlement durable ne pourra être obtenu sans la participation de toutes les parties concernées. Ce qui est fondamental à cet égard, c'est qu'aucun des interlocuteurs sans lesquels on ne peut rien faire ne soit exclu a priori. Ceci vise en particulier les Palestiniens qui doivent pouvoir désigner eux-mêmes ceux par lesquels ils veulent être représentés. C'est à eux qu'il appartient de choisir leur porte-parole, et non pas à leurs interlocuteurs. Si les Palestiniens se reconnaissent dans l'Organisation de libération de la Palestine pour assurer leur représentation, il n'est pas sage, ni réaliste, de vouloir ignorer ce choix. Les controverses au sujet de l'O.L.P. aux Etats-Unis et en Israël, les contacts de nos grands voisins avec elle ainsi que l'influence qu'elle exerce de toute évidence sur le terrain prouvent chaque jour un peu plus qu'elle est une force avec laquelle il faudra compter et négocier.

Le peuple d'Israël a connu de terribles souffrances au cours de sa longue histoire. Les moyens de communications de masse et surtout la télévision ont illustré au cours de ces derniers mois un chapitre particulièrement cruel de cette histoire. Nous devons toujours nous en souvenir, et en tirer une conviction renouvelée pour affirmer et défendre le droit de l'Etat

d'Israël d'exister en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. L'existence de cet Etat est maintenant une réalité historique qui ne doit pas être remise en cause.

Il appartient maintenant à Israël d'être réaliste, de ne pas compromettre les chances de règlement par une politique d'implantation dans les territoires occupés, et surtout d'admettre les droits nationaux du peuple palestinien qui est, lui aussi, implanté dans cette région depuis des millénaires. Une acceptation réciproque des réalités historiques et politiques, sans aucun préalable, constituerait certainement un pas important dans la bonne direction.

Pour ce qui est de l'Afrique australe, il me tient à cœur de rendre hommage au Ministre Britannique des Affaires Etrangères, Lord Carrington, dont les efforts inlassables permettent maintenant d'entrevoir une solution en Zimbabwe. Une transition pacifique vers l'installation dans ce pays d'un régime démocratique avec sauvegarde des droits des minorités serait certes un événement politique majeur. Ce serait aussi un exemple et un encouragement pour le règlement du problème de la Namibie, et, sans doute, un encouragement à l'Afrique du Sud pour le démantèlement du système d'apartheid, avant qu'il ne sera trop tard.

Je viens maintenant au chapitre de nos relations plus particulièrement économiques et commerciales qui bien entendu revêtent aussi une dimension politique.

Celles-ci s'insèrent dans différents cadres qui constituent autant de paramètres de notre politique étrangère. Je traiterai successivement de nos relations avec notre partenaire belge dans l'UEBL, du Benelux et bien entendu des Communautés économiques européennes. Enfin, j'entends développer plus particulièrement quelques considérations sur nos relations économiques et commerciales sur le plan bilatéral. Celles-ci ont connu ces derniers temps un développement accru sous l'impulsion d'initiatives que nous avons engagées avec beaucoup de détermination afin de soutenir notre effort d'expansion.

En ce qui concerne l'UEBL je rappellerais que dans la déclaration gouvernementale faite le 24 juillet à la Chambre des Députés, le Gouvernement a réaffirmé son attachement à des relations privilégiées avec la Belgique dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Il a relevé que la prochaine révision de la Convention UEBL devra encore renforcer une coopération et éventuellement adapter les instruments d'une coopération qui fut toujours loyale et fructueuse.

A ce stade je n'ai rien à ajouter à cette déclaration si ce n'est de rappeler que la Convention d'Union économique belgo-luxembourgeoise, conclue en 1922 pour une durée de cinquante ans, est en vertu de son article 43 susceptible de rester en vigueur ensuite pour des périodes successives de dix ans sous réserve de la faculté, pour chacune des hautes Parties Contractantes, de la dénoncer par une notification adressée à l'autre Partie Contractante au plus tard un an avant l'expiration du terme d'échéance.

Dans la mesure où une telle échéance se présente en février 1981, il y a lieu de commencer à bref délai sur le plan interne les préparatifs qui doivent conduire, par le biais d'une négociation avec notre partenaire belge, aux adaptations qu'il apparaît opportun de définir pour mettre à jour cette convention dont je n'ai pas besoin de souligner le caractère vital pour notre pays.

Je suis heureux de pouvoir constater une fois de plus à cette tribune que nos relations avec notre partenaire de l'Union Economique belgo-luxembourgeoise continuent comme par le passé à être animées par le même esprit d'amitié et par une volonté de compréhension réciproque. Les contacts à tous les niveaux sont étroits et empreints de cordialité. C'est grâce à cette entente amicale que nous avons même pu résoudre des questions où nos intérêts n'étaient pas toujours convergents.

Dans le délicat dossier de la restructuration de nos industries sidérurgiques nous avons pu trouver des solutions mutuellement satisfaisantes sauvegardant les intérêts de chacun.

Le Benelux constitue un autre paramètre de notre politique étrangère et qui nous est particulièrement proche.

Je me bornerai à dire que le Gouvernement entend maintenir et accroître la collaboration qui nous unit à nos partenaires au sein du Benelux.

La nécessité d'une solidarité renforcée avec nos partenaires belge et néerlandais prend à nos yeux plus de relief qu'elle se situe dans un contexte économique particulièrement difficile qui, en raison de l'étroite interdépendance de nos trois pays, requiert des attitudes et des décisions de mieux en mieux coordonnées.

Je ne veux relever ici, parmi d'autres motifs, que l'intérêt majeur des pays du Benelux, héritiers d'une longue tradition libérale dans le domaine des échanges internationaux, à défendre partout la sauvegarde des conditions d'une concurrence internationale saine et de combattre les tendances protectionnistes que les difficultés du moment risquent de faire prévaloir.

Cette tâche est particulièrement importante pour les partenaires d'une Union qui occupe la quatrième place au monde sur le plan de l'exportation.

Mais ce n'est pas que sur le terrain de l'économie que s'impose la solidarité des pays du Benelux.

Au niveau politique également, et je dirais même surtout à ce niveau, les trois pays du Benelux ont également intérêt à renforcer leur coopération et leur solidarité.

Une relance du Benelux en tant que facteur de progrès dans l'intégration européenne me paraît en effet une tâche qui doit mobiliser la volonté et les efforts de nos trois pays.

Alors que nos grands partenaires semblent par trop vouloir concentrer toute initiative entre leurs mains, tout en essayant de ne retenir que celles qu'ils considèrent comme suffisantes, les pays du Benelux, fidèles au rôle de catalyseur qui a toujours été le leur dans le passé, devraient assumer davantage leur part

de responsabilité en contribuant à faire avancer le processus d'intégration européenne, en lui insufflant un dynamisme nouveau.

Loin de moi toute idée qui tendrait à susciter de nouveaux clivages à l'intérieur des 9.

Au contraire, dans l'intérêt même de la Communauté — et le passé à cet égard le démontre à suffisance — le rôle d'initiative et de proposition que les 3 pays du Benelux sont en mesure d'assumer ensemble, devrait les inciter à l'avenir à sortir de leur réserve pour fournir à leur tour cette contribution essentielle à la construction de l'édifice communautaire.

Ce défi en même temps que cette exhortation me conduit tout naturellement à vous parler de cette Europe communautaire.

Devant la crise qui continue à toucher durement leurs économies, les pays de la Communauté européenne semblent davantage avoir pris conscience du fait que, les problèmes auxquels ils sont confrontés étant communs, il vaudrait mieux rechercher des solutions ensemble plutôt que d'agir en ordre dispersé. Encore qu'une démarche communautaire n'exclut pas toujours, malheureusement, des agissements s'inspirant exclusivement de l'intérêt national. Certes les insuffisances que connaissent les institutions européennes dans leur fonctionnement et dans la définition de leurs politiques ne sont résolues pour autant. Mais ce qui est nouveau, c'est que pour deux grands secteurs de leurs économies, le monétaire et l'énergétique, les Neuf ont tenté, au-delà de leurs divergences, d'apporter une réponse efficace aux problèmes de l'heure.

Du point de vue du fonctionnement interne des Communautés européennes, le lancement et la mise en œuvre du système monétaire européen est sans contester le fait saillant des 12 derniers mois.

Après six mois de fonctionnement, nous pouvons tirer aujourd'hui un premier bilan positif.

Les difficultés récentes qu'ont connues les monnaies européennes toujours soumises aux influences des mouvements du dollar, et qui se sont traduites par une modification des parités du Mark et de la Couronne ont apporté la preuve que le système était malgré tout devenu assez cohérent et assez fort pour trouver en ses propres mécanismes les solutions nécessaires pour assurer une zone de stabilité monétaire. Comment toutefois ne pas regretter que les contraintes de caractère irréversible inscrites dans le premier projet d'union monétaire et auquel est indissolublement lié le nom de notre actuel Président du Gouvernement n'aient finalement pas été retenues.

Mais autant que sur un mécanisme de change qui a prouvé son efficacité, le système est fondé à terme sur la nécessité d'une convergence réelle des politiques économiques. Il ne fait pas de doute qu'un élargissement de l'éventail des taux d'inflation, ou bien une modification durable des équilibres fondamentaux des économies européennes mettraient sérieusement en danger l'existence même du système monétaire européen.

Or, il n'est malheureusement pas certain qu'en l'état actuel des choses, la Communauté soit vérita-

blement à même de définir les politiques nécessaires pour assurer une telle convergence. Il faut constater que les Etats membres demeurent toujours réticents à l'idée d'une limitation même partielle de leur autonomie d'action dans le domaine économique.

Certes, les efforts qui sont entrepris par la Communauté pour promouvoir une certaine convergence politique et économique, et les concertations entre grands pays industrialisés dans de multiples enceintes internationales semblent témoigner de ce que dans l'esprit des dirigeants européens, le « chacun pour soi » n'est plus crédité d'autant de chances de réussite. Mais souvent le courage manque et la volonté est défaillante pour tirer de ces constatations les conséquences qui s'imposent.

Le deuxième grand secteur dans lequel la Communauté a entamé une action un peu plus concrète est celui de l'énergie.

La crise iranienne, suivie d'une augmentation brutale des prix du brut, ont fait qu'à Strasbourg le Conseil Européen s'est enfin résolu à se pencher sérieusement sur les effets de la crise énergétique.

Pour la première fois, la Communauté a abouti, au-delà des traditionnels appels à l'économie, à la définition d'un programme global, assorti d'une limitation des importations de la Communauté à leur niveau de 1978.

Suite à cette impulsion décisive donnée par la Communauté, les participants au Sommet occidental de Tokyo ont pris l'engagement de fournir un effort similaire, confirmant ainsi dans sa véritable dimension la « stratégie énergétique mondiale » préconisée par les Neuf.

L'augmentation continue du prix de pétrole — certains consommateurs n'hésitent plus à parler d'envolée des prix — et l'absence prévisible de toute garantie quant au volume de l'offre et par conséquent de la régularité de nos approvisionnements ont ainsi obligé tous les pays industrialisés à repenser leur politique énergétique et à opérer un redéploiement entre la production interne et les importations.

Mais ici encore, l'image n'est pas monochrome :

Si la Communauté a franchi un premier pas dans la définition d'une politique énergétique globale vers l'extérieur, il n'en va pas tout à fait de même pour ce qui est de la mise en œuvre interne de cette politique où beaucoup d'efforts restent à faire.

On doit certainement regretter que dans un domaine où la Communauté pourrait relever l'un des défis les plus importants qui lui aient été adressés depuis ses origines, la véritable volonté politique fasse défaut. Dans ce contexte je ne peux ne pas faire état de l'amère constatation qu'au cours de ces dernières années l'Europe a une fâcheuse tendance de ne concentrer ses efforts que pour venir en aide aux secteurs économiques en difficulté — d'aucuns ont même employé le terme de canards boiteux — alors que simultanément elle brille par l'absence de toute action réellement communautaire dans les secteurs de pointe et prometteurs d'avenir.

Cette évolution des choses est contraire au processus historique qui a présidé aux efforts d'unification,

le charbon et l'acier d'abord, l'atome ensuite ayant été en leur temps les points de départ autour desquels s'est greffé par la suite le marché commun.

Pour ce qui est des autres secteurs du développement interne de la Communauté, tout porte à croire que nous nous trouvons une fois de plus devant une période de grande incertitude. D'aucuns entendent remettre en cause le fonctionnement de la politique agricole.

L'épuisement prochain de la marge de 1% de la contribution TVA conduit les institutions européennes à se poser de nouveau la question de leurs ressources, sur laquelle se grève le problème d'un éventuel « rééquilibrage » du budget communautaire.

Il est exact que pour une part importante, le déséquilibre que l'on peut constater dans le budget communautaire est dû à la part excessive qu'y occupe la politique agricole commune.

La raison fondamentale de cette situation réside cependant dans le fait que la mise en place de la politique agricole commune, qui est restée pendant longtemps la seule politique communautaire financée sur ressources propres, n'a pas été suivie en temps utile par la définition et la mise en œuvre d'autres politiques communautaires qui auraient dû normalement rétablir un certain équilibre.

Ceci ne doit évidemment pas être interprété comme une critique à l'adresse de la politique agricole commune à laquelle nous sommes d'autant plus attachés que les dividendes qu'elle engendre pour nos producteurs agricoles sont loin d'être négligeables. On oublie trop souvent cette vérité et l'on tend même à la passer sous silence. Au contraire, c'est bien l'absence d'une politique communautaire d'ensemble qui porterait également sur d'autres secteurs d'activité, qui est ici à mettre en cause.

Il n'est qu'à se référer à ce que sont devenues les intentions ambitieuses exprimées lors du Sommet de Paris en 1972, pour comprendre pourquoi il ne s'est pas établi un meilleur équilibre entre les différents Etats membres.

Ce serait donc faire preuve d'aveuglement que de croire que l'utilisation de moyens de pure mécanique financière suffirait à corriger une situation dont les causes profondes sont d'origine économique et politique.

Certes, un nouvel équilibre portant sur un ensemble de politiques communautaires mieux balancées ne se fera pas du jour au lendemain.

Il nous faudra donc procéder par étapes en maîtrisant mieux les coûts de la politique agricole commune et en la contrebalançant par le développement proportionné des autres politiques communes, qu'il s'agisse des politiques sociale et régionale, ou de la mise en œuvre de politiques communes dans des secteurs aussi importants que la recherche, l'énergie ou l'industrie.

Ce n'est qu'à ce prix que la Communauté pourra rester crédible, tant dans son action vers l'extérieur que vis-à-vis de ses propres citoyens.

Toute autre solution qui consisterait à mettre en brèche les principes qui sont à la base de la politique

agricole commune conduirait inévitablement à un démantèlement rapide de la Communauté en tant que telle.

Pour ce qui est des relations extérieures de la Communauté, je me bornerai à commenter ici les deux événements majeurs qui m'ont paru marquer l'exercice écoulé: l'adhésion de la Grèce et la renégociation de la Convention de Lomé.

Le 28 mai 1979, nous procédions au Palais de Zappeion à Athènes à la signature des actes relatifs à l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes.

La vocation de la Communauté est d'être ouverte sur l'extérieur et d'intégrer en son sein tous les pays européens observant les principes de la démocratie pluraliste qui expriment la volonté d'adhérer et qui sont prêts à accepter les disciplines et les lois communes.

Votre honorable assemblée sera prochainement saisie des textes définitivement mis au point à cet égard et qui seront soumis à cette occasion à votre approbation.

Par l'accession, après deux années de négociations, de ce dixième membre qui lui était déjà lié par une longue association, la Communauté a franchi un pas de plus dans sa marche vers les frontières naturelles de sa civilisation.

Entretiens, les négociations se poursuivent avec deux autres pays méditerranéens qui, après la Grèce, ont demandé d'adhérer aux Communautés. Cet élargissement à trois nouveaux pays, totalisant plus de 55 millions d'habitants, entraînera des changements considérables dans l'économie de la Communauté et aura des incidences, tant sur son fonctionnement interne que sur ses relations avec l'extérieur, et notamment avec les pays du bassin méditerranéen.

C'est à la Communauté toute entière, ensemble avec les trois nouveaux adhérents, qu'il appartiendra de faire face à ce nouveau défi.

Certes, il est nécessaire d'analyser clairement les difficultés qui nous attendent. Mais cela n'est pas suffisant. Encore faut-il que nous trouvions en nous-mêmes les ressources nécessaires pour faire de cet élargissement un instrument qui nous serve, non pas à affaiblir et à démanteler l'édifice communautaire, mais à renforcer nos institutions et à développer nos politiques communes, afin de faire des Douze un ensemble encore plus uni, encore plus fort, encore plus solidaire et plus généreux, tant à l'intérieur de ses frontières que dans ses relations avec le monde extérieur.

Le 31 octobre dernier nous signions à Lomé le renouvellement de la Convention ACP/CEE. Fruit de longues et parfois difficiles négociations qui se sont déroulées tout au long de l'année passée, le nouvel accord a permis à la Communauté et à ses partenaires ACP de développer et de renforcer leurs relations.

Outre un accroissement substantiel des moyens financiers engagés, la nouvelle Convention tente de tenir compte des préoccupations actuelles dans les relations entre pays développés et pays qui sont en voie

de le devenir. Qu'il s'agisse du renforcement de la coopération dans les domaines commercial, agricole ou industriel, ou bien d'un nouveau système d'aide-programme aux productions minières, ou encore des mécanismes mis au point pour protéger les investissements dans les secteurs minier et énergétique, nous nous sommes forgés un instrument qui, au-delà d'une égalité formelle des droits et des obligations, vise à créer entre les deux partenaires des liens de coopération et même d'amitié durables.

Bien que des concessions substantielles aient été faites par les pays de la Communauté, la nouvelle Convention n'a pu rencontrer tous les espoirs que les pays ACP plaçaient en elle. Cela est dû à ces temps de crise et aux difficultés économiques auxquelles les pays industrialisés doivent faire face.

Retenons cependant que malgré les insuffisances qu'elle peut avoir, la Convention de Lomé consacre un type original de relations entre pays développés et pays en voie de développement qui permet, dans une interdépendance croissante, d'aboutir à un système d'aide au développement qui, parce qu'elle est régionale, peut se faire sur base du respect réciproque des spécificités nationales.

C'est ce modèle de relations entre pays dont le niveau de développement est différent, et qui à l'époque fut qualifié d'exemplaire, qu'il convient de préserver à tout prix.

A la faveur d'une foule de déclarations et de prises de position qui sont le fait de certains leaders politiques de nos pays partenaires, je me vois obligé de saisir cette tribune pour vous parler d'un problème qui tient de nouveau la vedette de l'actualité.

En effet, et sans que la moindre initiative ait été prise de notre côté, il y a lieu de constater que la discussion — aussi vieille que les Communautés — sur les lieux de travail des institutions européennes connaît un regain d'intérêt, notamment à propos du parlement européen.

Je voudrais donc profiter de cette occasion pour rappeler une nouvelle fois la position du gouvernement luxembourgeois.

Ce gouvernement — comme tous ceux qui l'ont précédé durant les vingt dernières années — reste fermement attaché au respect des engagements pris, et plus particulièrement de la décision du 8 avril 1965. Cette dernière décision était conçue — comme le précise son préambule — « en vue de régler certains problèmes particuliers au Grand-Duché de Luxembourg de fixer les lieux de travail provisoires de certaines institutions et de certains services à Luxembourg ».

Conformément aux traités, toutes les décisions dans ce domaine sont arrêtées par les gouvernements des Etats membres, qui seuls ont compétence en cette matière. Aucune institution, aucun gouvernement isolément, ne peut modifier de sa propre initiative des dispositions de cet ordre, il n'appartient à aucune institution d'apprécier si, ou dans quelle mesure, elle doit ou ne doit pas appliquer ces décisions.

La situation de droit est donc claire. Le respect des traités et des décisions prises en leur application est

une condition fondamentale de l'existence même et du développement des Communautés européennes. Ceux qui seraient tentés de mettre en cause ce principe devraient réfléchir au préalable aux conséquences inévitables d'un tel acte.

Le gouvernement luxembourgeois, pour sa part, entend s'en tenir à ce qui a été convenu. Il n'entre donc nullement dans nos intentions de porter atteinte de quelque manière que ce soit, aux prérogatives reconnues à la ville de Strasbourg: Comme je l'ai itérativement rappelé, nous considérons dans cette affaire la capitale de l'Alsace comme une alliée objective dont le souci comme le nôtre devrait être le maintien du statu quo c.-à-d. le respect de la décision de 1965 d'une part, des errements suivis depuis cette date d'autre part.

Dois-je ajouter que cette attitude nous impose d'ailleurs des charges considérables — en investissements immobiliers et d'infrastructure notamment — auxquelles nous ne voulons, et ne pouvons, nous soustraire.

Les décisions relatives au siège des institutions étant — comme je l'ai déjà souligné — de la compétence exclusive des gouvernements des Etats membres, il n'appartient pas au Ministre luxembourgeois des Affaires Etrangères, et il n'est pas dans notre intérêt, d'entrer dans les polémiques plus ou moins bien inspirées qui émaillent l'actualité des derniers temps.

Nous sommes évidemment sensibles à l'argument que, dans le cas du parlement européen plus particulièrement, la décision de 1965 comporte des inconvénients et se traduit, sur le plan budgétaire, par un coût relativement élevé. L'opinion publique est légitimement sensible aux arguments suivant lesquels l'absence d'une décision sur le choix d'un lieu de travail unique du parlement se solderait par des dépenses budgétaires accrues. Il faut se méfier de certaines exagérations, souvent délibérément répandues avec une légèreté déconcertante ou même d'une certaine mauvaise foi.

La grande masse des frais de fonctionnement du parlement européen n'est guère affectée par le lieu de travail où se déroulent ses activités. Les frais de déplacement des parlementaires et leurs indemnités sont les mêmes, quel que soit le lieu de leurs sessions. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'installation du Secrétariat Général et de ses services à Luxembourg — c'est-à-dire à égale distance entre Strasbourg et Bruxelles — réduit à un minimum, qu'en 1965 les Gouvernements avaient jugés acceptable, les inconvénients et les charges budgétaires découlant des déplacements des fonctionnaires de cette institution.

A moins de regrouper dans une seule ville l'ensemble des institutions et de leurs services, toute autre disposition se traduirait par un coût budgétaire nettement supérieur.

Le regroupement dans un siège unique — aussi souhaitable qu'il puisse paraître dans l'absolu — n'est pas du domaine des réalités politiques telles qu'elles prévalent dans la phase critique que traverse la com-

munauté. Je redoute que, si les choses continuent à se développer dans le même sens, l'hypothèse du siège unique s'avérera dans les années à venir moins réaliste encore qu'elle ne le fut dans les années 50 ou 60. Un certain nombre de gouvernements et non des moindres — n'accepteraient pas que cette véritable capitale européenne qui naîtrait de la mise en commun de toutes les institutions et de tous les services communautaires, se situe ailleurs que sur leur propre territoire national.

La décision de 1965 était déjà le résultat de ce constat. Son objectif est — et reste toujours — d'introduire un minimum de cohérence et d'efficacité par l'installation de l'ensemble des institutions dans une zone géographique relativement étroite — à défaut de pouvoir le faire dans une seule ville. Cet aspect fonctionnel de la décision de 1965 est trop souvent oublié. D'où mon conseil: à défaut de pouvoir faire mieux, au moins n'aggravons pas les choses. Le compromis politique de 1965 ne nous est jamais apparu comme une solution idéale: il représente ce qui était politiquement faisable, et le bon sens — me semble-t-il — se recouvre avec la position de droit quand nous mettons en garde contre toute initiative irréfléchie qui aboutirait inévitablement à des résultats moins défendables encore que les situations auxquelles on prétend vouloir porter remède.

Les institutions européennes et le rapport des trois sages

Longtemps après que les dirigeants des moyens et petits pays européens — dont moi-même à plusieurs reprises — avaient commencé à sensibiliser les neuf gouvernements de la Communauté sur l'état de paralysie qu'entraîne progressivement l'incapacité des institutions européennes à assumer pleinement le rôle que leur confient les traités, le conseil européen lui-même est arrivé au même type de conclusion. C'est pourquoi, lors de leur réunion de décembre dernier, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont confié à trois « sages » la mission de suggérer les réformes qui s'avèreraient nécessaires et possibles, dans le cadre des traités actuels.

J'aurais personnellement préféré que les ministres des Affaires Etrangères eux-mêmes s'acquittent de pareille tâche: l'expérience qui est la leur dans les affaires européennes, et le rôle d'intermédiaire et de coordinateur que chacun d'eux joue nécessairement au sein de son gouvernement national, les auraient sans doute qualifiés pour un tel examen de conscience. Mais pour faciliter le débat, et pour en quelque sorte le situer au-dessus des préoccupations nationales plus immédiates, il fut décidé, sur proposition du président de la République Française, de charger de cette tâche trois éminentes personnalités.

Leur rapport sera prochainement transmis au Conseil Européen, qui en discutera lors de sa réunion de Dublin, fin novembre. A défaut de pouvoir anticiper sur un document aussi important — qui suscitera de nombreux et multiples commentaires dans toutes sortes d'enceintes — je voudrais pour le moins rappeler, et préciser, la position luxembourgeoise à propos

de celles des questions qui commandent toutes les autres, à savoir les conditions dans lesquelles se poursuivra le processus d'intégration européenne.

Tout le monde sait que notre tâche est d'élaborer un plan d'une véritable communauté européenne. Par véritable communauté, nous entendons une union à la fois des nations et des peuples, grâce à laquelle l'Europe pourra, dans un esprit de solidarité et de démocratie, défendre ses intérêts, faire valoir ses moyens et assurer son rayonnement dans un monde caractérisé par des tensions et des déséquilibres croissants. Pour qu'il puisse en être ainsi, il faudra nécessairement un type d'organisation qui évite les erreurs du passé et qui permet d'agir dans la cohésion et dans le respect mutuel.

Les traités de Paris et de Rome sont, et restent, une première et unique tentative d'aller dans ce sens. Dans leur grande majorité, les forces politiques à travers lesquelles s'expriment les aspirations des Européens adhèrent à ce mouvement. Malgré toutes les critiques qu'on peut légitimement adresser à l'entreprise européenne, personne jusqu'à présent n'a pu proposer de véritable alternative. Le seul véritable danger qui menace les Européens est celui de la résignation et du manque d'audace.

Ceci m'inspire deux réflexions, par lesquelles je voudrais terminer cette partie de mon exposé:

Premièrement. Nos actuels problèmes économiques et sociaux, qui sont en dernière analyse le reflet de nos difficultés d'adaptation aux mutations profondes qui se sont produites dans le monde au cours du dernier quart de siècle, conduisent fatalement les gouvernements européens et les institutions communautaires à s'acharner sur la défense des situations acquises, plutôt que de les inciter à prendre des risques. Ceci n'est un reproche pour personne: notre comportement, à nous Luxembourgeois, n'est pas autre.

Ainsi, dans une époque où les inévitables sacrifices qu'exige une intégration économique et politique plus poussée, ne peuvent que très partiellement être compensés par une expansion économique, un effet de paralysie et de sclérose risque de se répandre. Voilà ce qui explique en grande partie le fait que le processus d'unification européenne ne se poursuit pas aussi vigoureusement, ni aussi rapidement, que nous l'eussions souhaité.

Mais, durant ce temps, le monde évolue à une cadence jamais connue jusqu'ici. Ne pas avancer signifie pour les Européens reculer. Celà, il ne suffit pas de le constater: il faudrait en tirer les conséquences sur le plan de toute la Communauté, comme à l'intérieur de chacun des Etats membres.

Deuxièmement. Ce serait une tragique erreur que de déduire de cet état de choses que l'intégration européenne n'a plus de chance, et qu'il faudra bel et bien retourner au stade antérieur. Personne — jusqu'à présent au moins — n'a d'ailleurs sérieusement tiré cette conclusion. Mais certains comportements portent à croire qu'aux yeux d'un petit nombre d'animateurs politiques la redécouverte de la primauté de l'Etat national paraît comme un remède efficace. Je

ne pense pas qu'un homme d'Etat — quel qu'il soit — puisse être saisi par une vue aussi simpliste. Il faudrait déjà qu'il oublie dans quels malheurs et quelle déchéance la glorification de la souveraineté absolue, et l'incantation de l'égoïsme national ont, dans le passé, conduit l'Europe.

Je sais bien que je schématise peut-être abusivement, mais il faut se garder, en politique, non seulement de sacrifier à des mythes qu'on sait malfaisants, mais même de leur faire, par ci par là, des concessions qu'on finirait par regretter.

Par l'élection au suffrage universel du Parlement Européen, l'Europe a, en 1979, posé un acte historique. Certes, la véritable portée de l'événement n'a pas été ponctuée par un enthousiasme excessif, et le nouveau parlement directement élu devra encore — à travers une certaine confusion des esprits — chercher sa voie et sa véritable vocation. Mais un acte irrévocable a été posé: la participation directe de chaque électeur à l'œuvre de construction européenne. Ce droit est définitivement acquis à nos concitoyens dans les neuf pays de la Communauté. Ils n'y renonceront jamais. Ils exigeront, d'élection en élection, qu'il en soit tenu compte dans une mesure croissante.

Dans cette assemblée, nous Luxembourgeois constituerons une infime minorité. Nous aurons donc besoin des autres institutions — Conseil et Commission — pour faire entendre notre voix. Voilà pourquoi nous insistons avec tant de force pour que les règles de fonctionnement de ces deux dernières institutions préservent à chaque pays membre des droits et des possibilités égaux, tout en considérant l'assemblée comme le creuset où se renforce peu à peu une véritable aspiration, légitimée par le suffrage universel, vers une communauté réelle, basée sur le consensus des citoyens plutôt que sur les coalitions de pouvoirs.

Qu'il me soit permis à cet endroit de rendre un vibrant hommage à deux femmes dont la compétence, le dispute à la tenacité et qui toutes deux ont tenu à l'occasion de ces deux premières sessions de l'Assemblée nouvellement élue un rôle de tout premier plan.

Simone Veil, Présidente en exercice d'abord, qui grâce à sa force de caractère, a su faire face avec succès aux nombreuses cassandres qui tous les jours guettent — il est vrai en vain — le moindre faux pas de sa part.

Notre compatriote Colette Flesch ensuite qui, flairant le danger que constitue pour sa ville l'exclusion de tout représentant luxembourgeois au sein du nouveau bureau de l'Assemblée, n'a pas hésité à sacrifier la présidence de la Commission au développement — fonction qui lui avait valu jusque là la reconnaissance unanime de ses collègues — pour décrocher le droit de siéger en qualité de questeur.

En agissant ainsi, vous avez su, Madame, vous montrer digne des espoirs placés en vous par tous vos concitoyens et ce à un moment crucial où la vocation européenne de notre capitale se trouve contestée.

Permettez-moi d'ajouter qu'au-delà de cet épineux problème, c'est la reconnaissance de notre pays comme partenaire à part entière qui se trouvera en jeu

une nouvelle fois à partir du second semestre de l'année prochaine, lorsque le Luxembourg sera amené à assumer la présidence des Communautés. Grâce au dévouement et à l'abnégation d'un grand nombre de fonctionnaires, nous avons su chaque fois faire face à ce défi qui d'année en année devient plus difficile à relever. Je veux croire que dans les mois à venir, le Gouvernement pourra une nouvelle fois compter avec la disponibilité de ses services et mener à bien cette tâche encore une fois extrêmement importante pour le sort de notre pays.

Ce défi ne devrait toutefois justifier à lui seul les efforts entrepris depuis quelques années au niveau gouvernemental pour doter petit à petit notre pays d'un corps diplomatique à la mesure des exigences de notre pays.

La pertinence de ces actions repose à vrai dire sur l'exigence fondamentale pour toute nation — de défendre coûte que coûte ses intérêts économiques. Car les dures réalités quotidiennes démontrent chaque jour un peu plus que l'économie commande la politique. C'est un fait, et nul ne saurait contester que des efforts particuliers ont été entrepris en conséquence chez nous.

Toute analyse du commerce extérieur doit nécessairement être fondée sur la constatation que depuis 1975 notre balance commerciale est déficitaire. Ce phénomène s'est vérifié et s'est même accentué ces dernières années, le déficit passant de 10,4 milliards en 1977 à 12,7 milliards en 1979, malgré une progression constante de nos exportations. La cause principale de ce déséquilibre réside dans un accroissement plus que proportionnel de nos importations, témoignage de la forte propension à la consommation des Luxembourgeois, et surtout le renchérissement des produits énergétiques.

Ce déséquilibre de la balance commerciale, dont le volume commence à prendre des proportions de plus en plus inquiétantes, rend nécessaires et indispensables des mesures de redressement. Je suis d'avis qu'il ne faut ménager aucun effort, pour du moins dans un premier temps, limiter une aggravation du déficit de notre balance commerciale.

Pour remédier à cet état de choses, il s'impose qu'on réduise, dans la mesure du possible, le volume de nos importations, en particulier dans le domaine sensible de l'énergie. Ceci ne peut se faire que par une lutte anti-gaspillage renforcée et des mesures d'économie d'énergie.

En même temps ce remède devra être doublé d'un effort interne de stimulation de nos exportations, afin d'éviter que le déficit de la balance commerciale soit ramenée à des proportions plus réduites.

Cet objectif essentiel de notre politique du commerce extérieur ne saurait perdre en priorité ni par le fait que grâce à une balance des services excédentaire, le déficit de base a été ramené en 1978 de 12,4 milliards à 3,4 milliards, ni par des mouvements de capitaux qui font que le solde de la balance des paiements est positif.

Il convient de corriger ce déséquilibre, malsain à la longue, par la mise en œuvre d'une stratégie globale

qui, vous vous en doutez, mettra plusieurs années avant de produire le redressement de la situation.

L'objectif de cette stratégie est clair: il consiste à accroître nos exportations de biens par le renforcement de notre position sur nos marchés traditionnels, mais surtout par la conquête de marchés nouveaux.

Simultanément une priorité absolue devrait être reconnue à la réduction de notre consommation d'énergie. Nous détenons, hélas, dans le camp occidental, le triste record de la plus forte consommation par tête d'habitant et les savantes explications de certains, pour nous absoudre de tout sentiment de culpabilité à cet égard, n'y changeront rien. Au contraire, il est établi qu'en abaissant de 30% notre consommation d'énergie nous réaliserons de substantielles économies de devises sans porter le moins du monde préjudice à notre niveau de vie.

Quant aux modalités de la mise en œuvre de notre stratégie, elles peuvent être résumées dans les 3 idées suivantes:

- 1) Diversification de la structure industrielle interne;
- 2) Sélection et conquête de marchés nouveaux;
- 3) Mise au point d'une panoplie d'instruments de support de nos exportations.

Si ces trois idées-force ne font pas référence à nos marchés traditionnels, il va de soi que nous avons nullement l'intention de les négliger, car ils absorbent toujours plus de 9% (Europe et USA) de nos exportations. Nos exportateurs y ont moins besoin de notre aide active vu qu'ils sont introduits sur ces marchés depuis longtemps. Cela ne devrait cependant pas nous empêcher de faire de temps en temps le point de la situation et de relancer l'effort promotionnel, comme nous le faisons actuellement pour les Etats-Unis. Vous n'ignorez pas que mon Secrétaire d'Etat y séjourne actuellement à cette fin, non sans avoir fait, au cours d'une table ronde, le point de la situation avec tous les exportateurs intéressés à ce marché particulier.

Après cette remarque qui me semble essentielle, permettez-moi de revenir sur les idées-force définies ci-dessus.

La diversification industrielle est un impératif pour mieux percer dans les régions traditionnellement desservies par nos exportateurs comme sur les marchés nouveaux. Nous devons, en effet, nous rendre à l'évidence que seule la production de biens finis requérant une technologie avancée nous laisse quelque chance de réussite. Certains de nos produits traditionnels sont aujourd'hui fabriqués de façon plus économique par les pays nouvellement industrialisés où la main-d'œuvre est de loin moins chère que chez nous. Outre la création d'emplois nouveaux, notre politique industrielle de restructuration des entités de production existantes et d'attraction d'investissements productifs étrangers, vise aussi l'élargissement de la panoplie de notre production, en vue d'une meilleure adaptation aux impératifs du commerce extérieur.

Dans le cadre de ce discours réservé en principe aux affaires étrangères, je ne voudrais pas m'étendre

davantage sur ce point, mais me pencher plus largement sur les deux autres idées qui relèvent plus directement du domaine de la politique commerciale extérieure.

Comme un pays de 350.000 âmes ne peut pas raisonnablement avoir l'ambition de s'attaquer à tout le marché mondial, il faut procéder sélectivement en définissant certaines régions non encore desservies par nous, qui semblent particulièrement mériter notre intérêt.

En fait, nous sommes à la recherche d'une voie originale que seule la prospection prudente à l'exclusion de tout a priorisme peut nous faire découvrir.

Après de multiples contacts, analyses, expériences, nous sommes aujourd'hui d'avis — et si je dis nous, j'y inclus nos exportateurs — que les régions suivantes méritent prioritairement notre attention au point de vue commerce extérieur:

- L'Extrême-Orient (Chine, Japon, Corée du Sud)
- Les 5 pays de l'ASEAN
- L'Afrique du Nord et de l'Ouest (certains pays)
- L'Amérique Centrale et les Caraïbes.

Il est évident que cette énumération n'est pas exhaustive et que ce tableau n'est qu'indicatif. Ceci ne veut pas dire que nous n'ayons pas à faire des efforts aussi dans la direction des marchés des pays de l'Est, avec lesquels nous avons régulièrement des contacts au niveau semi-officiel ou officiel: je n'ai pas besoin de rappeler nos missions récentes dans ces pays comme leurs récentes visites chez nous. Les pôles définis ci-dessus étaient en grande partie complètement inconnus de nos exportateurs, mais méritent, sans que ce soit toujours pour les mêmes raisons, qu'on y consacre une attention particulière.

Je n'ai pas besoin de mentionner la Chine, malgré que ses programmes d'industrialisation soient devenus moins ambitieux qu'il y a encore un an, offrira toujours des débouchés exceptionnels pour notre sidérurgie. Il s'agissait pour nous de rechercher notre entrée sur ce marché et je pense qu'après les quelques visites que j'y ai effectuées et surtout après l'accueil enthousiaste qui fut réservé aux Luxembourgeois lors de la récente visite d'Etat de S.A.R. le Grand-Duc, nous avons pu nouer des contacts utiles.

La décision, prise en accord avec le secteur privé, d'ouvrir une Ambassade dans un pays d'une telle importance, s'insère logiquement dans cette politique et cela d'autant plus que dans ce pays les contacts au niveau économique s'établissent normalement qu'à travers des canaux officiels.

Vous permettrez de dire aussi un mot au sujet des pays de l'ASEAN, du Japon et de la Corée du Sud. Dans ces pays, comme pour la Chine, il fallait d'abord faire connaître le Grand-Duché de Luxembourg, ce à quoi nous nous sommes employés par des visites répétées et notamment par la récente de S.A.R. le Grand-Duc et de S.A.R. le Prince Henri. A part cette action de relations publiques, très importante pour un petit pays, il faut évidemment s'efforcer de créer et de maintenir un contact permanent par des gens sur place. Comme dans ces pays à économie de marché, les relations commerciales se situ-

ent principalement sur un niveau privé, nous avons pu avoir recours à des solutions plus flexibles que l'ouverture d'une Ambassade. Au Japon, nous avons chargé un consul général honoraire de représenter nos intérêts, alors que dans les pays de l'ASEAN, nous avons fortement encouragé l'effort de Lux-Development, de désigner un prospecteur privé, disposant de l'infrastructure requise, et qui est d'ailleurs en même temps consul honoraire du Luxembourg, afin de couvrir ce marché très intéressant. Notre action en Corée du Sud s'est concrétisée par la récente visite officielle d'une délégation économique et par l'appui des contacts que l'industrie s'est créés.

Quant à l'Afrique, certains pays du Nord et de l'Ouest nous semblent mériter une attention particulière, sans que pour le moment, malgré de multiples actions et démarches, il n'ait été possible de concrétiser ces relations. Je ne voudrais manquer dans ce contexte de dire un mot du Moyen-Orient, qui nous semble revêtir une importance au point de vue commerce extérieur, mais où, malgré de nombreux efforts, nous n'avons pas encore réussi à percer. Une des raisons de cette situation est que dans ces pays les relations d'affaire sont extrêmement personnalisées, de sorte qu'il est presque impossible de remporter des succès sans une présence permanente sur place.

En revanche, nos efforts dans les Caraïbes ont déjà progressé plus loin et commencé à porter des fruits concrets. Je mentionnerai, pour mémoire, l'accord que nous venons de signer le 21 août dernier avec la République de Trinidad et Tobago et qui assure à l'économie luxembourgeoise l'exclusivité de la coopération dans plusieurs secteurs bien définis. Les relations privilégiées que nous avons réussi à établir avec ce producteur de pétrole, pourraient se révéler des plus précieuses pour garantir à l'avenir notre approvisionnement en énergie.

Nos contacts se précisent et se concrétisent avec d'autres Etats de l'Amérique Centrale, dont notamment le Mexique où les immenses réservoirs énergétiques ne constituent pas le moindre attrait.

C'est sur ces marchés nouveaux que se situent à l'avenir nos chances d'augmenter nos exportations: alors que nos ventes en Asie ont par exemple doublé par rapport à 1977, nos exportations vers les pays européens et surtout vers nos principaux clients ont plutôt accusé une tendance à la baisse.

A cet égard l'histoire économique abonde en enseignements. Il est en effet inéluctable qu'en cas de récession durable de la conjoncture, les petits pays — appelons les ainsi — deviennent chaque jour un peu plus petits, alors que simultanément ceux qu'il convient de qualifier de grands le seront à l'avenir un peu davantage, tant il est vrai que par leur surface tout comme par la grande variété des produits dont ils sont producteurs, ces derniers encaissent plus facilement les coups auxquels ils se trouvent exposés là, les premiers frisent rapidement l'asphixie.

Ces chemins nouveaux, axés sur une prospection sélective et active, sont d'une importance vitale pour nous; ils sont choisis en étroite collaboration avec le secteur privé. Un instrument privilégié pour mettre

au point ces stratégies, diffuser les informations et coordonner les actions est la « Société luxembourgeoise pour la coopération économique internationale », plus connue sous l'abréviation LUX-DEVELOPMENT. Cette société dont la création avait été incitée par le Ministre des Affaires Etrangères et qui travaille en étroite collaboration avec lui, est issue de la constatation que le nombre de nos exportateurs est relativement restreint et que leurs produits sont plutôt complémentaires que concurrentiels. Nous pensons que cette réflexion a été juste et que la voie choisie est la bonne: aussi le Gouvernement encouragera-t-il à l'avenir l'extension de cette société.

Un autre instrument de coordination, créé en novembre 1977, le « Comité Consultatif du Commerce Extérieur », a fait ses preuves à cet égard et complète utilement l'action entreprise au sein de LUX-DEVELOPMENT.

Nous estimons que grâce à ces deux instruments et d'ailleurs aux nombreux contacts informels qui ont lieu tous les jours entre l'Administration et le secteur privé, il a été possible de créer les bases d'une action concertée entre secteurs public et privé, qui est à notre avis absolument indispensable, surtout dans un pays qui a la dimension du nôtre, pour remporter des succès sur le front des exportations.

Si cette condition est nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante. Il est en effet tout aussi indispensable que les actions de prospection et d'exportation soient encouragées par des appuis sur le plan financier. Là encore il s'agissait de créer et de perfectionner toute une gamme d'instruments qui n'existaient pas encore il y a quelques années. Cet effort a été entrepris courageusement sans pour autant nous cacher qu'en raison d'une surface financière trop réduite, nous ne pourrions jamais égaler les grands Etats dans ce domaine.

L'Office du Ducroire a fonctionné à la satisfaction de tous et, étant donné le volume des opérations à couvrir, il faut sérieusement envisager d'en augmenter les disponibilités financières.

Les crédits à l'exportation de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement connaissent un succès croissant. Pour être vraiment compétitifs, ils ont cependant besoin de bénéficier du support des bonifications d'intérêts accordées dans le cadre du COPEL (Comité de promotion des exportations luxembourgeoises), qui fournit ainsi une aide précieuse à nos exportateurs. Comme il est quasi impossible d'évaluer avec une approximation tant soit peu raisonnable les montants qui seront effectivement utilisés au cours de l'année budgétaire, ces crédits ont été réduits dans le projet pour 1980. Il ne faudrait pas en conclure que le Gouvernement veuille limiter cette aide efficace. La diminution des crédits ne s'explique que pour des raisons de technique budgétaire et les montants prévus donnent d'ailleurs lieu à une certaine flexibilité étant donné que les crédits afférents ont un caractère non limitatif.

Quant à la diminution apparente des crédits prévus à l'article visant à promouvoir l'expansion commerciale à l'étranger, elle s'explique du fait qu'une partie

de ce crédit figure désormais dans le budget du Ministère de l'Economie.

Ces techniques, fondées sur le principe de l'annuité, ne se révèlent pas assez flexibles pour tenir compte rapidement et efficacement des évolutions qui se produisent au jour le jour dans ce secteur complexe et mouvant qu'est le commerce international. Dans ce domaine, efficacité veut dire adaptabilité. Il s'avèrera sans doute nécessaire de conformer les instruments existants à cet impératif vital. Au surplus, il faut se rendre à l'évidence que dans la mesure où nous voulons faire de la prospection intensive dans tels pays de notre choix, l'instrument par excellence pour créer la base de relations commerciales est — et tous les autres pays y ont largement recours — le crédit d'Etat à Etat. Nos services sont actuellement en train d'étudier quelles seraient nos possibilités dans ce domaine quant aux capacités financières.

Quand nous parlons de crédit d'Etat à Etat, nous sommes très près de l'aide au développement. En dehors des considérations humanitaires qui sont et resteront pour tous prioritaires, nous essayons par le biais de l'aide au développement, d'intensifier les relations avec les pays dont l'amitié pourra se révéler dans le long terme extrêmement précieuse pour le Grand-Duché.

Afin de mieux tenir compte de ce que je qualifierai « d'obligation naturelle » qui incombe aux pays développés face à leurs partenaires plus pauvres, nous avons, en ce qui concerne le Ministère des Affaires Etrangères, procédé dans le projet de budget de 1980, à une augmentation considérable des crédits destinés à l'aide au développement, surtout en matière d'aide multilatérale.

Nous nous approchons ainsi chaque année d'un pas de l'objectif de 0,7% du PNB défini dans le cadre des Nations Unies et essayons de faire notre apport aux relations de confiance coopération avec les pays du Tiers Monde, qui un jour pourront se révéler vitales pour nous. Pour le Grand-Duché, un grand pas serait franchi dans cette direction si nous disposions d'un statut du coopérant, dont le projet de loi est inscrit à l'ordre du jour de la présente session de votre Haute Assemblée.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Que retenir de cet exposé qui à bien des égards a pu vous paraître trop long: Pour celui qui vous parle et qui a le rare privilège d'assumer la direction et partant la responsabilité de notre représentation extérieure, durant 11 années consécutives, il n'y aura de cadeaux pour personne dans le monde impitoyable que nous connaissons à l'heure actuelle. Nul ne saurait échapper aux dures lois économiques, et notre petit pays pas davantage que les autres.

Posé en ces termes, le choix qui s'offre à nous est tout à la fois simple et dramatique: ou bien nous battre chaque jour davantage, qu'il s'agisse de la diversification de notre tissu industriel ou de la conquête de nouveaux marchés, ou bien rentrer dans le rang et nous laisser phagocyter dans une zone d'influence où

nous ne compterons bientôt plus.

Aussi longtemps que nous optons pour la première branche de l'alternative, c.-à-d. que nous continuons à croire en l'avenir de notre pays comme Etat souverain, nous devons nous doter des instruments et des moyens pour gagner cette bataille. Votre con-

fiance nous est indispensable à ce titre, car vous seuls pouvez les nous fournir.

Orienté exclusivement au service de la nation et de ses citoyens, notre Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération y trouvera en fin de compte sa seule et vraie justification.

Luxembourg, place financière internationale

Conférence faite par Monsieur Ernest MUHLEN, Secrétaire d'Etat aux Finances, en date du 26 novembre 1979 devant l'Association des Ingénieurs et Industriels Luxembourgeois.

Remarques liminaires

Le sujet qu'il m'a été demandé de développer ici, à savoir celui de la place financière internationale de Luxembourg, revêt pour notre pays, cela va sans dire, une importance capitale. Mais il s'agit aussi d'un thème de grande actualité. Puisque, face à la crise structurelle que traverse le Luxembourg, non seulement le Trésor mais toute la Communauté nationale est à la merci d'une évolution favorable dans le secteur bancaire. Aussi est-il compréhensible que nous témoignions pour l'évolution médiata et immédiate dans le secteur bancaire un intérêt soutenu.

Mais, il ne faudrait pas non plus le dissimuler — et c'est presque une lapalissade que de le rappeler — le sujet que je vais développer a aussi des dimensions internationales. C'est même sous cet angle qu'il faut voir ce thème prioritairement.

Le Gouvernement présidé par Monsieur Pierre Werner, qui en tant que pionnier a contribué méritoirement à forger son passé, est pleinement conscient que la place financière de Luxembourg continuera, demain comme hier, à conditionner l'avenir du pays. A ce propos il suffit de renvoyer à la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979, qui a mis clairement en relief qu'un des objectifs prioritaires des années à venir est de consolider et de développer la place financière de Luxembourg et toutes ses activités annexes et connexes.

Mon propos ici, partant, a un triple objectif:

- Décrire les activités de la place financière internationale de Luxembourg;
- Esquisser les grandes lignes de la politique que compte poursuivre le Gouvernement luxembourgeois en relation avec le développement et la consolidation de la place financière internationale de Luxembourg;
- Préciser la position luxembourgeoise à l'égard d'un certain nombre de problèmes à caractère international.

Historique

Si les euromarchés des capitaux et des monnaies et leur implantation au Luxembourg sont un phénomène d'origine récente, il n'en est pas moins vrai que

nos relations financières avec l'étranger se réjouissent d'une longue et solide tradition. Comme notre économie nationale est largement tributaire des marchés internationaux, il n'est pas étonnant que dès leur début nos structures financières ont eu des racines enjambant les frontières.

Quand les premières ébauches d'un système bancaire se sont dessinées vers le milieu du 19^e siècle, on pouvait déjà déceler l'influence des milieux financiers internationaux, l'influence germanique ayant eu à ce moment un caractère prédominant. Dans le cadre de l'union douanière allemande, cette influence a prévalu jusqu'à la rupture de 1918, c'est-à-dire jusqu'au moment où les milieux financiers eux aussi, se tournèrent vers la Belgique et la France.

C'est de la période de l'entre-deux-guerres que date l'établissement à Luxembourg de la plupart des succursales et filiales de banques belges et françaises qui se sont depuis lors solidement enracinées sur le marché domestique.

A la fin des années vingt, l'orientation internationale de la place financière s'est précisée, franchissant un premier pas avec la création d'une bourse de valeurs et l'adoption d'une législation fiscale sur les sociétés holding.

Toutefois cette législation, datant de 1929 et destinée à attirer des activités financières à Luxembourg, n'a pas pu atteindre pleinement son but en raison de la dépression économique suivie de l'occupation du pays.

Après la deuxième guerre mondiale et la réorganisation du système bancaire, la croissance du secteur financier étant exclusivement tributaire de l'évolution de l'économie nationale, les quelques banques étrangères établies à Luxembourg n'étant actives que sur le marché domestique.

Ce n'est qu'à partir du début des années soixante que le système bancaire, à Luxembourg, a pris des dimensions dépassant les besoins du marché domestique pour devenir un secteur exportateur de service, cela grâce au développement du marché des euro-obligations d'abord, des euro-monnaies ensuite. Si cette évolution a été favorisée par certains attraits inhérents à la place, il n'est pas moins vrai que ce déve-

loppement a été largement stimulé par des facteurs extérieurs au Grand-Duché.

En effet, les banques étrangères désireuses d'accéder aux marchés internationaux, se sont heurtés dans leurs pays d'origine à des entraves: « INTEREST EQUALIZATION TAX » aux Etats-Unis, « BAR-DEPOT » et restrictions aux flux de capitaux en République Fédérale d'Allemagne, mesures restrictives et coûts élevés en Suisse, réglementation des marchés des changes dans de nombreux autres pays.

En raison de ces obstacles, plus précisément dans l'intention de les surmonter, les banques à gabarit international à partir des années soixante, par vagues successives, sont venues se fixer au Luxembourg, qui disposait de structures d'accueil favorables.

L'environnement des activités bancaires internationales à Luxembourg

Parmi les atouts majeurs de cette place, il faut citer le cadre libéral, celui-ci se trouvant caractérisé par l'absence de contraintes découlant normalement de la politique monétaire des banques centrales et l'entière liberté des mouvements de capitaux au-delà des frontières, rendue possible grâce à un double marché des changes.

A ces facteurs financiers proprement dits, d'autres attraits sont venus s'ajouter. Parmi eux, il y a lieu de mentionner la stabilité politique et la paix sociale, la situation géographique centrale, mise avantageusement en valeur par la qualité des moyens de communication, la présence d'une population active qualifiée et plurilingue, les coûts d'exploitation relativement modérés et la présence, dans la capitale luxembourgeoise, d'institutions européennes, qui, elles aussi, dans une certaine mesure, ont épousé la vocation européenne de la capitale du Grand-Duché. La forte concentration bancaire sur un territoire restreint a évidemment contribué à rendre les contacts entre les instituts financiers plus étroits.

Evidemment, au départ, la place de Luxembourg n'a pas offert que des avantages. D'ailleurs, peu à peu, les autorités politiques sont devenues conscientes de certains de ses handicaps. En effet, contrairement aux vues erronées de certains, lesquels s'obstinent, avec malveillance, à assimiler le Luxembourg à un havre fiscal, l'environnement fiscal luxembourgeois ne s'est pas révélé à tous les égards au plus haut point favorable aux activités bancaires internationales. Celles-ci ont été pénalisées notamment par manque de conventions contre la double imposition en nombre suffisant. Aussi les autorités se sont-elles efforcées à pallier peu à peu à ces désavantages que le Luxembourg subit par rapport aux autres centres financiers, cela par le biais d'aménagements ponctuels apportés à la législation fiscale.

Bien que la souplesse des normes juridiques à Luxembourg ait été et reste un facteur d'attrait pour les établissements financiers qui peuvent y déployer leurs activités sous la forme de banques « universelles », il n'a été pas moins indispensable d'étayer et de parfaire ce qu'on peut appeler les « règles de jeu », précisément pour assurer une croissance ordonnée

de la place dans des conditions de sélection suffisamment sévères, de façon à la mettre à l'abri d'accidents de parcours.

Les origines de la surveillance bancaire, distincte de la réglementation et du contrôle des autres activités économiques, remontent à 1945. C'est alors que fut créée la fonction de Commissaire au Contrôle des Banques, dont les pouvoirs ont été précisés et étendus par des textes ultérieurs, et notamment par l'arrêté grand-ducal du 19 juin 1965.

Déjà dans le cadre de la procédure d'agrément des nouveaux instituts financiers, le Commissaire au Contrôle des Banques assume des fonctions d'une importance capitale.

Lors des contacts préliminaires, éventuellement avant même qu'une demande formelle d'autorisation de faire le commerce ne soit déposée, il intervient déjà officieusement en examinant la solidité des assises financières, les structures d'organisation et les qualités professionnelles des dirigeants. Son objectif, à ce stade, est de décourager toute banque qui ne remplirait pas les conditions indispensables pour assumer dans des conditions d'honorabilité et de sécurité satisfaisantes, ses activités sur l'euro-marché. Le but du Commissaire au Contrôle des Banques est de limiter l'accès à notre place aux institutions financières de toute première réputation.

La surveillance du Commissaire s'étend sur toute la durée de vie de la banque et s'exerce tant par des contrôles effectués dans les locaux de la banque qu'au moyen de renseignements que la banque est obligée de fournir régulièrement. Elle a entre autre pour objet de veiller au respect des ratios bancaires fixés par la loi ou par des règlements. A ce sujet, il convient de relever que les banques luxembourgeoises s'efforcent de maintenir de leur propre gré leurs fonds propres à un niveau élevé, le coefficient de solvabilité effectif s'établissant en moyenne nettement au-dessus du minimum obligatoire de 3%. Voilà ce qui a une incidence favorable sur la solidité de leurs assises financières.

L'orientation des activités des euro-banques

Après cette brève description de l'environnement politique et institutionnel de notre place bancaire, je voudrais maintenant vous donner un aperçu sur son développement dans le cadre des marchés des euro-devises et des euro-obligations. Je crois qu'il est utile de distinguer quatre périodes différentes dans l'évolution de Luxembourg comme centre financier international.

La première période va des débuts des années soixante jusqu'en 1967 ou 1968. Elle se caractérise par une participation croissante des quelques banques luxembourgeoises dans le marché des euro-obligations qui, alors, venait de naître. A ce stade la législation de 1929 sur les sociétés holding s'est avérée très utile, puisque les sociétés établies sous le régime de cette législation constituaient des véhicules financiers appropriés pour recueillir des capitaux à long terme par le biais d'émissions d'euro-obligations. Nombreuses sont les sociétés de toute première réputation qui ont

eu recours à cette méthode de financement offerte par les banques établies à Luxembourg. L'infrastructure bancaire en place était parfaitement en mesure de satisfaire à la demande du marché et c'est pourquoi, à cette époque, cette évolution ne s'est pas encore traduite par une augmentation significative du nombre des instituts financiers actifs à Luxembourg.

La deuxième période s'étale de 1968 à 1974 et porte l'empreinte de la croissance du marché des euro-devises à court et à moyen terme. Au cours de cette période, le nombre de banques établies à Luxembourg a augmenté de 26 à 83 unités et le volume d'affaires en termes de somme des bilans est passé de 90 milliards à 1.067 milliards de francs. L'augmentation rapide du nombre des banques étrangères est due en premier lieu à la création à Luxembourg de succursales et de filiales de banques américaines, allemandes et suisses.

Le début de *la troisième période* peut être situé en mai 1974. Elle a commencé avec la faillite de la banque Herstatt et a pris fin au début de l'année 1976. Au cours de cette période les marchés des euro-devises ont été mis rudement à l'épreuve. Le Luxembourg s'en est bien tiré, réussissant à consolider avantageusement ses assises. L'encadrement de la place s'est révélé efficace. On peut même dire que les instituts financiers implantés à Luxembourg, en comparaison avec ceux d'autres centres, ont réussi des performances assez exceptionnelles.

En effet, considérant l'accroissement net des dépôts par le secteur non-bancaire pendant le troisième trimestre de 1974, on constate en effet que la majeure partie des quelque 4 à 5 milliards de dépôts supplémentaires en dollars US ont été faits auprès de banques établies dans les Etats-Unis, tandis que 400 millions de dollars seulement ont été placés auprès d'eurobanques de neuf pays européens. Le dépôt d'un tiers de ces 400 millions a été effectué auprès des banques luxembourgeoises. En cette période difficile, la performance de la place financière de Luxembourg a donc été sensiblement supérieure à la moyenne. Ceci est sans aucun doute le fruit d'une politique de sélection sévère lors de l'admission de nouvelles banques.

Au cours de la deuxième moitié de l'année 1974 et pendant toute l'année 1975 le nombre des banques est resté stable. Les « joint-ventures » ont procédé à une restructuration de leur actionariat et la position de la place de Luxembourg sur l'euro-marché, loin de périlcliter, s'est consolidée dans le contexte international.

Ceci nous amène à la *quatrième période*, toujours en cours. Depuis le début de 1976, pas moins de 40 filiales ou succursales de banques étrangères se sont établies à Luxembourg, parmi lesquelles se retrouvent 11 banques d'origine scandinave, 12 filiales de banques allemandes et 5 filiales de grandes banques italiennes.

A côté des atouts de la place de Luxembourg que j'ai énumérés tout à l'heure, un phénomène d'entraînement intrasectoriel a joué dans la décision de nom-

breuses banques de venir s'implanter chez nous. L'établissement à Luxembourg de quelques banques importantes d'une même nationalité en a amené d'autres. Celles-ci, tant pour des raisons de concurrence que de standing ont été incitées à suivre le mouvement. La place, après avoir acquis une bonne renommée en tant que centre d'activité de l'euro-marché, a attiré des banques originaires d'autres pays qui, elles aussi, à cette époque, ont cherché un accès à ce marché.

La création d'une filiale à Luxembourg est ainsi devenue pour de nombreuses banques une partie intégrante de leur stratégie à long terme, les profits à court terme n'étant plus, comme sans doute en 1972 et 1973, l'élément déterminant dans la prise de décision d'emprunter le circuit de l'euro-marché. Si tel est le cas, il faudrait s'en féliciter. Car alors la communauté bancaire étrangère implantée à Luxembourg devrait être considérée comme étant relativement stable. Or, au moment où les économies européennes passent par une période de dépression, cette réalité ne peut être considérée par le Gouvernement luxembourgeois que comme un élément reconfortant.

La position du secteur bancaire luxembourgeois dans le contexte national et international

Après ce survol historique, vous me permettrez de faire brièvement le point de la situation actuelle, en soulignant d'une part la place de choix que les banques, tant nationales qu'internationales, occupent aujourd'hui dans l'économie luxembourgeoise, et en rappelant d'autre part leur rôle et leur part de marché dans les euro-marchés.

L'importance de l'activité internationale de nos banques pour le développement et la croissance de notre économie nationale ne doit plus être démontrée. Nul n'ignore que la bonne santé de nos finances publiques dépend largement des résultats financiers du secteur bancaire. Nul n'ignore non plus que les banques ont créé au cours de la dernière décennie plus de 4.000 emplois nouveaux: Aujourd'hui elles occupent plus de 7.000 personnes, soit près de 5% de la population active. Selon les comptes nationaux récemment publiés par le STATEC, le secteur des institutions de crédit et d'assurance a, en 1977, payé 5,2 milliards de francs en traitements et salaires, soit 7,7% du total des rémunérations versées aux salariés de notre pays.

On pourrait étayer cette description en citant d'autres statistiques de ce genre. Limitons-nous cependant ici à la constatation que les banques représentent aujourd'hui de loin notre principale industrie exportatrice de services. Le rayonnement international de la place de Luxembourg est rehaussé présentement par le fait que 108 banques y exercent leurs activités. Parmi ces banques, le groupe le plus important, en nombre et en volume d'affaires, est constitué par les 28 banques à capitaux d'origine allemande. S'y ajoutent 12 banques luxembourgeoises ou belges ainsi que 6 banques à capitaux français. C'est dans ce groupe que nous retrouvons pratiquement tous les

établissements actifs sur le marché domestique. Si les banques d'origine américaine, actuellement au nombre de 12, ont enregistré un certain recul de leur volume d'affaires au cours des dernières années, la communauté des 14 banques scandinaves et celle des 6 banques suisses ont bénéficié en revanche d'une évolution particulièrement dynamique. Parmi les autres pays représentés sur notre place, il faut surtout mentionner l'Italie, le Japon, Israël et les pays arabes. Le monde des pays socialistes est représenté par trois banques originaires respectivement de l'Union soviétique, de la Pologne et de la République Populaire de Chine. Parmi les banques du type « JOINT-VENTURE », signalons enfin 9 banques à actionnariat multinational.

Le volume d'affaires traité par l'ensemble des banques de la place ressort de leur somme totale des bilans. Celle-ci, en août dernier, a dépassé pour la première fois le seuil des 3.000 milliards, après avoir accusé en moyenne au cours des trois derniers exercices des taux de croissance annuels de plus de 20%.

Le fait que plus de 85% de la somme bilantaire de la place soient exprimés en devises étrangères illustre à suffisance l'orientation internationale des banques luxembourgeoises. L'élargissement de la communauté bancaire de Luxembourg et son dynamisme lui ont par ailleurs permis d'accroître régulièrement sa part dans les euro-transactions, comme le prouvent les calculs du Commissariat au Contrôle des Banques, établis sur base des statistiques compilées par la banque des règlements internationaux à Bâle.

Entre décembre 1973 et juin 1979, les banques luxembourgeoises ont en effet su augmenter de 6,6 à 11,5% leur part dans le total des engagements des banques européennes sur les euro-marchés, corrélativement, les avoirs des banques luxembourgeoises sont passés de 7,2 à 12,6% du total recensé.

Quand nous négligeons les transactions interbancaires, pour considérer le marché en termes nets, c'est-à-dire la médiation entre prêteurs initiaux et emprunteurs finaux, nous constatons pour la même période que la part du Luxembourg a progressé de 6,9% à 12,7% en ce qui concerne les euro-dépôts provenant de prêteurs non-bancaires et de 16,3% à 24,7% du côté des eurocrédits destinés à des emprunteurs non-bancaires.

Quel que soit donc le critère que l'on retienne pour mesurer les euro-marchés, l'on peut constater un accroissement considérable de notre part de marché depuis décembre 1973, première date pour laquelle des statistiques valables sur les euro-marchés à court et moyen terme ont été établies. Il est aujourd'hui généralement admis que notre place financière occupe dans ce domaine en Europe le second rang après la « CITY OF LONDON ».

Si nous nous tournons vers le rôle de la place de Luxembourg dans le compartiment des euro-capitaux, il y a lieu de rappeler les initiatives novatrices des banques luxembourgeoises qui, dès le début, ont participé activement aux marchés des euro-obligations tant au niveau des syndicats d'émission qu'au niveau des travaux administratifs de cotation et

d'agent payeur. En 1978, nos banques ont participé comme chef de file ou co-chef de file à environ un quart des syndicats d'émissions euro-obligataires.

Il y a lieu dans ce contexte de souligner le rôle de la Bourse de Luxembourg, fondée en 1929. Comme je l'ai rappelé tantôt, elle fut dès son origine orientée vers le marché des titres étrangers, mais elle n'a pris son véritable essor qu'avec le développement du marché des euro-bonds, dont elle a réussi à devenir le principal centre de cotation, entre autres grâce à la modicité de ses tarifs de frais et à ses procédures d'admission et de cotation peu formalistes.

Au 30 septembre 1979 la cote officielle de la Bourse de Luxembourg comprenait 1.483 lignes de cotation dont 1.347 titres étrangers. La grande majorité des euro-obligations, à l'exception de celles en Deutsche Mark, traditionnellement cotées uniquement aux Bourses allemandes, sont inscrites à la cote de la Bourse de Luxembourg, qui a notamment le monopole de cotation des bonds libellés en unités de compte.

Luxembourg est également le siège des sociétés CEDEL et EUREX. Le but du système CEDEL est la centralisation des dépôts de titres et l'exécution automatique des transactions portant sur ces valeurs. Ces transferts, dans le cadre de la CEDEL, se réduisent à une simple opération comptable de clearing, laquelle évite le transfert matériel des valeurs. Près de 1.000 établissements de 45 pays différents participent aujourd'hui au système CEDEL qui gère environ 3.150 titres différents et détient en dépôt des valeurs représentant vers les 25 milliards de dollars.

Le système EUREX, qui a pris son départ il y a quelques mois seulement, constitue une infrastructure d'information et de négociation entièrement basée sur ordinateur, dont on peut espérer qu'elle donnera une impulsion nouvelle au marché secondaire en euro-obligations et qu'elle améliorera la transparence et la liquidité de ce marché.

Complétons cet inventaire des établissements et institutions luxembourgeois et de leur rayonnement international en mentionnant que 73 fonds d'investissement se sont établis dans notre capitale sous le régime de la loi luxembourgeoise, laquelle les fait bénéficier des avantages fiscaux accordés aux sociétés holding. Au cours des dernières années, l'activité des fonds d'investissement, hélas, a été affectée par les mauvaises performances des bourses et les taux d'intérêt relativement élevés alloués sur les placements plus liquides. Par ailleurs, ces tristes expériences du passé — je pense à l'IOS — semblent ne pas encore avoir été complètement oubliées par les épargnants.

Après avoir examiné l'importance de la place financière de Luxembourg dans le contexte international et après avoir donné un aperçu sur les infrastructures mises en place au cours des dernières années, qu'il me soit permis de m'attarder encore quelque peu sur certaines caractéristiques ainsi que sur certaines orientations plus spécifiques de la place, surtout dans le domaine du court et du moyen terme.

Quelques traits spécifiques des activités de la place de Luxembourg

En rappelant la part de marché du Grand-Duché, j'ai déjà mentionné le fait que nos banques occupent, avec près de 25%, une position particulièrement forte dans le domaine des euro-crédits accordés à des débiteurs finaux non-bancaires. Or, nos banques continuent à se refinancer dans une très large mesure sur les marchés interbancaires. En examinant et en comparant ces pourcentages, on se rend compte qu'à Luxembourg des efforts restent à faire pour attirer et pour développer les dépôts reçus de la part du secteur non-bancaire.

L'importance relativement élevée des crédits aux non-banques, du côté des emplois, représente évidemment un risque d'intermédiation accru. Celui-ci est toutefois compensé par une rigueur plus grande dans le choix des débiteurs, notamment du point de vue géographique, ainsi que par l'évaluation prudente des actifs.

Géographiquement parlant, les avoirs et engagements en euro-monnaies des banques luxembourgeoises sont très fortement concentrés sur les économies occidentales, c'est-à-dire sur les pays-membres de l'OCDE. Ce sont donc ces pays-là, et parmi eux notamment les Etats-membres des Communautés européennes et les pays scandinaves qui sont de loin les principaux débiteurs et créditeurs de nos établissements.

C'est ainsi que 83% des euro-dépôts effectués à Luxembourg proviennent de pourvoyeurs de fonds domiciliés en Europe de l'ouest. Pour l'ensemble des places bancaires européennes, ces pays ne fournissent que 58% des fonds. Par contre, les banques luxembourgeoises reçoivent seulement 3% de leurs dépôts du Moyen-Orient, alors que cette région fournit plus de 12% en moyenne de tous les euro-dépôts dans les banques européennes.

Il en est de même du côté des actifs, où nous retrouvons dans nos banques la même préférence pour les débiteurs habitant des pays d'Europe occidentale. Vers les pays d'Europe occidentale se dirigent en effet près de 70% de nos crédits, contre seulement 56% du total des euro-crédits accordés par l'ensemble des banques européennes. Du point de vue du risque géographique, qui est actuellement à l'origine de l'une des préoccupations majeures des autorités de contrôle bancaire au niveau international, cette orientation prioritaire vers les pays industrialisés mérite évidemment d'être appréciée d'une manière favorable.

Vu l'importance des banques allemandes implantées à Luxembourg — elles comptent pour environ la moitié du volume des affaires — il n'est pas étonnant que la place ait acquis une spécialisation dans les opérations en euro-DM sur un marché qui, dans son ensemble, reste dominé par le dollar. A Luxembourg le dollar des Etats-Unis et le DM représentent en effet chacun environ 45% des engagements des banques, alors que sur les euro-marchés pris dans leur ensemble la part du dollar atteint près de 70% des

engagements, contre moins de 20% pour le DM. En ce qui concerne les euro-deutsche-mark, Luxembourg est aujourd'hui considéré comme le principal centre de transaction dans le monde.

Une autre évolution mérite encore d'être mise en relief: l'intensification des liens commerciaux et de la coopération entre les diverses banques étrangères établies à Luxembourg. Approximativement un quart des placements sur le marché interbancaire se font actuellement auprès d'autres banques établies à Luxembourg, de sorte que nous sommes en présence d'un réel marché monétaire local en devises. Ce marché local en devises s'est d'ailleurs fortement développé au cours du passé récent.

En ce qui concerne les crédits consortiaux de grande envergure, accordés à des entités gouvernementales ou des firmes multinationales, on assiste de plus en plus fréquemment à la constitution de syndicats de banques composés exclusivement d'établissements de la place. Les banquiers allemands ont forgé à ce sujet la désignation « Luxembourg-Kredite ».

Dans ce même contexte il est intéressant de noter que dans le cas des crédits roll-over, c'est-à-dire dans le cas des avances à moyen terme, pour lesquels le taux d'intérêt est revu tous les trois ou six mois selon les conditions du marché, on ne se réfère aujourd'hui plus exclusivement au LIBOR ou « London Inter-Bank Offered Rate ». Depuis quelque temps en effet, cet étalon de référence se voit concurrencé, dans le compartiment du Deutsche Mark, par un instrument spécifiquement luxembourgeois, le LUXIBOR ou « Luxembourg Inter-Bank Offered Rate », calculé par un échantillon de banques de référence établies sur notre place.

D'une façon générale on peut donc retenir que les développements des dernières années ont apporté à notre place financière non seulement une croissance quantitative exceptionnelle et par là-même la conquête d'une solide position de marché sur le plan européen, mais que parallèlement des améliorations qualitatives ont eu lieu et continuent à avoir lieu. Les autorités publiques du pays ont à la fois le devoir et la ferme intention de défendre cet acquis contre vents et marées. Mais elles sont décidées également à continuer de développer les potentialités qui existent, face aux conditions des marchés perpétuellement en évolution, ceci exigera une vigilance constante et, dans un esprit novateur, des ajustements continus dans notre politique de soutien et de développement de notre place.

Lors des rares occasions où au cours des dernières années une banque a arrêté ses opérations ou réduit son effectif on a entendu s'élever des voix qui ont jeté le doute sur l'avenir de notre place financière prétendument « bâtie sur du sable », comme d'aucuns se sont exprimés. Les faits ont cependant jusqu'à présent parfaitement démenti de telles craintes et sont allés à l'encontre de ces pronostics pessimistes.

Les développements récents

Il faut à mon avis distinguer entre les développements fondamentaux d'une part — et ici je dois con-

stater sur notre place une amélioration constante des structures et en même temps une croissance tendancielle et une diversification indéniable des affaires — et les phénomènes purement conjoncturels sur les euromarchés de l'autre, ceux-ci subissant les hauts et les bas inévitables de l'évolution des marchés.

C'est dans cette dernière catégorie de phénomènes que l'on doit ranger le rétrécissement des marges des taux d'intérêt qui pèse depuis quelque temps sur les bénéfices des banques internationales, les risques susceptibles de résulter des événements actuels au Moyen-Orient, ou encore la hausse exceptionnelle, aussi forte qu'inattendue, du niveau général des taux d'intérêt. Une hausse comme celle-ci cause évidemment des soucis à toute banque qui a refinancé à court terme une partie de ses prêts à moyen terme. On aurait sans doute tort de sousestimer l'envergure éventuelle de ces phénomènes conjoncturels et les risques potentiels pour la santé de nos banques. Mais c'est précisément au cours des périodes moins faciles que notre politique sélective dans le choix des établissements autorisés à Luxembourg devra prouver son efficacité. Les établissements luxembourgeois, jouissant d'assises financières solides et d'une réputation particulière, sont bien préparés pour faire face aux aléas de la conjoncture sur les marchés internationaux.

Quant aux retombées fiscales de l'activité bancaire, le Gouvernement est conscient du fait que les exercices 1979 et 1980 pourraient marquer un ralentissement voire même un certain recul du volume global des impôts payés par les banques. Le produit de l'impôt sur les collectivités, principalement alimenté par les banques, a en effet accusé au cours des 9 premiers mois de 1979 une diminution de quelque 10% par rapport à la même période de 1978. De cette comparaison qui, dans une certaine mesure, peut tenir à la perception et remonter à des raisons de technique fiscale, il ne faut cependant pas tirer des conclusions exagérément pessimistes. Car, quoi qu'il en soit, pour les trois premiers trimestres de 1979 les bénéfices bancaires ont, et contrairement aux attentes, continué à évoluer pas trop défavorablement.

Les efforts renforcés pour consolider l'acquis

Toutes ces réflexions ne devraient cependant pas nous amener à considérer la place financière comme un acquis définitif et assuré, qu'il ne serait plus nécessaire de consolider et de défendre constamment. La concurrence entre les différents centres bancaires internationaux reste vive; les marchés sont en mutation constante. Partant, comme je l'ai déjà dit, il y a lieu de rester vigilant, actif et imaginatif, comme dans le passé.

Des efforts dans l'intérêt de la place financière ont été entrepris et continuent à l'être par le Gouvernement. Je vous rappellerai dans ce contexte à titre d'exemple les réformes en matière fiscale, comme l'abolition de la TVA sur l'or, qui est susceptible de promouvoir le développement des services de gestion de fortune offerts à leur clientèle étrangère par les banques de la place, la déductibilité, sous certaines

conditions, des impôts à la source payés à l'étranger, laquelle doit améliorer la compétitivité de nos banques sur certains marchés comme l'Amérique Latine, les efforts continuels de notre administration pour étendre le réseau des accords bilatéraux contre la double imposition (actuellement p. ex. avec le Brésil, l'Espagne, la Finlande, la Suède), ou encore l'abolition, sous certaines conditions, du droit de timbre sur les certificats de dépôt. Cette dernière mesure constitue par exemple la « *Conditio sine qua non* » pour la naissance et le développement d'un marché monétaire en CD's (certificates of deposits).

A côté de toutes ces mesures pour assurer la compétitivité de notre place par rapport à ses principaux concurrents je devrai encore me référer aux efforts nécessaires pour assurer la qualité du « *Banking made in Luxembourg* », voire pour l'améliorer. A ce propos, je vous rappellerai le récent règlement grand-ducal qui exige notamment de toute nouvelle banque venant s'établir à Luxembourg qu'elle dispose d'un capital minimum de 350 millions de francs et qu'elle justifie d'un « *crédit suffisant en fonction de l'activité spécifique* » envisagée, les efforts permanents du contrôle bancaire pour inciter les banques à respecter, en ce qui concerne la relation entre leurs fonds propres et les fonds de tiers, un « *ratio* » effectif plus élevé que le minimum légal prévu. D'ailleurs, il ne faudrait pas exclure, dans l'intérêt de la place, la perspective d'un relèvement à moyen terme de ce coefficient par voie réglementaire au-delà de son minimum actuel. Enfin, les autorités poursuivent leurs efforts pour que la gestion des affaires soit effectivement assurée à Luxembourg et pour que l'autonomie de la direction locale se trouve accrue.

La détermination du nouveau Gouvernement de poursuivre et d'intensifier ces efforts en faveur de la promotion de ce centre financier, a encore récemment été confirmée dans un discours, le 5 novembre devant le « *Banker's Club* », par le Président du Gouvernement qui en tant que Ministre d'Etat est en charge du département du Trésor et par là des établissements de crédit.

Je me permets dans ce contexte de vous citer également le chapitre « *secteur tertiaire* » de la déclaration gouvernementale qui dit:

« Le Gouvernement attachera un prix tout particulier à la consolidation et au développement de la place financière de Luxembourg, ainsi qu'à l'élargissement et à la diversification de ses activités. A cet effet, il épuisera toutes les possibilités offertes par la législation actuelle, en améliorant l'infrastructure tant législative qu'institutionnelle, en développant le réseau d'accords de double-imposition, en exploitant au maximum le know-how disponible et en favorisant la création de centres de formation bancaire.

Dans une optique à plus long terme, il veillera à ce que la compétitivité avec les autres places financières reste assurée.

Simultanément avec l'essor des activités bancaires et, le cas échéant en connexion avec celles-ci, il favorisera le développement des autres sec-

teurs du tertiaire (assurances, réassurances, commerce international, marketing, bureaux d'études, informatique, expertises, ordres légaux des architectes, ingénieurs et experts-comptables).»

Actuellement le Gouvernement procède très activement à l'établissement d'un inventaire des possibilités et des potentialités dans ces autres domaines du secteur tertiaire. Il s'agit là bien entendu d'un domaine où il faut mesurer les progrès dans une optique du moyen et du long terme. Aussi sommes-nous confiants de pouvoir peu à peu obtenir certains résultats dans le domaine des assurances, et surtout dans celui de la réassurance et de l'assurance des transports. C'est précisément dans ce domaine de l'assurance internationale qu'un embryon d'activités existe déjà. Le tout est d'amener les assurances internationales à apprécier, elles aussi, favorablement les possibilités de placement et d'investissement offertes par la place financière de Luxembourg.

La position luxembourgeoise à l'égard de quelques problèmes de grande actualité internationale

Après avoir décrit l'évolution de notre place financière, après avoir examiné ses structures actuelles et l'orientation de notre politique y afférente, je voudrais terminer par quelques remarques sur les discussions qui se poursuivent au plan international au sujet des euro-marchés et des mesures de contrôle internationales que d'aucuns prônent à leur égard.

Ces discussions répondent sans doute à des soucis bien réels, celui de mieux surveiller les risques, celui aussi d'augmenter la transparence des euro-marchés. Il est donc nécessaire de les poursuivre et d'aboutir finalement à un certain consensus avec des solutions au moins partielles qui représentent un compromis valable entre les différents intérêts légitimes en cause, ceux des banquiers et ceux des autorités monétaires et de contrôle, ceux des clients bancaires et ceux des pays d'accueil des euro-banques.

Nos idées, à ce propos, sont encore évidemment loin de converger. A cet égard, je vous rappellerai que le Luxembourg, pourvu qu'on veuille mieux cerner l'euro-marché, a toujours manifesté le point de vue qu'il faut pour commencer s'efforcer de mieux contrôler ces ressources et porter prioritairement les efforts sur le rééquilibrage des balances de paiement à l'échelon international. Le Président du Gouvernement luxembourgeois, Monsieur Pierre Werner, a encore confirmé ce point de vue lors de l'intervention qu'il a faite à l'occasion de la dernière assemblée annuelle du Fonds Monétaire International à Belgrade.

Si nous sommes disposés à poursuivre ce genre de discussions, nous sommes évidemment en droit d'exiger que ces débats aient lieu à l'échelle internationale dans un climat serein, empreint d'honnêteté intellectuelle et surtout qu'ils ne soient pas délibérément dirigés contre telle ou telle place financière. C'est ainsi que l'affirmation qu'on a pu lire il y a quelques jours dans un hebdomadaire que le contrôle bancaire luxembourgeois était peu rigoureux et qu'il portait l'empreinte du laxisme n'est pas seulement malveil-

lante mais encore contraire à la vérité. Cette observation, en tout cas, est manifestement en opposition avec l'appréciation d'innombrables banquiers et d'autres observateurs internationaux qui n'ont cessé, au cours des dernières années, de souligner l'efficacité de notre contrôle en relevant plus précisément qu'il a réussi à allier la flexibilité avec la rigueur, qu'il a été possible d'adapter rapidement l'arsenal de nos instruments de contrôle bancaires aux contraintes mouvantes du temps et surtout qu'il ne faut pas confondre la souplesse avec le laxisme.

Prenons l'exemple du coefficient de solvabilité, c'est-à-dire celui de la relation minimale que chaque banque doit observer entre ses fonds propres d'une part et son volume d'affaires d'autre part. Mettre en exergue que cette relation est de 1 à 18 en République fédérale, alors que cette même relation est de 1 à 33 au Luxembourg, c'est oublier que le coefficient allemand se mesure entre les fonds propres et certaines parties de l'actif, tandis que le coefficient luxembourgeois procède de la comparaison entre les fonds propres et le total du passif exigible. Si nous examinons la réalité, nous constatons qu'au cours des dernières années les fonds propres des banques luxembourgeoises ont évolué entre 3 et 3,5% de la somme de bilan, tout comme en République fédérale. Cela n'empêche cependant pas qu'en Allemagne ce taux varie fortement entre les différentes catégories de banques, certaines d'entre elles ayant un coefficient en-dessous, alors que pour d'autres il est supérieur à celui enregistré au Luxembourg.

Par ailleurs, à l'échelle internationale d'aucuns plaident aujourd'hui en faveur de l'introduction de réserves monétaires obligatoires dans tous les pays où cet instrument spécifique de la politique monétaire n'existe pas encore.

Par réserve monétaire ou réserve obligatoire on comprend, faut-il le rappeler, les avoirs non productifs d'intérêts que les banques commerciales doivent déposer auprès de la banque centrale et qui sont généralement calculés sur base des dépôts qu'ils ont reçus de leur clientèle. Ces réserves limitent la quantité de crédits que le secteur bancaire peut accorder à l'économie; elles fournissent en outre à la banque centrale la possibilité d'accroître ou de rétrécir la masse globale du crédit disponible en jouant sur le taux de la réserve obligatoire.

Appliquée aux euro-marchés, la réserve monétaire aboutirait évidemment au déplacement des euro-marchés, les faisant fuir vers des pays qui continueraient à s'opposer à l'introduction de telles mesures restrictives incompatibles avec le principe de l'euro-marché. Par ailleurs, une telle mesure constituerait un élément de coût supplémentaire mis à charge des clients. C'est dire qu'elle est un facteur d'inflation par les coûts pour les économies qui se financent sur les euro-marchés. En outre, cette mesure n'aiderait en rien à accroître la solidité et à renforcer l'assiette des banques actives sur les euro-marchés.

Une alternative consisterait à faire porter les efforts sur la réglementation relative aux bilans consolidés et à coordonner d'une façon ou d'une autre les

coefficients de solvabilité bancaires en les appliquant au niveau des bilans consolidés. Cette approche me semble avoir plus de chances d'être acceptée, parce que pratiquement tous les pays possèdent des ratios de ce genre: le Luxembourg ne s'oppose d'ailleurs nullement à une telle solution, à condition toutefois qu'elle ne nous place pas dans une position concurrentielle défavorable vis-à-vis des autres centres internationaux.

Il est par ailleurs encore question d'améliorer la transparence des euro-marchés en multipliant les statistiques internationales disponibles et en mettant sur pied une centrale des risques internationale. Par centrale des risques les professionnels entendent un organisme centralisateur à qui les banques signalent tous leurs débiteurs répondant à certains critères, ainsi que les montants des crédits qui leur sont alloués. Elles reçoivent ultérieurement, sous certaines réserves et selon certaines modalités, des renseignements sur l'endettement total des clients en question auprès de l'ensemble des banques participant à la centrale. Contrairement à l'Allemagne, la Belgique, la France et l'Italie nous ne possédons pas de centrale pareille à l'heure actuelle; au cas toutefois où le principe de l'installation d'un réseau interconnecté de centrales était accepté par les principaux autres pays actifs sur les euro-marchés, le Luxembourg n'hésiterait pas à prendre des mesures sur le plan national pour pouvoir s'intégrer dans un tel système à cheval sur les frontières. Il reste toutefois entendu que cette solution pose non seulement des problèmes techni-

ques considérables, mais qu'elle soulève aussi des questions juridiques ardues, notamment en rapport avec le caractère confidentiel des données transmises.

Sur d'autres plans encore, il faudra dans les prochaines années continuer à innover et à développer l'imagination. C'est vrai pour les efforts en vue de maîtriser les turbulences sur les marchés des changes, tout particulièrement au moment où la confiance dans le dollar américain n'est plus entière et où les quelques grands pays à économie forte sont peu enclins, voire franchement hostiles à l'idée de voir leur monnaie jouer le rôle d'une devise de réserve.

Dans ce contexte, le Luxembourg a toujours, dans les enceintes internationales, plaidé pour un renforcement du rôle du fonds monétaire international et des droits de tirage spéciaux créés par lui. Aujourd'hui, nous sommes également partisans du compte de substitution envisagé, qui devrait permettre aux banques centrales d'échanger une partie de leur position en dollar contre des DTS. Un tel compte de substitution peut nous faire avancer sur la voie vers un système monétaire international renoué, à même de répondre aux défis de demain.

Cela étant, nous restons conscients que le développement des relations monétaires au plan mondial est impensable sans le maintien et la consolidation des euro-marchés des capitaux et le marché des euro-devises. Partant un optimisme confiant dans l'avenir de la place financière de Luxembourg, aujourd'hui comme hier, reste de mise.

Présentation de l'Institut d'Études Financières de l'Université Internationale de Luxembourg	3
Discours de Monsieur Paul Werner, Président du Gouvernement, à l'Assemblée de Séso, village de Séso	5
Une monnaie internationale fondée sur la substitution des devises. Discours de Monsieur Ernest Muthy, Secrétaire d'État aux Finances, devant le Credit Officer's Club	6
L'inauguration du nouveau local technique C de l'Atelier	9
Le commercial au cabinet des banquiers à Luxembourg	11
Le commerce extérieur luxembourgeois	13
La composition sectorielle de l'économie luxembourgeoise et prévisions pour 1980	16
La situation économique du Grand-Duché	18
La situation économique de l'agriculture en 1978	20
L'inspiration de Centre rural de protection maternelle et infantile en Tunisie par la Fraternité Marie-Joséphine	22
Statistique des ventes	24
Statistique	27
Statistique des Députés	31