



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 10 novembre 1981 . . .	1
Les orientations de notre politique financière – Exposé budgétaire de M. Jacques Santer, Ministre des Finances, prononcé le 10 novembre 1981 à la Chambre des Députés	8
La politique étrangère du Gouvernement luxembourgeois – Exposé budgétaire de Madame Colette Flesch, Ministre des Affaires Etrangères, fait à la Chambre des Députés le 22 octobre 1981	24

Numéro spécial

Novembre

1981

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

La politique budgétaire du Gouvernement luxembourgeois

Exposé budgétaire de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement,
fait à la Chambre des Députés le 10 novembre 1981

1. Un Budget discuté

Il n'est pas étonnant que le projet de Budget pour l'année 1982 ait été l'objet, dès avant sa discussion à la Chambre des Députés, de mises en question et de réactions en sens divers. Les commentaires de presse, les avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles regorgent de considérations critiques et de mises en garde.

D'ailleurs elles ne sont pas toujours concordantes. Prises dans leur ensemble, elles contiennent même de nombreuses contradictions à propos des intérêts à favoriser dans le budget. Le volumineux et fouillé rapport de votre Commission des Finances et du Budget est sous-tendu par une volonté farouche de sortir de certaines ornières et le travail en commission semble avoir été caractérisé par une prédominance de discussions sur les principes d'orientation des politiques économique et financière.

Encore une fois cela ne m'étonne pas ! Ces prises de position reflètent le sentiment d'insécurité en face de l'avenir qui a gagné les responsables et la population eu égard à la succession de revers économiques subis par notre pays depuis le milieu de l'année précédente. Depuis longtemps le niveau de prospérité de notre pays paraissait – et paraît encore – intimement lié aux réussites de l'industrie sidérurgique. L'effondrement de ses résultats, plus particulièrement depuis le début de l'année courante, les constantes interrogations sur sa structure future, déconcertent nos compatriotes, dont certains sont pris par une véritable peur de l'avenir.

Malgré ces sons de cloche en sens divers on peut constater que cette vive discussion de la politique budgétaire dégage un trait commun à tous les avis et rapports, à savoir la prise de conscience plus aiguë de la vulnérabilité de notre situation globale avec l'appel à y faire face par une politique de rigueur ainsi que d'efficacité économique et sociale. Au moins au sujet de ce point essentiel, le Parlement, le Gouvernement et les instances de consultation semblent regarder dans la même direction. Cela n'est pas négligeable, en dépit des différences d'approche et de la disparité d'opinions sur les remèdes que l'on doit appliquer.

Le débat budgétaire qui s'engage devrait nous permettre de rapprocher ces points de vue. Il fournit

heureusement l'occasion pour le Gouvernement de vous faire saisir le cheminement de sa pensée tout au long d'une préparation du budget, qui a été cette année-ci particulièrement systématique, avec une confrontation contradictoire et très poussée des demandes de crédit et des besoins des différents départements ministériels. Ayant préparé de nombreux budgets tout au long de ma carrière je me crois bien placé pour pouvoir rendre hommage à propos de celui-ci, le plus dur depuis une décennie, au sens de responsabilité et d'équité dont a témoigné le Ministre des Finances pendant toute cette phase, auquel ont répondu les autres membres du Gouvernement par une compréhension collégiale des contraintes qui lui étaient imposées.

Quand on analyse les antécédents de ce budget, quand on le replace dans la dure réalité de tous les jours, quand on le scrute au sujet de ses priorités, quand on refuse la paralysie de n'importe quel aspect de notre vie nationale, on mesure mieux en quoi le budget de 1982 correspond à la situation actuelle et pourquoi le Gouvernement le défend avec détermination quant à ses structures et ses limites.

Il appartiendra tout à l'heure au Ministre des Finances de plaider cette cause dans ses détails, ses tenants et ses aboutissants.

Quand je dis que le Gouvernement défendra le projet avec conviction, ce n'est pas par amour-propre ou par prestige institutionnel. C'est que :

1° L'évolution globale budgétaire ainsi que le déficit accepté se trouvent en retrait par rapport aux budgets précédents, et dénotent une volonté incontestable de compression, surtout au sujet du train de vie de l'Etat.

2° Les choix opérés par le Gouvernement à propos des crédits ont été soupesés avec attention et rigueur avec la vision de ne pas paralyser ou affaiblir tel ou tel aspect de notre vie nationale et de ses exigences. A cet égard les longues tractations du Ministre des Finances avec ses collègues ont tendu à un équilibre politique que ceux qui contestent le budget devraient reconsidérer dans leur ensemble.

3° La défense des structures budgétaires arrêtées ne signifie pas que le Gouvernement veuille faire fi du droit d'amendement du Parlement. Il est prêt à discuter voire même à accepter des amendements qui

ne bouleversent pas la vision budgétaire fondamentale que le Gouvernement est obligé en vertu de ses fonctions de présenter aux représentants de la nation. Conformément au consensus que j'ai constaté tout à l'heure à propos des préoccupations pour l'avenir, le Gouvernement ne peut pas évidemment prendre en considération des initiatives qui aboutiraient à un accroissement du déficit budgétaire.

4° L'invitation adressée au Gouvernement par diverses instances de comprimer les dépenses dites incompressibles est trop vague pour qu'elle puisse obtenir une suite importante dans le cadre de la seule loi budgétaire. La plupart des incompressibles découlent de dispositions législatives dont certains peuvent être mises en doute dans la vue d'un assainissement plus profond des finances publiques, mais que le budget entrant en vigueur au 1^{er} janvier prochain doit respecter jusqu'à nouvel ordre.

Bien sûr que la permanence de la crise économique ainsi que les exigences d'une politique de redressement et de restructuration, exigent des orientations législatives nouvelles d'allègement des charges ou de recherche de nouvelles ressources. Je m'attends d'ailleurs à ce que cet aspect des choses soit amplement débattu dans cette enceinte et donne lieu à un dialogue fructueux entre le Parlement et le Gouvernement. Le rapport de votre commission y fournit matière.

Mais les membres de la Chambre sont suffisamment éclairés pour connaître le caractère complexe de certaines réformes, pour savoir que bien souvent ces mesures exigent une préparation psychologique et surtout, dans le sens des idées modernes de participation, un consensus social qu'il s'agit de rechercher dans la mesure du possible et sur lequel je reviendrai plus loin.

5° Le Gouvernement tient à ce que le budget soit voté avant la fin de l'année. Le prolongement des débats budgétaires au-delà du 1^{er} janvier créerait un état de choses défavorable au progrès de la solution des problèmes graves que le pays a à résoudre. Il entraverait la préparation et la réalisation de l'œuvre législative importante que toutes les instances appellent de leurs vœux.

6° Enfin le Gouvernement estime qu'il serait déplacé de crier à la catastrophe financière à propos d'un budget qui, compte tenu de la situation, est techniquement et financièrement en ordre. Non seulement nous arrivons encore à couvrir toutes les dépenses courantes par des recettes courantes, mais même les dépenses d'investissement sont couvertes encore jusqu'à 55% par ces mêmes recettes courantes. Quant à l'évolution future des budgets, le Gouvernement a commencé ces jours-ci l'examen d'un programme pluri-annuel des dépenses extraordinaires, qui établira les priorités et indiquera les moyens à mettre en œuvre. Ce programme sera arrêté avant la fin de l'année et communiqué au Parlement.

En attendant que le Ministre des Finances commente plus amplement le projet de Budget, il me re-

vient de le replacer dans son cadre socio-économique et de politique générale.

J'examinerai donc d'abord la riposte que le Budget donne d'ores et déjà aux défis auxquels notre vie nationale doit faire face.

Ensuite j'évoquerai les perspectives et les nécessités d'action qui doivent consolider le progrès et le bien-être dans notre pays.

II. La riposte budgétaire aux défis actuels

Après l'éphémère reprise de 1979 et la stagnation de 1980, l'année 1981 est devenue l'année d'une récession sensible, se surajoutant aux contraintes auxquelles nous soumet la restructuration des facteurs de production industrielle. L'aggravation des données budgétaires résulte du cumul de cette double tension.

C'est avec un certain décalage que la crise économique s'est répercutée sur nos finances publiques, puisque pendant quelques années encore, grâce à l'éclosion foudroyante du secteur financier, les recettes de l'Etat avaient poursuivi leur ascension rapide. Mais comme cela a été prévisible, et comme je l'ai prétendu dans cette enceinte dès 1978, cette augmentation a très vite atteint son point culminant et le pays est désormais confronté à deux défis majeurs:

- la restructuration de l'économie et son adaptation aux nouvelles contraintes de compétitivité dictées par une véritable guerre économique internationale et
- l'ajustement des finances publiques sur une croissance économique faible et fragile et leur capacité de répondre à des besoins économiques et sociaux nouveaux.

La baisse de près de 10% de la production industrielle et de quelque 24% pour le seul secteur sidérurgique illustre suffisamment le contexte économique dans lequel le budget 1982 a été élaboré. Après cette récession qui vaudra certainement pour cette année un recul sensible du Produit intérieur brut, une grande incertitude pèse sur l'évolution économique future. La reprise se fait attendre et elle sera certainement insuffisante pour donner une assise solide à la croissance.

Si d'une part les effets de cette récession pèsent sur la progression des recettes fiscales, ils comportent également pour l'Etat des obligations considérables. Faut-il rappeler que la restructuration et la modernisation de la sidérurgie nécessitent des efforts particulièrement importants. En même temps, les nouvelles tensions inflationnistes entraînent un accroissement automatique des dépenses publiques. C'est ainsi que nous nous approchons de la barre des 10% ce qui signifie inéluctablement, pour une économie aussi extravertie que la nôtre, des pertes de compétitivité. Dans ce contexte concurrentiel extrêmement aigu, l'économie luxembourgeoise ne réussit à bénéficier d'une reprise que si elle maîtrise ses coûts de production et ses prix. La relance de l'activité dépend en premier lieu d'une reprise de nos exportations et d'une amélioration de notre commerce extérieur.

Nous ne pouvons vivre pendant des années et des années avec une balance commerciale aussi déficitaire que la nôtre. Si l'apport du secteur tertiaire constitue une certaine compensation qui redresse la balance finale des paiements dans une certaine mesure, cela n'empêche que nous devons fonder également à l'avenir notre bien-être sur un fort pilier industriel. Le maintien de l'emploi, qui reste pour le Gouvernement comme pour les partenaires sociaux l'objectif primordial, est inséparablement lié à une maîtrise de l'inflation. Une accélération de la hausse des prix ne signifierait pas seulement un nouveau recul de l'activité économique, elle entraînerait fatalement une dégradation rapide de la situation des finances publiques.

Dans cette perspective, le projet de budget pour 1982 comporte trois idées force caractérisant une politique économique volontariste:

1. Freiner la tendance d'une dégradation progressive des finances de l'Etat
2. Agir sur la hausse des prix et rétablir la compétitivité
3. Poursuivre l'œuvre de restructuration de notre économie

1. Freiner la tendance d'une dégradation des finances de l'Etat

Après le budget de 1981, qualifié à juste titre comme un «budget de prise de conscience», le projet pour 1982 marque clairement la volonté du Gouvernement d'adapter l'évolution des finances publiques au nouveau contexte économique. Prenant comme base de départ pour l'augmentation des dépenses une croissance zéro à moyen terme, le Gouvernement a fait un choix réaliste limitant d'emblée les marges de dépenses. Il tient à la fois compte de la croissance future de notre économie, à laquelle il faut néanmoins croire tout en corrigeant certaines surestimations du passé. Mais comme le budget doit être situé dans l'évolution économique à moyen terme, il est tout à fait erroné de raisonner sur une seule année. Dois-je rappeler que les estimations budgétaires des années 1975 à 1979 n'ont jamais été basées sur une croissance zéro ou négative, bien au contraire, et ce malgré un infléchissement de la croissance à concurrence de plus de 9% pour la seule année 1975.

Ceux qui considèrent une telle hypothèse zéro comme trop optimiste, ne manquent pas seulement de confiance dans les capacités de redressement de notre économie, ils mettent également en doute la volonté et les efforts de notre peuple dans cette grande tâche.

Si le budget comporte en effet un aspect passif parce qu'il subit largement les aléas de l'évolution générale, il ne faut pas mésestimer son rôle actif comme principal instrument de la politique économique.

Les chiffres montrent clairement que le projet de budget pour l'exercice 1982 n'est pas un simple prolongement d'une tendance du passé. Il s'agit donc d'un budget volontariste qui répond aux défis majeurs auxquels notre pays est confronté. Il s'inscrit à la fois dans notre politique d'ajustement des finances

publiques sur une croissance à moyen terme plus lente et il représente un instrument actif dans le processus de restructuration de notre économie.

On peut prouver, chiffres à l'appui, que le montant global de dépenses retenu par le Gouvernement est de 2 à 3 milliards inférieur aux extrapolations faites par l'inspection des finances et les rapporteurs, à partir de budgets antérieurs pour l'exercice 1982. Ce résultat a été acquis après que l'excédent de dépenses résultant des demandes de crédit a été ramené de 7,1 milliards à 3,8 milliards. Ce résultat fut acquis par des compressions de dépenses importantes et par un ajustement approprié de recettes.

Les dépenses totales de moins de 56 milliards restent donc nettement en-deçà de certaines prévisions trop mécaniques ainsi qu'aux propositions budgétaires initiales faites par les départements ministériels. Avec un taux de progression de 6,5%, le projet reste même en-deçà de la norme d'augmentation annuelle de 6,7%. Les économies qui ont été opérées sont importantes et marquent la ferme volonté du Gouvernement de freiner le train de vie de l'Etat. C'est ainsi que les dépenses de consommation ont été limitées à une croissance de 5,9%, donc nettement inférieure à la progression moyenne de 6,5%.

Si l'excédent du budget ordinaire couvrait dans le budget 1981 cinquante-deux pour cent des dépenses extraordinaires, ce rapport s'établit à près de 55% dans le projet pour 1982. Les cris d'alarme sont donc pour le moins étonnants, d'autant plus qu'ils sont contradictoires. On ne peut pas à la fois accuser le Gouvernement de pratiquer une politique trop restrictive et lui reprocher de ne pas avoir fait suffisamment d'économies.

Il s'agissait précisément pour le Gouvernement de rendre un niveau élevé d'économies budgétaires compatible avec le maintien à moyen terme des équilibres économiques et financiers fondamentaux. Certaines expériences récentes à l'étranger ont fait apparaître les limites, voire les dangers, d'une politique budgétaire restrictive à l'excès, jugulant les activités nationales. Les trois budgets de ce Gouvernement marquent un net revirement de tendance. Ils s'inscrivent dans une politique budgétaire volontariste qui, face aux incertitudes économiques et à la force d'inertie des grandes masses budgétaires, vise à maîtriser l'évolution des finances publiques et à les adapter aux défis économiques et sociaux. En ce sens il a fallu concilier la rigueur budgétaire avec les principes d'une justice sociale sélective qui imprègne aussi bien le budget des recettes que celui des dépenses.

Le Gouvernement n'a voulu ni hypothéquer la stabilité financière de l'Etat ni accentuer, par une politique trop restrictive, le recul de l'activité économique. C'est ainsi que les investissements publics permettront à de larges secteurs de notre économie de maintenir un niveau d'activité satisfaisant. Néanmoins les investissements publics connaissent également les limites qu'imposent une politique plus sélective et davantage axée sur une évaluation des besoins économiques et sociaux prioritaires et de leurs coûts réels. Car si les besoins d'investissement sont tou-

jours considérables, les moyens disponibles se rétrécissent. Le programme pluri-annuel déjà évoqué y mettra de l'ordre.

Des choix s'imposent donc, et ces principes qui inspirent désormais la politique du Gouvernement ne pourront pas être négligés par les autres institutions publiques et pouvoirs subordonnés et notamment par les communes.

Les reproches adressées au Gouvernement de puiser dans les fonds d'investissements et dans la réserve budgétaire sont démunis de tout raisonnement économique. Le report de certains excédents budgétaires des années de prospérité sur les années de crise est parfaitement admis. Alors pourquoi ne serait-il pas permis de recourir à la résorption de ces réserves pour financer les investissements publics, mais également privés, car le seul budget extraordinaire comporte plus d'un milliard huit cents millions de subventions et d'aides à la restructuration de notre économie. Bien sûr, l'épuisement au bout de deux années de ces fonds de réserve pose un problème en nous ramenant à ce qui est la normale ailleurs.

Que dire aujourd'hui des critiques adressées au Gouvernement il y a dix ans au sujet de la politique d'accumulation de réserves par les excédents de recettes ?

Il est vrai également qu'une chute trop brusque et trop marquée des dépenses de consommation entraînerait à court terme des difficultés pour un grand nombre d'agents économiques.

La recherche d'un « juste équilibre entre consommer aujourd'hui et investir dans l'avenir » a nécessité une volonté prudente. Le Gouvernement ne s'est pas laissé guider par des dogmes, de quelle obédience qu'ils soient, mais il a fondé sa politique budgétaire sur une appréciation réaliste de l'évolution et des possibilités économiques et financières du pays.

2. *Maîtriser l'inflation et rétablir la compétitivité*

Le deuxième aspect fondamental de notre politique budgétaire est la ferme volonté de maîtriser l'inflation et de rétablir la compétitivité générale de notre économie. En tablant sur une hausse des prix de 5,3% pour 1982, le Gouvernement est parfaitement conscient qu'il s'agit-là d'un objectif extrêmement ambitieux voire d'une gageure. Mais fallait-il encourager les anticipations inflationnistes en subissant une plus forte hausse de prix comme un phénomène sur lequel nous ne pouvons avoir aucune emprise.

Un budget qui anticiperait trop largement une accélération de l'inflation, ne représenterait pas seulement une certaine démission devant ce mal économique et social, mais il comporterait dans un certain sens des effets accélérateurs supplémentaires.

En donnant au coefficient d'augmentation des prix un tour plus volontariste, le Gouvernement indique une politique à poursuivre par tous les secteurs de l'économie avec l'aide de tous les facteurs qui agissent sur les prix.

On a accusé l'Etat d'être le bénéficiaire de l'inflation et de ce fait de prendre celle-ci à la légère. Or ja-

mais la vérité que l'inflation ronge les bases même de la croissance économique provoquant une nouvelle vague de dégradation des finances publiques n'a été aussi clairement ressentie que dans la phase actuelle.

Par ailleurs l'inflation fait se dégrader de jour en jour la compétitivité sur les marchés internationaux.

Il va de soi que la proclamation d'un taux de hausse de prix volontariste ne suffit pas pour la réalisation de l'objectif.

Un ensemble de mesures budgétaires autant qu'extrabudgétaires doit y aboutir. Je reviendrai plus loin sur cet aspect des choses.

3. *Poursuivre l'œuvre de restructuration de notre économie*

Depuis son entrée en fonction, le Gouvernement a consacré une attention particulière à la restructuration de notre appareil de production, ceci conformément à notre programme de législature. Mais tout le monde conviendra que cette tâche a pris après coup une ampleur que ne pouvaient soupçonner ni les auteurs du programme ni les producteurs, ni les salariés, ni les responsables gouvernementaux. Or ceci est une donnée fondamentale que divers critiques du Budget perdent de vue ou sous-estiment. Non seulement le Gouvernement est obligé de mettre en œuvre ce que normalement on pouvait considérer comme l'exécution de ses intentions, mais la rigueur des temps lui impose un supplément de programme qui rejaille évidemment sur d'autres performances de cette législature.

Le premier budget de cette législature a été marqué essentiellement par la volonté de soutenir activement la modernisation de nos structures économiques. Dès 1980 nous avons été confrontés à une nouvelle aggravation de la crise sidérurgique et après de longues négociations les trois partenaires de la tripartite «sidérurgie» ont abouti à un programme d'investissement qui devrait garantir le site sidérurgique luxembourgeois et à un plan de financement comportant des aides publiques à l'investissement substantielles.

Comme cela a été affirmé déjà il y a quelques semaines, le Gouvernement mettra tout en œuvre pour défendre ce plan auprès des instances communautaires et pour obtenir sa réalisation par les sociétés sidérurgiques.

Néanmoins les efforts consacrés à la restructuration de l'économie sont jugés insuffisants. La Chambre de Commerce entend le prouver par référence à la rubrique du Code économique dénommée «Transferts aux entreprises». Elle en élimine d'abord les transferts aux CFL et calcule un glissement vers le bas du pourcentage des dépenses en question dans l'ensemble du Budget. Mais même en ce qui concerne les seules entreprises privées, son approche est fragmentaire et ne tient aucun compte de l'effort budgétaire et extrabudgétaire déployé par les finances publiques dans l'intérêt des entreprises. Surtout elle méconnaît avec une certaine légèreté la progression extraordinaire de ces chiffres au cours des trois dernières années. Depuis le budget de 1980,

donc le premier budget de cette législature, le poste transferts aux entreprises, à l'exclusion de l'agriculture et de la viticulture et des CFL, a augmenté de plus de 60%. S'il y a une certaine stabilisation entre 1981 et 1982, c'est essentiellement parce que les aides à la sidérurgie ont dû être augmentées très sensiblement en 1981. L'avis du comité de coordination prévoyait une «modulation de la liquidation des aides» pour aider la sidérurgie à surmonter des difficultés particulièrement urgentes. Par ailleurs le budget de 1981 contenait des crédits uniques non renouvelables.

Les transferts extrabudgétaires aux entreprises sont ignorés également. L'octroi du crédit d'équipement comporte par lui-même une bonification d'intérêt qui par les temps qui courent est équivalente à 8-10% de taux d'intérêt. La masse des crédits d'équipements s'est gonflée considérablement du fait des interventions récentes dans l'intérêt de l'industrie.

Autre poste extrabudgétaire:

L'aide exceptionnelle à la DAC pour un montant de 800 millions, financée par le Fonds de chômage, est au-delà de son caractère social, également une aide importante à la restructuration de notre sidérurgie. De même ne faut-il pas oublier les garanties que l'Etat a accordées à des entreprises privées obligées de recourir massivement au marché financier, ainsi que les garanties de bonne fin qu'il fournit à divers titres et d'une façon croissante en faveur de divers instituts et contrats.

Ces efforts, qu'il serait déplacé de regretter, seront certainement poursuivis, car la modernisation de nos structures économiques est sans aucun doute la seule alternative à un déclin général de notre économie. Mais là aussi les ressources ne sont pas infinies et une sélectivité dans les aides et dans les subventions s'impose. Notre objectif est d'encourager des entreprises performantes, de soutenir les efforts de productivité et d'innovation et non pas de glisser progressivement vers une économie assistée où toutes les erreurs et déficiences sont épongées par l'Etat.

Nos regards sont naturellement braqués sur l'industrie lourde qui actuellement subit une épreuve ayant un caractère national. Mais l'on sait que les industries moyennes existantes et à implanter doivent prendre une relève indispensable des diminutions d'emplois dans la sidérurgie. Il faut dire que grâce à des productions évoluées, un dynamisme industriel et commercial, certaines de nos industries moyennes réussissent fort bien sur les marchés extérieurs. Le Gouvernement poursuit avec persévérance et avec des succès la prospection et l'aide aux nouvelles entreprises.

Il serait cependant déplacé d'omettre les possibilités de développement et d'emploi qui sont inhérentes à d'autres secteurs.

L'agriculture et la viticulture sont des activités qui certes souffrent de l'augmentation des coûts de production et de l'incertitude planant sur la politique agricole commune, mais dont les intérêts évoluent

cette année, grâce à la météorologie, dans des conditions moins dramatiques que précédemment.

L'agriculture peut apporter une contribution à la solution de nos problèmes de balance commerciale par le développement de productions se substituant aux importations de produits de l'étranger, surtout en développant davantage les industries agro-alimentaires tant pour la consommation interne que pour l'exportation.

A juste titre la Chambre des Métiers rappelle que les secteurs de l'artisanat et du commerce ont prouvé au cours des dernières années qu'ils sont d'excellents fournisseurs d'emplois.

L'explosion d'emplois dans le secteur tertiaire est évidemment une des facettes réjouissantes de l'évolution récente.

Bien que la place financière ait à affronter de nombreuses et de nouvelles concurrences, comme par exemple l'ouverture en décembre d'un système de «Financial facilities» à New-York, elle donne plutôt des signes de consolidation, voire de développement par la diversification de la palette de ses opérations. Le Gouvernement soutient ce mouvement en y conformant certaines législations.

D'autres entreprises dans le tertiaire, comme les assurances, sont susceptibles de développement grâce à des schémas fiscaux arrêtés, comme d'autre part nous étudions les diverses possibilités de prendre pied dans des secteurs avancés comme l'électronique et l'informatique.

L'avenir de la radio et de la télévision donne lieu à des études et des initiatives répétées du Gouvernement. En ce moment le Gouvernement étudie un plan de financement d'un satellite, proposé par la direction générale de la CLT, qui ne pourra probablement se réaliser sans certaines garanties financières de l'Etat.

Voilà un des nombreux exemples d'impondérables futurs avec lesquels une politique budgétaire doit compter aujourd'hui et qui nous dictent à la fois la prudence dans l'appréciation des projets et l'acceptation des risques mesurés au potentiel du pays.

III. Action pour la consolidation du progrès et du bien-être

Les initiatives et les soutiens évoqués ci-avant ne peuvent porter leurs fruits qu'en orientant la politique générale de façon à y associer tous les Luxembourgeois et en éliminant avec sagesse et compréhension mutuelle les obstacles qui peuvent nous faire trébucher sur le chemin de la rénovation.

Le renforcement de la base structurelle de notre économie nécessite un large consensus social qui jusqu'à présent a été un atout considérable pour notre pays. Les acquis de la tripartite sidérurgie ainsi que le compromis du 21 mai trouvé au sein du comité de coordination tripartite, marquent la volonté des partenaires sociaux de participer activement au redressement de notre économie.

Le projet de budget pour l'exercice 1982 suppose ainsi la poursuite d'un dialogue franc et fructueux de

tous les partenaires sociaux et du Gouvernement. La réunion de la conférence tripartite générale avant ces discussions budgétaires fournit la preuve que nous voulons que les travaux du Parlement et la recherche du consensus social soient menés parallèlement.

Le comité de coordination tripartite est chargé par la tripartite nationale d'approfondir les solutions à apporter aux problèmes résultant de l'inflation, de l'emploi dans ses problèmes quantitatifs et qualitatifs, des investissements productifs. Les solutions à y apporter devront être confrontées bien sûr avec certains des grands projets à réaliser au cours de cette législature comme par exemple la réforme du régime d'assurance-pension.

a) Indépendamment des tendances inflationnistes externes notre pays ne pourra en aucun cas creuser l'écart avec ses principaux partenaires économiques. La différence entre les taux d'inflation luxembourgeois et allemand tend à augmenter et la Belgique fera cette année mieux que nous. Une détérioration de cette évolution met en danger la compétitivité de nos industries exportatrices qui, compte tenu des récents ajustements monétaires, sont engagés dans une concurrence de plus en plus vive. La maîtrise de l'inflation n'est pas seulement une des conditions pour la reprise et donc pour le maintien de l'emploi, mais également pour la restructuration et la diversification de notre tissu industriel.

L'attrait que notre pays peut exercer sur d'éventuels investisseurs, serait sûrement mis en jeu, si nous perdions notre relative stabilité des prix. Une inflation trop élevée comporte des facteurs d'incertitude tels qu'ils hypothéqueraient sans aucun doute aussi bien les investissements dans les secteurs de haute technologie que le développement d'un certain nombre d'activités dans le tertiaire.

Par ailleurs une accélération de l'inflation mettrait en cause la politique de l'argent à bon marché qui est inscrite dans la déclaration gouvernementale et que le Gouvernement a réussi de maintenir notamment au bénéfice des petites et moyennes entreprises et de la construction de logements résidentiels, cela en dépit d'une hausse vertigineuse des taux d'intérêt à l'étranger. C'est un des atouts de notre économie que l'on a aussi une tendance à oublier. Le Gouvernement s'engage donc à rétablir en concertation avec les partenaires sociaux une plus grande stabilité monétaire, en s'attaquant à toutes les causes internes de l'inflation.

A propos de la nécessité de maintenir l'évolution des prix dans certaines limites aux fins d'en modérer l'incidence sur la compétitivité, le Gouvernement estime qu'il faut aborder sans parti pris l'examen de toutes les composantes de la formation des prix. Qu'il s'agisse de la fiscalité, qu'il s'agisse des intermédiaires et leurs marges, qu'il s'agisse des modalités d'application de l'indice, le débat pour devenir concordant dans ses conclusions, suppose que tous les partenaires abordent la discussion sans idée préconçue et avec la seule vue du bien commun.

La Chambre de Commerce a évoqué la nécessité d'une politique des revenus. Bien que ce vocable couvre plusieurs interprétations possibles de ce qu'il suggère, c'est quand même d'une certaine discipline dans la formation des revenus qu'il faudrait s'accommoder temporairement. Ici je n'innove pas. Je vous rappelle que la législation mise sur le pied par le précédent Gouvernement, avait prévu dans le cadre de la loi du 24 décembre 1977, diverses éventualités d'une rigoureuse politique de ce genre suivant les circonstances.

Quant à l'échelle mobile très discutée dans les divers avis sur le Budget, il faut éviter deux attitudes extrêmes. L'une est de vouloir l'abolir. L'autre est de refuser d'en discuter les modalités d'application. Les deux attitudes feraient preuve d'une inadaptation aux réalités sociales d'une part aux réalités économiques implacables de l'autre.

Dans le cadre des arrangements tripartites de mai dernier et se fondant sur le compromis qu'il avait rendu possible dans l'intérêt du revenu salarial des ouvriers et employés de l'industrie sidérurgique, le Gouvernement avait mis en œuvre de sa propre autorité avec l'approbation du Parlement une légère modulation de l'indice. Il l'a assortie d'emblée d'une mesure sociale, le maintien de la tranche d'avance pour les bénéficiaires du salaire social minimum, à tel point que lors de l'échéance de la tranche indiciaire, le salaire minimum a progressé plus vite que le reste des revenus salariaux. C'est dans le même esprit qu'exceptionnellement le Gouvernement a inséré dans la loi budgétaire de 1982 un ajustement sélectif du tarif de l'impôt sur le revenu au lieu d'un ajustement linéaire.

Je cite ces exemples pour vous faire saisir la philosophie du Gouvernement et sa préoccupation de faire accompagner les sacrifices éventuels qu'il faudra demander au citoyen d'un correctif social.

Il va de soi que l'Etat lui-même doit également accorder son comportement aux nécessités.

La reconduction automatique d'un certain nombre de crédits budgétaires devra en effet être soumise à un examen sérieux quant à leur utilité. Lors de l'établissement du budget pour l'exercice 1982 le Gouvernement a fait un pas important dans cette direction. La réduction sensible des crédits initiaux en témoigne. De nouveaux efforts seront faits pour diminuer les dépenses de fonctionnement de l'Etat, et pour mieux tenir compte dans les différentes politiques de l'urgence et de la grande diversité des intérêts. Mais s'il faut certainement débureaucratiser et rationaliser les structures étatiques en rendant l'Etat plus proche des citoyens, je n'approuve pas la multiplication des critiques particulièrement véhémentes à l'adresse de l'Etat, d'autant plus qu'on souligne par ailleurs son rôle primordial dans la restructuration de notre économie et qu'à propos de toute initiative privée on fait appel à son secours.

La situation exige un changement d'attitude de tous les agents économiques. La compétitivité de notre économie est fonction d'un ralentissement de la consommation au profit des investissements produc-

tifs. L'appauvrissement de notre pays, aussi étrange que cela puisse paraître, est inscrit dans les chiffres. Avec une régression en valeur de nos exportations et une dégradation continue de nos termes de l'échange, le déficit de notre balance commerciale atteindra cette année le seuil de 25 milliards. Une certaine modération de nos prétentions consommatrices s'impose.

Il s'agit ainsi pour tous les groupes sociaux de tenir compte de l'intérêt général de notre économie et de placer leurs revendications dans cette perspective.

b) Jusqu'à présent une réussite majeure de notre pays a été son faible niveau de chômage.

Une augmentation du sous-emploi signifierait d'abord des problèmes humains difficilement acceptables, mais elle entraînerait également pour notre économie comme pour toute la collectivité de nouvelles charges considérables.

Dans ce contexte il faut rendre une fois de plus hommage aux travailleurs de la sidérurgie. Les ouvriers et les employés de ce secteur menacé par une grave chute de la production et par une crise structurelle ont fait preuve d'un esprit de responsabilité et de solidarité exemplaire avec leur entreprise en allégeant ses charges immédiates.

Divers avis évoquent le problème de la Division anticrise (DAC). Les partenaires sociaux sont convenus de prendre des mesures permettant de dégager peu à peu ces effectifs afin de les intégrer avec leur consentement dans des activités durables et productives. Le Gouvernement à son tour a déjà pris des mesures fiscales facilitant ce changement d'emploi. Les problèmes de la DAC feront également l'objet des recherches du comité, comme d'ailleurs ceux connexes tels que l'éducation et le recyclage professionnels.

Dans le cadre du débat sur l'état de la nation qui se placera au mois de mars je rendrai compte des travaux du comité de coordination et des conclusions que le Gouvernement en tirera.

c) La question a été itérativement posée si le Gouvernement avait l'intention de reconsidérer le programme de législature à la lumière de la détérioration des données économiques et financières. Il va de soi que cette détérioration et de nouveaux projets d'avenir auront une incidence sur l'exécution du programme, sans que les accents et les priorités, que les partis gouvernementaux voulaient y voir observés, soient méconnus ou oubliés.

Nous procéderons au début de l'année prochaine à un inventaire de l'exécution du programme dans le passé et dans l'avenir, en examinant dans quelle mesure des ajustements ou des compléments s'imposent.

Je crois avoir situé par cet exposé le Budget de 1982 dans le cadre de la politique générale du pays.

Le penseur Blaise Pascal a distingué à propos de l'interprétation des phénomènes entre l'esprit de géométrie c'est-à-dire de rigueur mathématique et l'esprit de finesse c'est-à-dire de pénétration intuitive de la réalité. J'estime qu'il faut exercer les deux attitudes d'esprit dans la préparation et l'interprétation du Budget. En omettre une serait aboutir à des erreurs de jugement.

Här President, Dir Dammen an dir Hären

Mer sin an eng Zeit gestallt, déi vun ons alleguer e gre'issert Emdenken verlaangt.

D'Restrukturéirong vun onsem Wirtschaftskierper and d'Erausfuederong déi d'international Entwécklong a Konkurrenz ons stellen, ruffen all Letzebuerger op fir des opgewullt Upassongszeit mat Verstand an Erofspillen vun iwerméissegen Interesse- a Gruppenegoismus ze iwerwannen. Déi Zeréckstellong vu Fuerderongen an déi Belaschtongen déi mussen higevoll gin, kënnen derzou déngen onse Liewensniveau an ons sozial Leschtongen méi staark ze ënerbauen. Sie mussen sozialgerecht verdélt gin.

D'Kontroll dervun leit an dem bestännegen Dialog dén Regierung a Sozialpartner matenén féieren.

Wann ech soen, datt dest Joerzengt ké licht fir ons ass, da wëll ech iewer beifügen datt onst Lant iewer och eng Rei Trëmp auspille kann.

Ons Finanzen sin am Vergleich mat déne méschten ànere Länner nach a gudder Verfassung.

D'Beschäftégong ass och nach mei héich wéi anerwärts, obschon en Uwuessen vun Arbechtslosegket ze verzéchnen ass.

Vun 1970 bis 1980 ass d'Zuel vun der aktiver Populatioun vun 139.800 op 160.900 geklommen.

Eng aktiv Politik kann also Resultater bréngen.

De soziale Fridden ass erhale bliwen. Ons Staatschold ass keng vun denen héchsten. Onse Kredit am Ausland ass gudd. Mir wëssen iewer och, datt ons Manövermarge kleng ass.

Mir kënnen ons nët an eng Folleg vun strukturellen Defiziter erandreiwe loossen. Mir sin international nëmmen glafwierdeg durch ons wirtschaftlech Solidaritéit a finanziell Selwerbestömmong. D'Regierung huet de Budget vun 1982 an den Déngscht vun desen Zieler gesaat.

Allgemeng gesin huet dës Kris den Liewensniveau vun de Lëtzebuerger wéineg affektéiert, obschon mer mat am uergsten dervun getraff sin.

Mer hun elo eng Schwell'errécht, wou mer mussen obpassen a wou d'Erscheinongen vun der Schwächt ufenken iwerzeweien.

Et ass elo wou de Letzebuerger Modell seng richtig Prouf muß ofléen.

Et ass an dem Géscht wou des Budgetdebatten sollen gefouert gin, déi de Wëllen vun de Letzebuerger séch duerchzerengen bestätege mussen.

An dem Sënn rekommandeiert d'Regierung Iech de Vote vum Budget 1982.

Les orientations de notre politique financière

Exposé budgétaire de M. Jacques Santer, Ministre des Finances,
prononcé le 10 novembre 1981 à la Chambre des Députés

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Le pays s'attend à ce que les débats budgétaires que nous abordons l'éclairent sur les intentions et les idées tant du Gouvernement que de la Chambre des Députés au sujet de la situation financière, économique et sociale de notre communauté. Déroutés quelque peu par les commentaires souvent contradictoires avec lesquels le projet de budget fut accueilli, nos concitoyens sont impatients de voir les hommes politiques exposer les facteurs qui déterminent leurs actions.

Certes, la lutte des intérêts politiques et économiques ne facilite guère une conception globale du bien du pays. Aussi la période préélectorale que nous venons de vivre et la récession économique dont nous n'entrevoions guère encore le bout du tunnel constituent deux faits circonstanciels qui n'ont en rien arrangé les choses. Mais le moment n'est-il pas venu, dans l'intérêt de nous tous, de bien situer les problèmes, de bien définir même nos différends et nos oppositions, de bien dégager enfin les lignes, peut-être communes, d'une action politique claire et précise ?

Au-delà des notions technocratiques telles que transferts de revenus et de capitaux, formation brute de capital fixe, besoin net de financement, et j'en passe, se joue en effet le destin économique et social non seulement du pays, mais également celui de chacun d'entre nous. Dans la situation qui est la nôtre, il revient à nous tous de répondre aux préoccupations et soucis qui nous sont adressés, de concilier et de trancher, de prendre nos responsabilités au regard de la situation effective et d'élucider la voie dans laquelle nous entendons nous lancer.

La loi budgétaire est et reste la pierre d'angle de l'édifice d'une démocratie parlementaire qui entend associer à la liberté de la discussion de ses affaires le contrôle politique des actes du Gouvernement. Toutefois, ces débats ne représentent pas seulement le contrôle de la souveraineté de la Chambre des Députés qui, suivant l'orientation qu'elle veut imprimer à la loi des finances, engagera l'avenir financier, économique et social de la nation.

En effet, les dépenses budgétaires n'ont plus aujourd'hui pour seul objectif de suffire aux besoins de l'Etat et les ressources n'ont plus pour seul but d'assurer le financement des dépenses. En dissociant les moyens des buts, on s'est aperçu depuis un certain temps déjà que les techniques financières constituent pour l'Etat des procédés très efficaces d'intervention, dans le domaine économique et social notamment, en dehors de toute idée de couverture des dépenses publiques.

L'élargissement des débats passe donc nécessairement par une association étroite des forces vives de la nation au processus de mise au point des orientations budgétaires. A cet égard, l'intérêt que portent les Chambres professionnelles au projet de budget est des plus importants et aucun Gouvernement ne peut faire abstraction des considérations qu'elles émettent. Aussi vais-je m'efforcer tout au long de mon intervention d'approfondir dans la mesure du possible quelques-unes des principales propositions et critiques constructives formulées par les Chambres professionnelles et par le Conseil d'Etat.

Ce faisant, j'ose espérer atténuer quelque peu les reproches fougueux formulés par l'une des Chambres quant au sort réservé à leurs suggestions. Il va sans dire que, pour des raisons de délai, celles-ci ne sauraient ni être insérées dans un projet déjà élaboré, ni être commentées à fond, mais qu'elles pourront être prises en considération lors des décisions futures pour autant toutefois qu'elles s'inspirent d'un souci de solidarité nationale et non pas d'intérêts purement corporatistes.

Vu la complexité croissante des tâches publiques, l'élargissement des débats passe également par une information objective, cohérente et accessible au grand public. La presse, tant écrite qu'audiovisuelle, constitue donc un rouage essentiel qui, conscient de ses responsabilités démocratiques, peut contribuer à la refonte du consensus national indispensable en ces temps difficiles.

Je ne voudrais pas terminer ces notes liminaires sans remercier vivement tous les départements et services dont le dévouement exemplaire a permis la mise au point de ce projet de budget. Pour le Gouvernement, l'élaboration et la discussion budgétaire fournissent le moyen de coordonner, de mesurer et de prouver dans les faits la cohérence d'une politique proclamée sur le papier.

Il me reste à espérer que le débat qui va s'ouvrir se caractérisera par un franc échange de vues sur les thèses avancées de part et d'autre et non pas par une atmosphère de confrontation entre personnes ou partis. Nos discussions devront être à la hauteur des problèmes actuels auxquels il faudra trouver des solutions appropriées.

Pour ma part, je m'efforcerai de donner à la Chambre des Députés et au pays une image aussi fidèle que possible de la situation financière, de ses atouts et de ses faiblesses. Etant entendu que les chiffres et options du projet de budget ont été abondamment analysés lors de la présentation du document en date du 8 septembre, je concentrerai mon intervention sur les évolutions récentes ainsi que sur les réactions enregistrées au cours des deux derniers mois. En ce qui

concerne mes commentaires relatifs aux travaux fouillés de la Commission des Finances et du Budget, ils se référeront aux discussions telles qu'elles se trouvent être reproduites dans les procès-verbaux. Quant au rapport proprement dit, j'y reviendrai à l'issue de ce débat général.

«Le budget de l'Etat pour l'exercice 1982 s'inscrit dans un contexte économique particulièrement difficile. Un recul conjoncturel prolongé se greffe sur une crise structurelle, et les équilibres fondamentaux de notre pays se détériorent progressivement:

- le déficit de notre balance commerciale reflète une perte de compétitivité de notre outil de production principalement orienté vers l'exportation, d'où la nécessité d'un effort à la fois soutenu et coûteux d'adaptation, de restructuration et de diversification;
- le marché du travail dénote une recrudescence des demandes d'emploi non satisfaites, masquant d'une part un chômage larvé en sidérurgie et d'autre part une inadéquation de la demande, qui se traduit par un appel substantiel à la main-d'œuvre étrangère dans plusieurs domaines, dont les industries nouvelles;
- le renforcement des tendances inflationnistes, attisées de l'extérieur par le canal des importations et de l'intérieur par certains automatismes consacrés par notre législation.»

C'est en ces termes que la Chambre de Commerce résume de manière fort pertinente les défis de l'évolution économique auxquels le budget de l'Etat, en tant qu'instrument essentiel de politique économique et sociale, doit faire face. Aussi bien l'exposé introductif au projet de budget que la note trimestrielle de conjoncture du STATEC apportent des éléments de réponse clairs et précis quant à la question de savoir où nous en sommes et vers où nous tendons.

Monsieur le Président du Gouvernement vient de vous exposer nos options politiques. A la lumière des expériences récentes, je tâcherai par la suite de jeter de la lumière sur les répercussions budgétaires que ces choix comportent inévitablement et de cerner les ajustements qui en résultent. Quitte à décevoir tous ceux qui entendent tremper les chiffres budgétaires

dans des analyses macro-économiques sophistiquées, je m'appliquerai directement à l'examen des évolutions indubitables que tout homme politique doit avoir à l'esprit et qui doivent le guider dans toutes ses décisions.

Les variations de l'évolution économique se traduisent dans les chiffres figurant à la fois du côté des recettes et des dépenses de l'Etat. Du côté des recettes, tout d'abord, le recul de l'activité se répercute négativement sur l'évolution de certaines grandes catégories de rentrées fiscales, tandis que du côté des dépenses une part de plus en plus importante des crédits doit être consacrée à la réalisation des objectifs politiques primordiaux que constituent la relance économique et le retour à une situation stable proche du plein emploi. Voilà pourquoi j'estime que l'indicateur global le plus adéquat pour mesurer les effets de la récession économique sur l'équilibre budgétaire doit reporter à la fois sur les dépenses visant à promouvoir directement ou indirectement le progrès économique et sur l'évolution des recettes prélevées sur les activités économiques.

Etant donné l'importance que j'attache personnellement à ce critère d'appréciation du poids de la charge économique incombant à l'Etat, je me permets de développer quelque peu les éléments que j'ai intégrés dans mon calcul. Pour ce faire, je me suis basé sur le regroupement économique des données budgétaires dont un tableau synoptique a été communiqué par ailleurs à chacun d'entre vous. Du côté des dépenses, j'ai retenu les subventions et les transferts de capitaux aux entreprises, les investissements ainsi que les octrois des crédits et les participations. En considérant l'ensemble des recettes à l'exception des recettes d'emprunts et des prélèvements sur fonds de réserve, je crois avoir englobé dans mon raisonnement l'ensemble des rentrées qui sont fonction de l'évolution de l'environnement économique et social.

Voici les résultats et conclusions probantes qui découlent de l'évolution comparée des recettes et des dépenses liées à l'activité économique au cours de la période 1974-1982.

Année	Dépenses visant à promouvoir le progrès économique		Recettes liées à l'évolution de l'environnement économique		(1) en % de (2)
	(1)	(2)	(1)	(2)	
1974	6.374,7*	100**	25.069,2*	100**	25,4
1975	7.387,4	116	27.374,7	109	27,0
1976	9.284,3	146	31.320,4	125	29,6
1977	10.623,3	167	36.327,5	145	29,2
1978	10.184,1	160	40.604,7	162	25,1
1979	11.924,8	187	41.472,3	165	28,8
1980	14.884,3	233	45.943,4	183	32,4
1981	15.973,7	251	47.263,0	189	33,8
1982	16.159,2	253	50.984,6	203	31,7

* montant en millions de francs — ** indice 100 = 1974

Dès l'avènement de la crise, la part des dépenses visant à promouvoir directement et indirectement le progrès économique dans le total des recettes liées à l'évolution de l'environnement économique a pro-

gressivement augmenté pour passer de quelque 25% en 1974 à près de 34% en 1981. C'est dire que si les recettes ont doublé au cours de la période de référence, l'accroissement des dépenses en question se

chiffre à plus de 150%. Tout en acceptant que les données relatives aux deux derniers exercices n'ont que le caractère de prévisions budgétaires, je pense cependant que ces évolutions sont tellement prononcées qu'elles ne laissent planer plus aucun doute quant à l'envergure de la charge budgétaire que l'Etat consent en vue d'amorcer la relance économique.

Cette mise au point s'impose. En effet, la Chambre de Commerce, en concluant son avis, croit devoir déceler une contradiction flagrante entre les évolutions chiffrées du projet de budget et les objectifs préconisés par le Gouvernement. Selon cette Chambre, et «contrairement aux autres dépenses qui augmentent, les dépenses à vocation de soutien direct ou indirect à l'économie sont les seules à évoluer en sens contraire. En conséquence, il appert que la véritable compression des dépenses publiques... s'est exercée principalement et paradoxalement sur les crédits ayant des retombées directes au niveau de l'activité économique et de l'emploi. ... Dès lors, tout en lui reconnaissant ça et là quelques aspects positifs, la Chambre de Commerce regrette que le projet de budget pour l'année 1982 continue de traduire, dans ses traits essentiels, l'héritage du passé. Aussi ne saurait-il représenter l'outil approprié dans la poursuite des objectifs que ses auteurs se sont fixés.»

Si héritage du passé il y a, c'est bien celui de l'accroissement volontariste des dépenses visant à promouvoir le progrès économique. Pour ce qui est du ralentissement de cet accroissement dans le cadre du projet de budget pour 1982 et d'une diminution de la part relative des dépenses sous rubrique, j'y reviendrai à un autre endroit de mon exposé. Pour l'instant je voudrais me placer dans une optique du moyen terme afin de dégager les grandes phases successives du processus sous examen.

La toile de fond visible qui se reflète dans les évolutions est celle d'un effort continu en vue de la restructuration de notre économie et du maintien de l'emploi. Dans l'intervalle de deux ans seulement la charge nette des dépenses à caractère économique est passée de 25% en 1974 à quelque 29% en 1976. La conjoncture économique favorable des années 78 et 79 de même que le rendement notable de l'impôt sur le revenu des collectivités expliquent la stabilisation de la charge jusqu'en 1979.

Dès le début des années 80 la charge nette des dépenses à caractère économique connaît un nouvel essor substantiel qui la porte à des pourcentages de l'ordre de 32 à 34% par rapport au total des recettes. Quels sont les éléments déterminants de cette dynamique ?

D'une part, les efforts de diversification de notre économie et de lutte contre le chômage ont dû être étendus et accentués. La détérioration de la conjoncture économique n'est pas étrangère à cette progression. Un simple coup d'œil jeté sur la stagnation, voire le recul du produit intérieur brut — 80: +0,4%; 81: -3,3%; 82: -0,3% — permet de s'en rendre compte. Par ailleurs, les problèmes de surcapacité de la sidérurgie mondiale se sont fait jour avec beau-

coup plus d'acuité encore et il s'est avéré que la construction de notre avenir économique ne pouvait passer que par une participation financière importante de l'Etat aux mesures de restructuration et de renforcement de la compétitivité de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise.

D'autre part, et ceci constitue le deuxième changement fondamental qu'il faut soulever, les moyens financiers publics disponibles pour lutter contre les effets structurels et conjoncturels de la crise ont été resserrés, pour ne pas dire étranglés. Tout en me réservant d'approfondir par après les commentaires que suscite l'évolution des principales rentrées, d'ordre fiscal notamment, je ne voudrais pas manquer de relever dans ce contexte la stagnation de plusieurs composantes de la demande intérieure. Par ailleurs, le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est carrément ébranlé — recul nominal de quelque 20% en l'espace de deux ans seulement — et les perspectives à court terme ne sont guère de nature à nous inspirer plus de confiance.

Toujours en me basant sur les recettes liées à l'évolution de l'environnement économique, me voici amené à vous signaler l'une des évolutions que je qualifierais des plus inquiétantes en matière de finances publiques. Au cours de la période 1979-1982 la hausse annuelle des recettes en question s'élève en moyenne à 6,4% tandis que les prix à la consommation connaissent au cours de la même période un accroissement annuel moyen de l'ordre de 7,2%. Les recettes de l'Etat liées à l'évolution de l'environnement économique diminuent donc en valeur réelle dans une optique à moyen terme.

Dans le présent contexte il me faut mentionner les deux autres groupes de dépenses qui connaissent une évolution encore beaucoup plus dynamique que celle caractérisant les dépenses de promotion du progrès économique. Je fais allusion, et vous l'aurez certainement tous deviné, aux transferts de revenus allant à la sécurité sociale et aux ménages dont la progression au cours de la période 1974-1982 s'élève respectivement à 200 et à 330%.

En ce qui concerne la notion obscure de transferts de revenus aux ménages et l'éclatement fulgurant qui marque son développement, je tâcherai de lever quelque peu le voile en précisant qu'elle comporte deux parties particulièrement explosives: tout d'abord, les subventions au titre du fonds national de solidarité qui ont décuplé sous l'effet notamment du remboursement aux caisses de maladie de l'excédent des prestations fournies aux bénéficiaires de pensions ou de rentes sur les cotisations de cette catégorie d'assurés, ensuite, les indemnités de chômage complet et les subventions aux entreprises pour l'indemnisation de chômeurs partiels couvertes par le biais du fonds créé à cet effet par la loi du 30 juin 1976.

A la lumière de ces explications plus détaillées, je tiens également à faire ressortir le phénomène de recoupement qui est inhérent à cette classification économique des opérations budgétaires. Les transferts aux ménages incluent des crédits visant à maintenir l'emploi ou à parfaire la reconversion et la formation

professionnelle. En sens inverse les subventions aux entreprises comportent des indemnités compensatoires allouées aux CFL suite à l'obligation de service public et dont une partie présente plutôt un caractère social.

Quoi qu'il en soit, il ne fait pas l'ombre d'un doute que le développement rapide des dépenses de l'Etat résulte de l'explosion des interventions à caractère économique et social. En additionnant les différentes catégories de dépenses que je viens de commenter, et que je dénommerai dépenses visant à promouvoir directement ou indirectement le progrès économique et social, abstraction faite de toute dépense de consommation de l'Etat; je constate que leur part dans le total des dépenses passe de quelque 44% en 1974 à près de 52% en 1982. En rapportant ces mêmes dépenses à ce que j'étais convenu d'appeler les recettes liées à l'évolution de l'environnement économique et social, la dynamique de la charge incombant à l'Etat devient encore beaucoup plus apparente. Elle passe en effet de quelque 40% en 74 à plus de 56% en 82.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Je n'entends nullement m'adonner au fétichisme des jeux chiffrés. Par ailleurs, je me rends parfaitement compte que cette analyse sommaire devra être affinée pour qu'on puisse en tirer des conclusions plus nuancées. Mon département ne manquera certainement pas d'accomplir cette tâche et je m'engage dès à présent à vous communiquer dans les meilleurs délais les renseignements qui se dégageront de cette étude et qui devront guider la politique future en matière de finances publiques. J'estime cependant que l'accomplissement de cet exercice s'impose si l'on veut vraiment frapper au cœur du problème budgétaire.

Dans sa note de conjoncture du mois de septembre le STATEC estime que la dégradation des finances publiques ne fait plus figure de simple accident conjoncturel, mais semble traduire un déséquilibre profond entre un train de vie hérité d'un passé prospère et les possibilités d'une économie en perte de vitesse. Permettez-moi à la fois de renforcer et de compléter cette affirmation. La dégradation des finances publiques traduit effectivement un déséquilibre structurel à moyen terme entre le niveau de vie d'une nation hérité d'un passé prospère et les possibilités et besoins financiers d'une économie à la recherche de sa vitesse de croisière.

A partir de ces considérations d'aucuns affirment que la politique budgétaire structurelle du Gouvernement s'avère être impropre et qu'elle devrait être adaptée aux modifications économiques et financières que notre pays a subies au cours des derniers quinze mois.

La déclaration gouvernementale date du 24 juillet 1979. Elle a donc été décidée à un moment où l'économie luxembourgeoise se trouvait sur la courbe ascendante de la conjoncture et où l'industrie sidérurgique donnait l'impression de pouvoir poursuivre ses efforts de restructuration avec un minimum d'aides

publiques. Par ailleurs, on venait juste de clôturer l'exercice budgétaire 78 avec une plus-value de recettes de quelque 3,4 milliards ce qui a permis à la fois de doter les fonds d'investissements publics de 2,2 milliards supplémentaires et de renforcer la réserve budgétaire à raison de 1 milliard de francs.

Personne ne pourrait donc valablement en vouloir au Gouvernement si celui-ci prétendait qu'à la suite de la récession économique survenue vers le milieu de l'année 80 – et dont l'ampleur se décrit facilement à l'aide de quelques bouleversements de tendance particulièrement significatifs – il se verrait être amené à apporter des modifications à son programme pour tenir compte des nouvelles contraintes économiques et financières.

Est-ce dire que l'on doit se résigner à ce que les principes de politique budgétaire structurelle aient subi un cuisant échec ? A mon avis ce serait aller vite en besogne. D'après le texte de sa déclaration « le Gouvernement entend pratiquer en matière budgétaire une politique prudente en veillant plus particulièrement à ce que l'accroissement des dépenses soit lié à l'évolution du produit national brut. C'est dire qu'il s'efforcera dans une optique du moyen et du long terme de préserver le parallélisme entre la croissance des dépenses publiques et celle du P.N.B. compte tenu du facteur de l'élasticité des recettes ordinaires par rapport à la croissance du produit national brut. »

J'entends tout d'abord examiner la question de savoir si et dans quelle mesure le Gouvernement a respecté les principes qu'il s'est imposés à lui-même. Ensuite, et à la lumière des expériences du passé récent, j'examinerai l'opportunité, voire peut-être même la nécessité, de compléter et d'adapter la liste et la nature des clignotants budgétaires.

La Commission des Finances et du Budget propose comme facteur déterminant pour l'augmentation des dépenses de l'Etat un critère de rentabilité des entreprises. Ce critère devrait découler d'un bilan portant sur les entreprises, leur situation, leur compétitivité, leur endettement et leurs perspectives d'avenir. Aussi alléchante que cette proposition constructive puisse sembler, elle apparaît toutefois comme étant inadaptée à l'objet visé. On peut facilement s'en rendre compte rien qu'en pensant aux difficultés énormes que causent les prévisions concernant cet agrégat macroéconomique de base qu'est le produit intérieur brut. A titre d'illustration, je ne vous citerai que les projections successives élaborées par les services de la Commission de la Communauté, pourtant experts en la matière, pour le Luxembourg au titre de l'exercice 1981: en janvier de l'année en cours et donc de l'année visée: -1%; en mai: -1,8%; en septembre: -3,3%.

Compte tenu de ces circonstances, le produit intérieur brut constitue le seul agrégat suffisamment fiable pour cerner les potentialités de développement d'une économie.

Les incertitudes et les erreurs en matière de projections macroéconomiques se reflètent nécessairement au niveau de la véracité de la norme budgétaire.

taire. Etant donné que jusqu'à présent, les écarts éventuels en matière d'évolution des prix ont toujours été corrigés dans le cadre du projet de budget de l'exercice suivant, cette véridicité des hypothèses de base est essentiellement fonction du degré d'exactitude des prévisions concernant l'évolution à moyen, voire à long terme du P.I.B.

En se basant sur les données ayant servi à l'élaboration du cinquième programme de politique économique à moyen terme, on constate que les taux de croissance annuels moyens oscillaient entre 3,3 et 3,8% pour l'ensemble de chacune des périodes quinquennales ci-après: 61-65; 66-70; 71-75. Comparée à ces taux, la croissance annuelle moyenne du P.I.B. de quelque 2% enregistrée au cours de la période 76-80 illustre parfaitement les problèmes structurels auxquels notre économie doit faire face depuis un certain nombre d'années déjà.

Prenons comme base un cycle conjoncturel complet: pic atteint en 1978; décélération rapide en 1980; récession en 81; stabilisation en 82; hypothèse d'une reprise conjoncturelle en 83 (+1,5%). Sur base des chiffres et hypothèses actuellement disponibles, l'accroissement annuel moyen du P.I.B. au cours de la période 78-83 n'atteint qu'un taux de 1%. Quant aux hypothèses successives de croissance économique à moyen terme qui ont été, qui sont et qui seront à la base des différents projets de budget - hypothèse de croissance zéro pour le projet de budget 83 - elles aboutissent à un taux de croissance annuel moyen du P.I.B. de 2% pour la période de référence.

Même dans le cas où le Gouvernement déciderait de ne pas incorporer dans la norme à fixer pour le projet de budget de 1983 la sous-évaluation probable relative à l'évolution de l'indice des prix pour l'année à venir, le taux se situerait encore à 1,6%. Ainsi donc, et je tiens à l'énoncer clairement, l'hypothèse de croissance économique à moyen terme qui aura servi de base à l'élaboration de la norme budgétaire est supérieure au taux de croissance annuelle de 1% enregistré effectivement au cours du cycle conjoncturel 78-83.

Le Gouvernement a-t-il donc proposé à l'Etat un train de vie dépassant les potentialités de développement de son économie? La réponse sera sans doute affirmative si on se limite à une optique purement à moyen terme. Aussi ai-je tenu compte de ce fait au moment de la détermination de la norme du présent projet et j'en ferai de même au moment de la détermination des normes pour les projets de budget des exercices 1983 et 1984. Ce faisant, je réconcilierai par ailleurs le moyen avec le long terme.

En élargissant - conformément aux dispositions précitées de la déclaration gouvernementale - l'angle de vision sur le long terme, nous nous trouvons en effet confrontés à plusieurs arguments qui tous plaident en faveur de l'acceptation d'un taux d'environ 2% en tant que rythme de croisière de la croissance.

Tout d'abord, et en se référant aux travaux de révision du programme directeur de l'aménagement du territoire, on constate que ce taux se situe dans la

partie inférieure de la fourchette de croissance projetée par le STATEC à l'horizon 85. Ensuite, ce taux est assez conforme à la projection de base du cinquième programme qui table sur un taux de croissance annuel moyen du PIB de 2,5% pour l'ensemble de la Communauté au cours de la période 81-85. Finalement, et sur ce point plutôt sociologique, je rejoins dans une certaine mesure la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, les difficultés à court et à moyen terme de la restructuration économique ne doivent pas nous empêcher de croire à la réussite de nos efforts communs et de nous imaginer des lendemains meilleurs.

Lors de la phase d'élaboration des projets de budget, le Gouvernement a donc respecté et continuera de respecter à la lettre les principes de politique budgétaire structurelle. Qu'en est-il maintenant à l'étape de l'exécution des budgets votés? Si vous le permettez, je limiterai mon examen aux résultats des exercices au cours desquels le présent Gouvernement avait la responsabilité de la gestion des affaires publiques.

Le compte général de 1979 émerge un total de plus-values importantes de dépenses de près de 1,6 milliard, c'est-à-dire de 3,7% par rapport au budget voté de l'exercice en question. Pour l'année 1980, le total des plus-values non liées à une hausse des prix légèrement supérieure à celle prévue initialement dépasse le montant de 3,5 milliards, soit 7,8% par rapport au budget voté. En ce qui concerne l'année en cours, le budget définitif présente des dépenses supplémentaires de 350 millions en comparaison avec le budget voté.

Quelles ont été les affectations de ces dépenses qui sont donc à l'origine de dépassements notables des normes budgétaires? En partant du total global de quelque 5,4 milliards pour les trois exercices sous revue, on doit transiter par un sous-total plus significatif de 4,4 milliards, obtenu après élimination des dépenses compensées par des recettes correspondantes. Je vais procéder à la répartition de ce chiffre en employant les concepts définis précédemment:

- 17% des plus-values de dépenses ont été affectées à des mesures visant le relèvement des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
- 16% à l'acquisition d'immeubles administratifs;
- 16% à des transferts à caractère social aux ménages;
- 43% à des dépenses à caractère économique et 7% à diverses autres fins.

Si je tiens par ailleurs compte du fait que les relèvements des traitements des fonctionnaires de l'Etat ont été votés en 1979 et en février 80, c'est-à-dire bien avant le revirement de la conjoncture, je suis obligé de constater que plus de deux tiers des principaux dépassements de dépenses accordés en période de récession ont servi à l'amélioration de l'environnement économique et social. D'aucuns ont donc raison en affirmant que les principes de politique budgétaire structurelle ont été violés au moment de l'exécution des budgets. Encore faut-il ne pas faire semblant d'ignorer les raisons sous-jacentes de ce phénomène. Elles expliquent par ailleurs largement

les soi-disant incohérences relevées par la Chambre de Commerce au moment de la comparaison des chiffres de 82 avec ceux de 81.

En guise de conclusion à ces développements, je vous rappellerai une opinion manifestée à maintes reprises déjà, avec certaines nuances il est vrai, aussi bien par le Conseil Economique et Social que par la Commission des Finances et du Budget et par le Gouvernement. L'évolution parallèle du PIB ou du PNB à moyen et à long terme n'est pas un critère suffisant pour arrêter la politique budgétaire de notre pays. Il importe avant tout de savoir comment les dépenses de l'Etat sont financées (structure du prélèvement fiscal), comment elles sont utilisées (structure des dépenses) et quelle est leur utilité économique et sociale, par exemple leur incidence sur la restructuration de notre appareil productif ou sur le marché de l'emploi.

Je viens dès à présent à la deuxième ligne de conduite qui doit guider notre politique budgétaire et qui est composée par les orientations de politique budgétaire du Conseil des Communautés Européennes. Bien que les projets de communication de la Commission en la matière, à savoir le cinquième programme et le rapport économique annuel 81-82 n'aient pas encore fait l'objet d'une discussion approfondie et d'une décision de la part des Etats-membres, le Gouvernement luxembourgeois estime pouvoir accepter dans leurs grandes lignes les principes de politique budgétaire préconisés.

Tout en renvoyant à l'exposé introductif au projet de budget pour une description plus globale de la stratégie communautaire et des programmes de restructuration budgétaire à moyen terme qu'elle comporte, je voudrais dans ce contexte faire ressortir le degré de latitude accordé de façon inévitable à chaque Etat-membre pour la gestion de ses finances publiques. A cet égard, je me permets de citer les deux passages-clé du programme communautaire.

«Il importe que les déficits publics se réduisent pour contribuer au processus graduel de redéfinition des priorités en matière de dépenses et de limitation de la croissance globale du secteur public dans le PIB. Pour éviter de connaître des incertitudes à court terme, les pouvoirs publics devraient fixer, en matière de dépenses publiques, des objectifs à moyen terme qui soient légèrement inférieurs à la croissance envisagée pour le revenu national réel. Ils devraient respecter strictement ces objectifs, en tolérant si nécessaire une certaine augmentation des dépenses au cas où la croissance enregistrerait un fléchissement passager. De cette manière il serait possible d'obtenir une baisse tendancielle des déficits publics au cours de cette période de cinq ans.

La discipline en matière de déficits publics ne suffit pas par elle-même: comme elle dépendra de la limitation des transferts sociaux, elle devra s'inscrire dans une stratégie plus globale visant à encourager les investissements et être appliquée dans le cadre d'une reprise générale de l'activité entraînant des créations d'emplois. La nécessité de privilégier les dépenses publiques qui contribuent à l'adaptation

structurelle ne doit toutefois pas s'exercer au détriment de la limitation des déficits globaux.»

Afin d'éviter tout malentendu, j'ajouterai immédiatement qu'il est précisé à un autre endroit du texte de la Commission que cette limitation des transferts sociaux exige que, et je cite: «des efforts particuliers doivent être faits en vue d'accroître l'efficacité des prestations de sécurité sociale, tout en venant en aide aux plus démunis.»

En appliquant — dans le cadre des orientations de politique économique contenues dans son projet de rapport annuel — ces principes à la situation particulière de notre pays, la Commission fournit une illustration parfaite de ce chemin, assez étroit il est vrai, sur lequel notre politique budgétaire se trouve être engagée.

«La politique des dépenses plus stricte annoncée dans le projet de budget pour 1982 devra viser à ne pas hypothéquer la marge de manœuvre nécessaire à la rénovation industrielle et à éviter une aggravation de la fiscalité. Il importe donc de ne pas dépasser la limite fixée au déficit net du budget de l'Etat (2,6 milliards de francs ou 1,9% du produit intérieur brut).»

Quitte à approfondir par la suite seulement les accents de la politique budgétaire, je crois toutefois pouvoir avancer dès à présent, et chiffres à la main, que le Gouvernement a intégralement respecté les principes énoncés au niveau de la Communauté Européenne et qu'il ne s'est guère écarté du sentier tracé en application de ces postulats. Aussi en vous référant aux tableaux synoptiques basés sur la classification économique, vous pourrez aisément constater que le solde global incluant les opérations extrabudgétaires des fonds non soumis au principe de l'annuité, a pu être ramené de près de 3,3 milliards au budget pour 81 à quelque 2,7 milliards au projet de budget 82, c'est-à-dire à un ordre de grandeur comparable à celui recommandé par Bruxelles. Quant au solde global budgétaire proprement dit, il est caractérisé par une évolution analogue, son niveau passant de plus de 1,7 milliard en 81 à quelque 1,3 milliard en 82.

Nous voici engagés dans l'appréciation de ce qu'on est convenu d'appeler la situation financière de l'Etat, et plus précisément, son évolution récente, ses capacités et ses besoins futurs. A titre introductif et au risque de me répéter, je vous résumerai une fois de plus, mais d'une façon succincte, l'exercice de recherche de l'équilibre global auquel le Gouvernement s'est appliqué dans le cadre de l'élaboration du projet de budget.

Sur base des propositions budgétaires des départements ministériels l'exercice 1982 se serait soldé par un excédent de dépenses de l'ordre de 7,1 milliards ou de quelque 5% par rapport au produit intérieur brut. A l'issue d'un train de compression des dépenses, l'impasse budgétaire a pu être ramenée à un montant de 3,8 milliards.

Si aucune catégorie de dépenses n'a échappé à cette opération, les résultats les plus probants ont toutefois pu être enregistrés dans le domaine des

économies de fonctionnement de l'Etat ainsi que des supports une participation financière. Des premières réductions du train de vie ont été amorcées en matière de cumuls, d'engagements nouveaux, d'allocation de jetons de présence ou encore de frais de bureau. Par ailleurs, l'augmentation des subventions accordées aux CFL a été limitée au taux d'accroissement normal et les responsables de la société ont été invités à mettre sur pied un plan d'assainissement à moyen terme.

Ce train de mesures de compression a eu comme résultat de limiter l'accroissement de l'ensemble des dépenses de consommation de l'Etat à un taux légèrement inférieur à 6%. Cet objectif est ambitieux et il ne pourra être réalisé que si l'exécution des dépenses est soumise à un contrôle renforcé. Etant entendu que notre législation confie ce rôle de contrôle à l'Inspection Générale des Finances j'ai invité ce service à développer, à côté des missions traditionnelles, ses activités dans ce domaine. Il est évident que le contrôle à exercer par l'IGF ne se limitera pas seulement aux frais de fonctionnement de l'appareil étatique, mais qu'il s'étendra sur toute la gamme des dépenses budgétaires, y compris les transferts et les investissements.

A noter qu'une importance toute particulière revient en cette matière aux dépassements de crédits non limitatifs. Je m'engage devant votre Assemblée à faire examiner avec plus de rigueur encore toutes les demandes qui me parviendront sous l'angle de vue de leur opportunité, de leur efficacité et de leur compatibilité avec les priorités d'une politique structurelle des finances publiques axée sur les exigences de l'évolution économique et sociale. Quant à l'effort de compression des dépenses de consommation, il devra évidemment être poursuivi au cours des exercices à venir. Mais il se heurtera à ce plancher naturel et infranchissable que constitue le bon fonctionnement des services publics.

Ces précisions étant faites, je reviendrai à mon point de départ, à savoir l'impasse budgétaire de 3,8 milliards et à son triple mode de couverture.

Premièrement, le recours à l'emprunt pour un montant de 2 milliards et qui est donc identique à celui déjà prévu au titre de l'exercice en cours. La part des dépenses d'investissements du budget extraordinaire à financer par emprunt a été limitée pour deux raisons essentielles: l'étroitesse de notre marché des capitaux ainsi que la volonté de sauvegarder une certaine marge de manœuvre et de ne pas trop alourdir la charge de la dette publique au cours des années à venir. Les thèses gouvernementales en matière de politique d'endettement public se trouvent par ailleurs détaillées dans l'exposé introductif au projet de loi concernant l'emprunt 82.

Deuxième élément: le prélèvement sur la réserve budgétaire qui par son essence-même est destinée à compenser dans le temps les excédents de recettes et de dépenses résultant des fluctuations économiques. Comme le Gouvernement préconise un prélèvement limité à un montant de 1,3 milliard, la réserve budgétaire disponible fin 82 s'élèvera probablement en-

core à quelque 2,2 milliards de francs. En cas de besoin, elle pourra donc continuer à jouer son rôle de régulateur financier dans le cadre du budget de l'exercice, voire même des deux exercices suivants.

Ces deux premiers modes de couverture de l'impasse budgétaire portent l'empreinte d'une certaine prudence et d'une conception responsable de la gestion à long terme des finances publiques. Voilà pourquoi je ne m'étonne pas que ces options aient recueilli un écho unanimement favorable et ceci même dans le camp de nos antagonistes politiques.

Malheureusement, cette unanimité est loin de s'être faite au sujet du troisième et dernier volet de couverture de l'impasse budgétaire. Mais comment aurait-il bien pu en être autrement dès lors qu'on aborde cette affaire épineuse des mesures fiscales. Les réactions parfois fort virulantes retiendront mon attention pendant un certain temps car je n'ai aucunement l'intention d'éviter la discussion politique de cette question hautement délicate et colorée par excellence. J'en ferai même tout un plat. En entrée, je répondrai aux critiques concernant l'appréciation de l'incidence budgétaire des mesures proposées. Le plat de résistance sera composé des modalités légales et administratives inhérentes à certaines propositions. Comme dessert, je me propose d'éplucher le reproche politique formulé à l'encontre du Gouvernement par tous ceux qui estiment que quelques-unes des propositions seraient contraires aux options de notre programme de législation.

Lors de la présentation du projet de budget j'avais chiffré l'incidence budgétaire de l'ensemble des mesures fiscales proposées en vue du financement de l'impasse à une plus-value de recettes de 516 millions au titre de l'exercice 82. La Chambre des Employés Privés estime toutefois ne pas pouvoir accepter cette présentation des choses donnée par le Gouvernement. Selon cette Chambre «en chiffres absolus, l'évolution de l'indice des prix aurait nécessité une réduction des impôts de 840 millions, alors que l'adaptation sélective du barème proposé ne restituera que 565 millions. L'augmentation de la charge fiscale réelle est donc de 275 millions» d'où une ponction fiscale supplémentaire de l'ordre de 1,3 milliard au lieu des 516 millions.

Sans vouloir anticiper sur la discussion de fond, je tiens toutefois à relever une différence substantielle concernant la terminologie utilisée de part et d'autre. Je parle, quant à moi, d'incidence budgétaire en termes de plus-values et de moins-values de recettes, tandis que la Chambre des Employés Privés introduit dans sa critique des notions beaucoup moins neutres telles que augmentation de la charge fiscale réelle ou encore ponction fiscale supplémentaire.

Au cours des dernières semaines d'aucuns sont même arrivés à la conclusion que la charge fiscale directe et indirecte augmente de 2,243 milliards dans le cadre du projet de budget pour 1982. Avouons que l'ampleur des divergences de résultat ont de quoi effrayer nos concitoyens. Aussi devons-nous tenter à tout prix d'éclairer le pays à ce sujet.

Tout d'abord, il faut se demander si nous parlons bien de la même chose. Il va sans dire, mais je le répète encore une fois, que moi, je me réfère à l'incidence budgétaire des mesures fiscales proposées dans le cadre du projet de budget pour participer à la couverture de l'impasse pour 82. Ceci revient à dire que j'exclus pour l'instant de mon calcul les plus-values de recettes découlant de l'application des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 81 prévoyant un relèvement temporaire des taux d'imposition au titre des impôts de solidarité. En matière de taxes téléphoniques, et le Gouvernement vient de l'annoncer, les plus-values de recettes résultant d'une adaptation des redevances téléphoniques ne s'élèvent qu'à quelque 50 millions de francs et font évidemment déjà partie intégrante des chiffres que j'ai avancés.

Compte tenu de ces précisions, il ne subsiste plus qu'une seule divergence de vues. Celle-ci provient du fait que les auteurs de cette présentation adoptent une approche identique à celle développée par la Chambre des Employés Privés et qu'ils estiment donc que l'adaptation du barème en fonction de l'article 125 de la loi concernant l'impôt sur le revenu devrait être présentée comme ayant une incidence budgétaire neutre et que dans sa présentation le Gouvernement a donc manipulé les chiffres pour un ordre de grandeur de 840 millions. A leur égard, je rappellerai que, il n'y a pas si longtemps, un des leurs, non seulement a comptabilisé les effets de l'adaptation indiciaire comme moins-values, voire même comme déchets, mais qu'il a également rangé cette adaptation du tarif parmi les mesures d'allègement fiscal figurant à l'actif du bilan social d'un gouvernement. Aussi ne puis-je que rejeter cette façon de déformer les choses et réfuter ces critiques non constructives qui visent tout simplement à désorienter notre population.

Quant à la Commission des Finances et du Budget, elle regrette que l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu sur la base de l'article 125 L.I.R. soit présentée en termes de moins-values fiscales et elle renvoie aux conclusions retenues à ce sujet dans son rapport relatif au budget pour l'exercice 1980. Elle estime qu'il n'est donc pas indiqué de parler en pareil cas de «moins-value fiscale», car ce terme laisse sous-entendre que l'Etat fait un cadeau fiscal. Selon son avis, cela n'est certes pas le cas car le fisc ne renoncera à aucune exigence vis-à-vis du contribuable.

En abordant le chapitre relatif aux modalités légales et administratives inhérentes à certaines propositions de mesures fiscales, je préciserai par celà même la position du Gouvernement. J'examinerai en effet successivement l'adaptation, ou si vous préférez, la révision sélective du barème de l'impôt sur le revenu ainsi que la majoration du taux de la T.V.A. pour certains articles de luxe.

Le problème de la légalité respectivement de la forme juridique de la proposition gouvernementale en matière d'adaptation du barème a été soulevé par la Commission des Finances et du Budget. Bien que j'aie eu l'occasion d'y exposer la position du Gouver-

nement, je tâcherai par la suite de clarifier encore davantage le débat.

Ce faisant, mes arguments recouperont largement ceux, qui ont amené le Conseil d'Etat à ne pas s'opposer à l'adoption du nouveau tarif. Le Conseil, après avoir constaté que le tarif proposé par le Gouvernement ne répond pas aux exigences de l'article 125, reconnaît cependant que le législateur peut, par son vote, établir un tarif différent de celui prévu par l'article susdit. Dès lors il suspend pour la durée d'une année les effets de cette disposition.

A toutes fins utiles j'ose vous rappeler le texte de l'article 125 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu dont l'interprétation donnée par le Gouvernement a fait couler beaucoup d'encre. «Lorsque la moyenne des indices pondérés des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse, par rapport à la moyenne des indices des six premiers mois de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif, une variation de 5% au moins, le Gouvernement proposera au Grand-Duc d'inclure dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice suivant un projet de tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques révisé en raison de la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation. La proposition sera accompagnée d'une estimation de la moins-value de recettes budgétaires que l'adaptation du tarif révisé est susceptible d'entraîner.»

En analysant la procédure prévue, le Gouvernement partage l'opinion de la Commission des Finances et du Budget lorsque celle-ci constate:

- que les conditions prévues pour l'adaptation sont remplies, la variation de l'indice étant de l'ordre de 7,5%;
- que la proposition d'un tarif révisé de par le Gouvernement est obligatoire aux termes de l'article 125 et
- que le tarif de l'impôt devra être révisé en raison de la variation de l'indice des prix, c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution constatée dans toute son envergure.

L'approche du Gouvernement est basée sur le commentaire relatif de l'article 125 (ancien article 152 octies) qui dispose clairement que «l'article ne réalise pas une automaticité absolue de l'adaptation du tarif, qui pour autant qu'il soit à la connaissance de l'administration n'existe nulle part à l'étranger. La réduction nominale de la charge d'impôt obtenue par l'adaptation du tarif en période de hausse de l'indice de même que la majoration nominale causée par une adaptation en période de baisse ne constituent d'ailleurs pas nécessairement et en toutes circonstances des mesures conformes aux exigences budgétaires.

L'article fait dépendre pour cette raison chaque révision du tarif d'un vote de la Chambre des Députés. La Chambre sera saisie du projet de tarif révisé que le Ministre des Finances proposera au Grand-Duc d'inclure au projet de loi budgétaire. Elle sera mise en mesure d'apprécier les conséquences de la révision, parce que le projet sera accompagné d'une estimation du déchet éventuel de recettes budgétaires provoqué par la révision.»

En proposant dans le commentaire de la loi budgétaire un tarif révisé linéairement et intégralement sous une forme appropriée susceptible d'être transposée telle quelle dans le corps de la loi budgétaire, le Gouvernement a satisfait à l'exigence inscrite à l'article 125. Par ailleurs cette proposition se trouve également être accompagnée d'une estimation de la moins-value de recettes budgétaires que l'adoption du tarif révisé linéairement et intégralement est susceptible d'entraîner.

Comme l'article 125, dans aucune de ces dispositions n'indique avec la clarté voulue, si la proposition du Gouvernement doit figurer ou bien dans le commentaire ou bien dans le projet de loi budgétaire, on ne saura faire grief au Gouvernement s'il a préféré la faire insérer dans l'article 3 du commentaire de la loi budgétaire se rapportant à l'exercice 1982.

Cette façon de procéder résulte en bonne logique des options politiques développées par après et selon lesquelles les exigences budgétaires — notion à laquelle il est fait référence au commentaire de la loi, je le rappelle expressément — ne permettent pas une adaptation intégrale et linéaire. Des réflexions d'ordre social ont abouti à la proposition d'une adaptation partielle à caractère sélectif.

L'article 125 n'enlève en aucun cas son droit au Gouvernement de présenter un projet de tarif se situant en dehors, c'est-à-dire au-delà ou en-deçà du tarif révisé selon le coefficient de variation constaté. Dès lors ce projet de tarif trouve sa base légale non pas dans l'article sous examen, mais dans le principe général qu'un Gouvernement peut toujours présenter à la Chambre des Députés le projet de texte de loi qu'il considère le plus conforme aux données financières, économiques et sociales du moment.

Le Gouvernement a agi de la sorte en proposant dans le corps du projet de loi budgétaire le tarif qu'il estime socialement justifié et politiquement défendable. Avant d'éplucher cet aspect de la question, je voudrais encore préciser que cette interprétation juridique me conduit évidemment à maintenir ma présentation initiale en ce qui concerne l'incidence budgétaire des mesures fiscales. Les effets de la non-adaptation linéaire et intégrale du tarif ne sont pas à comptabiliser en tant que plus-values de recettes, tandis que la révision sélective entraîne bel et bien des moins-values de 565 millions.

Si vous le permettez je vais temporairement changer de sujet pour examiner les modalités administratives de cette autre mesure fiscale très controversée qu'est la majoration du taux de la T.V.A. proposée pour certains articles de luxe.

L'instauration de cette taxe de luxe est prévue à l'article 6 du projet de loi budgétaire. Il y est précisé par ailleurs que des règlements grand-ducaux détermineront les conditions et modalités d'application en la matière. Outre les critiques attendues émanant de la Chambre des Métiers, cette proposition a fait l'objet d'un examen détaillé aussi bien de la part de la Commission des Finances et du Budget que du Conseil d'Etat.

Ce dernier «est en principe d'accord avec un relèvement du taux de la T.V.A. sur les articles de luxe. La mise en œuvre de ce principe, telle quelle est proposée, soulève cependant des objections.» Après avoir soulevé les principales difficultés d'application, le Conseil «estime que l'établissement d'un tarif majoré de T.V.A. ne s'improvise pas dans le cadre de la loi budgétaire. Il doit faire l'objet d'une étude poussée de la part des agents spécialisés de l'administration concernée.

En résumé, le Conseil est d'avis que l'éventail des objets dits de luxe est beaucoup trop restreint, que les textes déterminant l'assiette de la T.V.A. majorée manquent de précision et sont faciles à tourner, que leur mise en application pratique sera difficile, enfin que le rendement de la taxe est douteux et sans rapport avec les difficultés de sa fixation. Pour toutes ces raisons, le Conseil propose de renoncer à cette mesure dans le cadre de la loi budgétaire.»

Eh bien, le Gouvernement fait siennes les réflexions menées par le Conseil d'Etat. Aussi proposera-t-il un amendement à la loi budgétaire tenant compte des considérations émises par la Haute Corporation.

En revenant sur l'adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu, et plus précisément sur l'aspect politique de la proposition, je touche ici au cœur du problème. Il n'est donc pas étonnant que le débat politique de cette mesure fasse partie intégrante de tous les avis dont nous sommes en présence. Aussi vais-je m'efforcer dans une première étape de résumer de façon succincte les principales prises de position et les conclusions qui en découlent selon l'avis de leurs auteurs. Vu le caractère exclusivement politique de l'affaire et afin de ne pas anticiper les interventions qui vont se succéder à cette tribune au cours des prochains jours, je mettrai pour l'instant entre parenthèses les discussions menées au sein de la Commission des Finances et du Budget.

La Chambre des Employés Privés estime que nous sommes en présence non pas d'une réduction sélective, mais bel et bien d'un relèvement sélectif des impôts. En conséquence de quoi elle «condamne l'attitude du Gouvernement consistant dès lors à voiler l'augmentation réelle des impôts et de faire croire aux catégories inférieures qu'elles seraient bénéficiaires d'une réduction réelle, alors que seulement l'article 125 est appliqué en leur faveur.»

Quant à la Chambre des Métiers, «elle est consciente du fait qu'une situation spéciale peut exiger des mesures spéciales. Toutefois, elle ne peut pas se déclarer d'accord avec la mesure préconisée» qui «est non seulement de nature discriminatoire entre contribuables, mais a également comme résultat d'enlever une partie supplémentaire du revenu net disponible pour l'investissement dans les entreprises individuelles.»

La position la plus dense émane du Conseil d'Etat. Selon celui-ci, «en proposant le nouveau tarif, le Gouvernement procède à une augmentation voilée de la progressivité de la charge fiscale. Cette augmentation est en contradiction avec la déclaration, souvent répétée, du Gouvernement que la charge fis-

cale a atteint un maximum qui ne saurait être dépassé. Le Conseil d'Etat estime qu'en temps de crise le Gouvernement peut exiger des efforts accrus de tous. Il estime toutefois qu'avant d'accentuer l'effort fiscal du contribuable, l'Etat devrait tout faire pour réduire ses dépenses. Et si la nécessité existe de majorer l'impôt sur le revenu, au lieu d'avoir des recours à une voie détournée, le Gouvernement devrait, en toute franchise, en informer le pays et faire élaborer un barème d'impôt nouveau.»

Certains de ces éléments de réflexion ont d'ores et déjà suscité une réponse de ma part au moment notamment de l'examen des modalités légales inhérentes à la mesure proposée. Je n'y reviendrai plus. D'autres critiques trouvent leur fondement dans une interprétation erronée qu'on donne de ma présentation des choses. D'aucuns semblent vouloir insinuer que le Gouvernement tâcherait de voiler sa proposition et d'induire en erreur le lecteur non averti. Je réfute ces accusations avec d'autant plus de véhémence qu'une simple référence aussi bien au commentaire de la loi budgétaire qu'à la note de présentation permet de les vider de leur contenu. Ci-après, et à titre de preuve, la citation du passage de mon exposé du 8 septembre relatif à l'adaptation sélective du barème de l'impôt sur le revenu.

«Vu la situation économique difficile et les problèmes d'envergure qui en découlent pour l'équilibre des finances publiques le Gouvernement estime qu'une adaptation linéaire et générale du tarif de l'impôt ne saurait être envisagée. Dans ces conditions, et avec l'objectif de ne pas priver les bénéficiaires des catégories de revenus inférieurs de l'adaptation des barèmes à l'évolution du coût de la vie et de neutraliser dans leur chef les effets de l'augmentation de certains impôts indirects, un relèvement modulé des tranches de revenu du tarif de base actuel est proposé. Ainsi donc, et le Gouvernement tient à le signaler, des considérations économiques et financières auraient plaidé en faveur d'une non-adaptation du barème. Ce n'est que pour des considérations d'ordre social que le Gouvernement a tenu à incorporer l'adaptation sélective du tarif dans son paquet de mesures d'ordre fiscal visant à réduire le besoin de financement de l'Etat . . .

Le fait de ne pas relever les limites des tranches supérieures ne veut néanmoins pas dire qu'aucune réduction nominale de la charge fiscale n'est accordée aux revenus élevés. Il a uniquement pour effet d'interrompre la progression de la réduction nominale de l'impôt et de la maintenir à un montant constant. La conséquence de l'adaptation proposée est que la réduction nominale croissante de la charge fiscale se stabilise à partir de la tranche de revenu imposée à 42%, c'est-à-dire à partir d'un revenu imposable de 429.000,— pour la classe d'impôt I et de 858.000,— pour les classes II et III.»

Si l'on ajoute à cette présentation formelle des choses les arguments d'ordre juridique développés ci-avant, on découvre une pensée on ne peut plus claire et concise. Dès lors on peut se demander si toute cette façade n'a pas tout simplement été érigée

pour inciter le Gouvernement à abandonner une proposition dont on ne partage pas l'approche politique qui se trouve à la base.

L'argument majeur consiste à reprocher au Gouvernement de préconiser une mesure fiscale contraire au programme qu'il s'est imposé à lui-même à l'occasion de son investiture. Le Gouvernement aurait à choisir: soit laisser tomber sa proposition, soit réviser son programme de législature. Vu la portée de cette diatribe, je me vois obligé d'amorcer ma défense en me référant au texte de base, c'est-à-dire aux passages de texte de la déclaration gouvernementale pouvant être invoqués à ce sujet.

«Il importe de ne pas alourdir au cours de la présente législature la charge fiscale globale et d'atténuer les effets de la progressivité des barèmes.

Dans ce but il est indiqué de procéder en dehors de l'adaptation indiciaire des barèmes de l'impôt sur le revenu, à la révision et à l'adaptation des forfaits et abattements fiscaux.

Le Gouvernement se propose de revoir l'application du système de l'imposition du revenu des époux, le système des intérêts débiteurs dans le cas où le propriétaire habite sa propre maison et d'envisager l'inclusion, dans les dépenses spéciales, des cotisations dues à des organismes d'épargne-logement.

Il est entendu que toutes les mesures fiscales prévues seront prises en tenant compte des possibilités budgétaires et au vu d'une évaluation de leur impact financier.»

Les orientations indiquées dans le cadre du programme de 1979 ont partiellement déjà reçu une application concrète au cours des deux premières années de législature. Je vous fais grâce de l'énumération de ces mesures. A titre d'information je me suis toutefois permis de joindre en annexe un inventaire des mesures d'allégement fiscal décidées ou proposées en exécution du programme gouvernemental.

En guise de conclusion je retiendrai donc que le Gouvernement a respecté dans une optique du moyen terme les orientations fiscales précitées de son programme. Il a en outre invoqué la réserve générale prévue et selon laquelle une politique budgétaire prudente exige que toutes les mesures fiscales soient prises en fonction des possibilités budgétaires. Reste donc à examiner la question fondamentale de savoir si le contexte financier, économique et social est tel que le Gouvernement n'a pas eu le choix et qu'il a donc proposé les mesures qui s'imposent. Accessoirement on doit également examiner si le Gouvernement n'a pas dû faire marche arrière en matière de politique fiscale faute d'avoir su infléchir à temps la politique budgétaire dans le sens d'une plus grande rigueur.

Le Gouvernement continue à penser que la charge fiscale globale approche d'un seuil qui n'est pas à dépasser. Voilà pourquoi le relèvement sélectif de la fiscalité proposé dans le cadre du projet de budget ne peut constituer qu'une mesure exceptionnelle à ne pas reconduire ultérieurement. Dans le contexte de mon examen de l'évolution des finances publiques, je situerai cette mesure ponctuelle dans la politique

d'ensemble et continue mise en œuvre par le Gouvernement.

Je me passerai cette année du traditionnel examen des accents fondamentaux du seul projet de budget des dépenses pour l'année à venir. Trois raisons complémentaires m'incitent à ce faire. D'abord j'ai effectivement consacré plus d'un tiers de ma note de présentation à l'examen détaillé de ces accents. Ensuite, je viens d'effleurer les éléments essentiels de cette discussion en invoquant l'évolution structurelle à moyen terme aussi bien des dépenses que des recettes. Finalement, et je dirai que c'est là l'argument principal, ces accents fondamentaux de la politique des dépenses budgétaires n'ont pas été mis en cause. D'aucuns estiment certes que telle ou telle action présente un caractère trop hésitant, mais aucune alternative valable ne vient d'être proposée.

Comme je me dois toutefois encore de commenter les conclusions générales de la Chambre de Commerce visant, je vous le rappelle, à reprocher au Gouvernement de ne pas faire concorder les évolutions chiffrées avec ses déclarations officielles, je m'appliquerai non pas à réviser nos déclarations, mais à retremper dans leur vrai contexte les chiffres avancés par la Chambre en question. Pour ce faire je me base toujours sur les tableaux synoptiques annexés.

Les dépenses de consommation augmentent de 5,9% seulement entre les chiffres du budget 81 et ceux du projet de budget 82, tandis que les dépenses à caractère social s'accroissent de 11,1%. Etant donné que les dépenses visant à promouvoir le progrès économique n'augmentent que de 1,2%, c'est-à-dire diminuent en valeur réelle, on pourrait être tenté de partager les conclusions avancées par la Chambre de Commerce. J'estime toutefois que les accents d'une politique ne peuvent pas être jugés exclusivement sur la base d'une évolution sur une année.

Tout en renvoyant aux commentaires que je viens de faire au sujet des modifications structurelles à moyen terme dont le budget a fait l'objet, je citerai encore deux évolutions chiffrées à la lumière desquelles aucun doute ne sera plus permis quant aux véritables intentions et actions du Gouvernement en matière de stimulation de la croissance économique

et de recherche d'un meilleur équilibre sur le marché de l'emploi. Jugez-en vous-mêmes !

Les dépenses budgétaires visant à promouvoir le progrès économique effectuées ou prévues pour les années 80, 81 et 82 dépassent celles effectuées au cours des trois exercices précédents de plus de 43%. Comme en matière d'évolution des prix moyens, l'augmentation entre les deux mêmes périodes de référence n'a été que légèrement inférieure à 20%, les dépenses visant à promouvoir le progrès économique ont donc progressé en valeur réelle de 20% en l'espace de trois ans seulement.

Venons-en maintenant au problème fondamental auquel notre politique budgétaire doit actuellement faire face et que tout le monde s'accorde pour appeler le revirement de tendance en matière d'exécution budgétaire ou encore la dégradation continue de la situation des finances publiques. Comme je viens d'examiner de façon détaillée le problème du financement de ce que j'appelle intentionnellement l'impasse ou le découvert du projet de budget pour 1982, je peux sans coup férir élargir le champ de vision à l'examen de l'évolution de l'ensemble des éléments constitutifs de la situation financière de l'Etat.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Au risque de vous effrayer je vais lâcher un chiffre significatif, pour ne pas dire inquiétant, qui découlera de mes développements ultérieurs et qui illustre parfaitement la gravité de la situation et de l'évolution en matière de finances publiques. En avançant ce chiffre je n'entends nullement semer la panique, mais je voudrais faire comprendre à chacun d'entre nous, et au peuple tout entier, que la crise économique et les efforts consentis en vue de la surmonter ne sont pas passés inaperçus et ont d'ores et déjà laissé leur trace dans les caisses de l'Etat.

Depuis la fin de l'année 1978 jusqu'à la clôture de l'exercice 1982, c'est-à-dire au cours d'une période de 4 ans seulement, l'Etat luxembourgeois présente un besoin de financement d'une somme dépassant 23 milliards de francs, dont plus de 15 milliards au titre des exercices 81 et 82.

	Exercices				
	1979	1980	1981	1982	Total
(1) solde global budgétaire	-1086,2	- 980,4	-1750,4	-1337,4	- 5154,4
(2) solde des opérations extrabudgétaires	+ 129,4	-1147,2	-1548,5	-1338,8	- 3905,1
(3) = (1) + (2) solde global avec opérations extrabudgétaires	- 956,8	-2127,6	-3298,9	-2676,2	- 9059,5
(4) Emissions d'emprunts	0	- 500,0	-2000,0	-2000,0	- 4500,0
(5) = (3) + (4) besoin de financement lié au budget	- 956,8	-2627,6	-5298,9	-4676,2	-13559,5
(6) moins-values nettes de recettes découlant des mesures décidées en matière de fiscalité et figurant sous (5)*	500	1800	2600	1500	6400
(7) = (5) - (6) impasse financière à législation fiscale « constante »	- 456,8	- 827,6	-2.698,9	-3.176,2	- 7.159,5
(8) émissions de certificats de la dette publique	-2046,6	-1818,1	-2559,9	-3127,0	- 9551,6
(9) = (5) + (8) besoin de financement de l'Etat	-3003,4	-4445,7	-7858,8	-7803,2	-23111,1

Les montants sont indiqués en millions de francs.

* Les moins-values sont calculées en reportant également l'effet d'une mesure fiscale sur les exercices suivant l'année de son entrée en vigueur; l'incidence budgétaire de ces reports n'a toutefois pas été réévaluée. Les moins-values ne reflètent que l'incidence budgétaire des mesures fiscales et elles ne sont aucunement à interpréter comme étalon de mesure des variations de la charge fiscale globale.

Il résulte des chiffres sous main que ce montant se compose sommairement des éléments suivants:

— solde global budgétaire négatif	5,1 milliards
— solde négatif des opérations extrabudgétaires	3,9 milliards
— émission d'emprunts	4,5 milliards

d'où un besoin de financement de l'Etat lié au budget de quelque 13,5 milliards. Il est à noter que ce montant comporte des moins-values nettes de recettes de 6,4 milliards découlant des mesures décidées en cours de période dans le domaine fiscal. Ainsi donc l'impasse financière à législation fiscale « constante » se réduit à 7,1 milliards.

Je tiens à préciser immédiatement que cette dernière notion ne présente qu'une simple vue de l'esprit visant à isoler l'incidence budgétaire des mesures fiscales. Elle ne constitue en aucun cas une variante tant soit peu réaliste de politique budgétaire et le montant en question ne doit absolument pas servir comme étalon de mesure de l'évolution de la charge fiscale globale.

Si l'on ajoute à ce chiffre de 13,5 milliards les émissions de certificats de la dette publique d'un montant de plus de 9,5 milliards, on obtient ce chiffre impressionnant de 23,1 milliards qui correspond donc à la notion de besoin de financement de l'Etat. Avant de détailler quelques aspects particuliers de ce tableau assez sombre, je vous signale que dans le cadre du présent discours je n'approfondirai pas le problème extrêmement sérieux et urgent du financement des divers régimes de pensions contributifs. Lorsque j'aborderai le problème de la réforme de l'assurance-pension en ma qualité de Ministre du Travail et de la Sécurité sociale, je ne manquerai cependant pas de le resituer dans le contexte financier global de l'Etat.

Les chiffres relatifs à l'évolution du besoin de financement de l'Etat lié au budget et de ses différents modes de couverture font clairement ressortir l'acheminement de la politique financière du Gouvernement.

1979. Nous sommes en période de bonne conjoncture économique. Le besoin de financement de l'Etat reste légèrement inférieur à un milliard de francs. Il est couvert intégralement par un prélèvement sur la réserve budgétaire qui recule donc par rapport à son niveau record de 7,3 milliards atteint à la clôture de l'exercice 78. L'année 1979 marque toutefois un revirement de la tendance en matière d'exécution des finances publiques. En effet, tous les exercices précédents avaient pu être clôturés avec des soldes positifs, la capacité de financement pour 78 s'étant encore chiffrée à près de 3 milliards.

1980. Le deuxième semestre de l'année coïncide avec le début de la dépression conjoncturelle. La situation des finances publiques continue de se détériorer. Le besoin de financement passe à 2,6 milliards. Il est couvert à raison de 500 millions par emprunt, près de 1 milliard est de nouveau prélevé sur la réserve budgétaire, tandis que pour la première fois le solde des opérations budgétaires devient négatif, -1,1 milliard. Toutefois, ce chiffre se trouve être gonflé pour une somme de plus de 800 millions résultant d'une opération exceptionnelle, à savoir l'acquisition du bâtiment Robert Schuman au Kirchberg. Pour des raisons de comparabilité des chiffres, le besoin de financement devrait donc être diminué de ce même montant.

1981. Le produit intérieur brut chute de plus de 3% en termes réels. Par rapport à l'exercice précédent le besoin de financement aura plus que doublé. Ces 5,2 milliards seront couverts par un emprunt por-

té à un montant de 2 milliards considéré comme plafond à ne pas dépasser; le prélèvement sur la réserve budgétaire atteint le chiffre impressionnant de 1,7 milliard et le solde négatif des opérations extrabudgétaires, c'est-à-dire le prélèvement sur les réserves des fonds, prend pour la première fois une certaine envergure, - 1,5 milliard. A noter que, compte tenu du caractère exceptionnel de l'acquisition précitée effectuée en 80, les dépenses extrabudgétaires programmées pour 81 et 82 continuent de croître régulièrement. Aussi les dépenses des fonds d'investissements peuvent-elles être stabilisées en valeur réelle au niveau élevé effectivement réalisé en 80 - augmentation de 13,2% prévue entre 80 et 82 à prix courants.

1982. Le produit intérieur brut risque de reculer pour la deuxième année successive. Le besoin de financement de l'Etat semble diminuer par rapport à l'année précédente d'un montant de 600 millions. Le Gouvernement propose de financer les 4,6 milliards en question par un nouvel emprunt de 2 milliards ainsi que par des prélèvements de 1,3 milliard effectués respectivement sur la réserve budgétaire et sur les réserves des fonds. Toutefois, cette diminution n'est qu'apparente, car elle n'a pu être obtenue que suite à une réduction des moins-values nettes de recettes découlant des mesures décidées en matière de fiscalité. Aussi l'impasse financière à législation fiscale « constante » augmente-t-elle de 500 millions par rapport à l'année 81.

Pourquoi le Gouvernement s'est-il servi pour la première fois de la modulation à caractère social de la fiscalité pour couvrir l'impasse budgétaire ? Eh bien, dans le cas contraire 1,1 milliard de francs supplémentaires auraient dû être prélevées sur les réserves. Dès lors celles-ci seraient retombées à quelque 4,1 milliards fin 82 et auraient donc été complètement vidées, ou presque, à la clôture de l'exercice 83. En mettant en œuvre ses propositions en matière fiscale, le Gouvernement disposera encore de 5,2 milliards fin 82 ce qui permettra, toutes choses étant égales par ailleurs, à financer complètement ou presque le besoin de financement de l'Etat au cours des exercices 83 et 84.

A la lumière de cette politique d'aucuns ont d'ores et déjà accusé le Gouvernement de chercher son salut dans la fuite et plus précisément de vouloir atteindre sans trop d'accrocs l'échéance des prochaines élections législatives. En d'autres occasions, ces mêmes personnes n'ont toutefois pas hésité à affirmer à qui voulait l'entendre que dès après les élections communales du mois d'octobre le Gouvernement allait annoncer la couleur et présenter au pays les mesures impopulaires considérées par eux comme étant inévitables.

De deux choses l'une. Or, quel que soit leur choix, les auteurs de ces critiques passent dans tous les cas à côté du problème, vu que le Gouvernement n'a pas attendu la date du 12 octobre pour communiquer au pays les mesures, qui à ses yeux, s'imposent en vue du financement de l'impasse budgétaire.

Quant à l'acheminement de la politique gouvernementale, elle découle logiquement de l'approche de tout bon père de famille. En des temps difficiles, celui-ci commence par vivre sur les réserves que sa famille a accumulées au cours des années grasses. Ensuite il se dit qu'il peut demander une contribution accrue mais raisonnable, retardée dans le temps, de la part de ceux dans l'avenir desquels il investit une partie de ses moyens. Parallèlement, et en application d'un raisonnement utilité-coût, il cherchera à limiter l'évolution de certaines dépenses dont il peut se passer lui-même. Finalement, et en dernier recours seulement, il acceptera que les membres de sa famille se voient obligés de renoncer à des dépenses de plus en plus utiles et/ou il demandera au plus muni d'entre eux une contribution plus substantielle. Pendant tout ce temps, il tâchera de concentrer les ressources disponibles sur l'essentiel en vue de raccourcir la période des vaches maigres et d'en sortir dans les meilleures conditions possibles.

L'Etat luxembourgeois fait face à l'heure actuelle à une crise économique très grave présentant simultanément des aspects conjoncturel et structurel. Il axe son intervention sur la restructuration et la relance dans des conditions compétitives améliorées.

Ce faisant, il voit fondre ses réserves, en dépit d'un effort de freinage sensible. Le recours annuel au marché intérieur des capitaux a atteint son plafond. Le développement des frais de fonctionnement vient d'être limité et s'approche de ce plancher naturel qu'est le bon fonctionnement du service public.

Dans son projet de budget pour 1982, le Gouvernement demande pour la première fois une contribution accrue de la part de ses concitoyens. Il le fait par le biais d'un relèvement de certaines taxes indirectes sur des articles dont on ne pourrait valablement prétendre qu'ils satisfont à des besoins vitaux et d'une révision sélective du barème de l'impôt sur le revenu en faveur des plus démunis d'entre nous. Jusqu'à présent, et le Gouvernement s'en félicite, aucune réduction des dépenses visant à promouvoir le progrès économique et social n'a encore dû être effectuée.

La période d'après 82, toutes choses étant égales par ailleurs, sera marquée par un épuisement prévisible des réserves à l'horizon 84, par un recours inextensible au marché intérieur des capitaux, ainsi que par un degré de fiscalité élevé dont seule la structure interne soit susceptible de subir encore davantage de modifications. Etant entendu qu'il ne viendra à l'esprit de personne de toucher aux réserves externes du trésor, le seul ballon d'oxygène disponible à l'heure actuelle est constitué par les arriérés d'impôts. Encore faut-il se rendre à l'évidence que le volume de ces impôts à collecter est difficile à cerner et que les chiffres avancés par certaines chambres professionnelles doivent être examinés avec beaucoup de circonspection.

La Commission des Finances et du Budget a examiné la question en présence d'experts tandis que le Gouvernement a demandé un rapport détaillé auprès de la direction des administrations concernées. De l'avis du Gouvernement, et même si les montants

en question n'atteignent qu'une fraction des chiffres mis en vitrine, tout retard en matière de perception de certaines catégories d'impôts n'aggrave pas seulement la situation financière de l'Etat et fausse donc les décisions concernant les différents modes de couverture du déficit, mais équivaut également à une injustice fiscale manifeste vis-à-vis des salariés notamment.

Sur base du rapport à établir par l'administration je prendrai les mesures qui s'imposent, et ce après information et consultation de la Commission des Finances et du Budget.

A la lumière de l'ensemble de ces éléments il apparaît clairement que l'acheminement de sa politique financière conduit le Gouvernement à entamer dans les budgets d'après 82 l'étape suivante qui consiste à comprimer l'évolution des dépenses de plus en plus utiles. D'aucuns en concluent que le Gouvernement sonne le glas d'une espérance en annonçant le démantèlement du tissu social et le desserrement de l'encadrement économique. Je leur répondrai qu'il ont mal compris l'approche développée ci-avant et qui ne reflète qu'une politique financière continue se servant successivement d'instruments dont la pondération ne fait que varier en fonction de l'évolution du contexte financier, économique et social.

On peut évidemment reprocher au Gouvernement d'avoir opté pour une mauvaise pondération. Nous avons toutefois tenu à gérer les affaires en bon père de famille, c'est-à-dire en utilisant tout d'abord les réserves communes en freinant notre propre train de vie et en reportant le financement d'une partie limitée du pari sur l'avenir aux générations futures. C'est seulement au moment où ces modes de couverture s'épuisent dangereusement que le Gouvernement a cru devoir demander des premiers sacrifices ponctuels de la part de ses concitoyens. Pour ce faire il a choisi dans une première étape de procéder également par des mesures fiscales pondérées en fonction des objets et des sujets visés.

Vu le degré élevé de la fiscalité, l'accent devra être mis davantage au cours des budgets suivants sur une compression des dépenses demandant des sacrifices de la part de l'ensemble de la population. Vu les intérêts vitaux du pays reconnus par tous, il ne s'agira cependant aucunement de démanteler le tissu social et de desserrer l'encadrement économique. Il s'agira plutôt d'examiner l'ensemble des dépenses et leur base légale ou réglementaire quant à leur efficacité réelle sous l'angle de vue de l'objectif visé. Les limites financières de l'Etat étant atteintes, et dans un contexte où les perspectives économiques ne s'amélioreront guère à court, voire à moyen terme, il faut bien se rendre compte que l'Etat ne pourra à long terme ni subsidier une grande partie de l'économie privée, ni garantir tous les éléments de ce qu'on a pris l'habitude d'appeler l'acquis social.

La situation est grave, mais pas désespérée. En reprenant une formulation chère au Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, je dirai que, mesurée en termes d'évolution du produit intérieur brut en volume, notre économie retombe en 1982 à son

niveau de 78 ou encore sensiblement à celui atteint en 74, c'est-à-dire avant l'avènement de la crise mondiale. En même temps cependant, et je tiens à le rappeler, la part des dépenses visant à promouvoir le progrès économique et social dans le total des recettes liées à l'évolution de l'environnement économique est progressivement passée de quelque 40% en 74 à plus de 56% en 82. Ci-après les chiffres correspondants pour les seules dépenses à caractère économique - 25 et 32% - et pour les seules dépenses à caractère social - 15 et 24%.

Dans cette évolution dynamique la part relative des dépenses sociales par rapport à celles des dépenses économiques est passée de 60% en 74 à 75% en 82. Etant donné toutefois que ce rapport s'élevait toutefois déjà à 76% en 78 on peut valablement affirmer que les efforts du présent Gouvernement ont porté d'une façon équilibrée à la fois sur les deux catégories de dépenses. Toutefois, l'accroissement relatif des dépenses à caractère social a pu être freiné et l'accent a été mis davantage sur l'accélération relative des dépenses promouvant directement ou indirectement le progrès économique.

En résumé, j'affirmerai donc que l'Etat a été amené au cours des dernières années de crise à réinjecter dans le circuit économique une part de plus en plus importante des fonds qu'il en retire et qu'il a maintenu, voir même perfectionné de façon ponctuelle l'acquis social. Tous ceux qui proposent une politique alternative, concrète et cohérente devraient donc passer nécessairement par une précipitation dans le temps des mesures de compression dans les domaines économique et social.

Or, une part très importante des dépenses de l'Etat est caractérisée, à législation constante, par une rigidité extrême ce qui fait que toute action globale de freinage et de restructuration des dépenses publiques ne saurait être réalisée valablement que dans le moyen et le long terme. Le Gouvernement a toutefois pris au cours des derniers mois tout un ensemble de mesures dont certaines ont d'ores et déjà trouvé leur impact dans le projet de budget pour 1982.

A cet égard il importe de relever tout particulièrement les réaménagements qui ont été apportés à la procédure d'élaboration du projet de budget. En raison de sa complexité, ce travail porte sur une longue période qui commence par la diffusion des directives du Ministère des Finances. Dans le cadre des orientations politiques introduites dans la circulaire budgétaire pour l'exercice 82, et qui ont servi de ligne de conduite à l'établissement des propositions budgétaires par les départements ministériels, un appel pressant a été lancé afin d'aboutir à une meilleure maîtrise de l'évolution des grandes catégories de dépenses. En soumettant les dépenses à une révision approfondie et en liant l'inscription de nouvelles dépenses à une action correspondante sur d'autres crédits, j'ai clairement indiqué que la politique d'austérité implique la nécessité de revoir certains mécanismes budgétaires qui sont devenus des automatismes et qui tendent à imprimer aux dépenses publiques un rythme de progression excessif.

Cette sensibilisation des départements dépen- siers a été accrue suite à une réunion d'information des chefs d'administration présidée par le Président du Gouvernement. Au niveau ministériel cet effort a été poursuivi par le biais de réunions bilatérales fort utiles, précédant les discussions au sein du Conseil de Gouvernement.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

«Si des mesures énergiques ne sont pas prises d'ici deux ans, l'Etat risque de se trouver devant des difficultés insurmontables. Les élus de la nation, qu'ils siègent à la Chambre des Députés ou qu'ils participent aux responsabilités gouvernementales, qu'ils soient de l'opposition ou de la majorité, ne devraient plus se refuser à voir les réalités en face et ils ne devraient surtout pas essayer de les cacher à ceux qui ont placé et placent encore leur confiance en eux.

Il est pensable que l'on discute des moyens à mettre en œuvre pour venir à bout des graves problèmes qui se posent, il n'est pas concevable que l'on s'accorde à ne pas en faire comprendre l'ampleur à la nation. Le courant des idées politiques ne peut pas se faire en sens unique, d'une population mal informée vers un exécutif se bornant à amalgamer et à concentrer sinon quelques fois à ignorer les incitations qui lui parviennent. Il faut au contraire que le pays puisse d'abord bénéficier d'une information objective que les dirigeants devraient se faire un devoir de fournir.»

C'est dans ces termes que le Conseil d'Etat demande à ce que toute la lumière soit faite en ce qui concerne les grands problèmes de notre vie économique et sociale et leurs répercussions sur les finances de l'Etat. Par le présent discours j'estime avoir suffi à cette tâche. Je n'ai absolument pas cherché à embellir la situation économique et financière, ni à minimiser l'envergure des problèmes budgétaires qui se posent et qui continueront à se poser à l'Etat, et ainsi donc à notre nation toute entière. En même temps je crois avoir prouvé que le Gouvernement a entendu mettre en œuvre une politique volontariste visant à infléchir la tendance du passé et à ne pas considérer la détérioration des finances publiques comme une évolution fatale et incorrigible.

A la lecture des commentaires que le projet de budget pour 1982 a suscités, il me semble indispensable de faire une remarque générale. On est obligé d'examiner les incertitudes et méfaits découlant de la crise économique à caractère structurel et conjoncturel. Parallèlement on se doit de mettre en relief les difficultés de la situation et de l'évolution des finances publiques. Mais du point de vue de la gestion des finances de l'Etat on ne peut valablement prétendre avoir effectué une analyse cohérente et complète que si l'on n'oublie pas de rapprocher les deux niveaux d'analyse dont l'un dépend de l'autre et vice-versa. Ce n'est qu'au prix de cette condition qu'on peut véritablement apprécier la politique budgétaire du Gouvernement, l'approuver ou la réfuter.

Ainsi donc il est un fait que le besoin de financement de l'Etat s'élèvera probablement à plus de 23 milliards de francs pour la période 79-82 et qu'il connaîtra une accélération notable au cours des deux derniers exercices en question. Mais il est également un fait que, malgré les rigidités inhérentes à certaines évolutions, les dépenses visant à promouvoir le progrès économique et social auront constitué l'élément de loin le plus dynamique en matière budgétaire.

Personne ne pourra donc nier que l'Etat a réinjecté plus dans le circuit économique qu'il n'en a retiré et qu'il a ainsi amorti dans une large mesure les effets à la fois économiques et sociaux de la crise. Le Gouvernement a délibérément opté pour une politique budgétaire axée sur le recours prioritaire aux moyens financiers — propres et étrangers — disponibles et reportant dans un premier temps les sacrifices demandés à la population. Dès le moment où les difficultés de restructuration de notre économie se sont fait jour dans toute leur ampleur, c'est-à-dire après la récession du milieu de l'année passée — il n'a pas manqué de prendre les responsabilités qui sont les siennes.

Tout en pondérant les différentes composantes d'une politique continue, le Gouvernement n'a pas tardé à créer l'environnement sociologique requis pour entamer cette inévitable opération de restructuration de nos budgets publics. La cible de cette action se situe à la fois au sein du Gouvernement — départements ministériels, administrations publiques — et à l'extérieur — les élus, les forces vives et la nation toute entière. Voilà pourquoi le projet de budget pour 1981 peut d'ores et déjà être qualifié de budget de prise de conscience. Aussi vais-je me permettre de vous rappeler les termes dans lesquels je vous ai présenté l'enjeu de la restructuration à l'occasion de mon discours de l'année passée, déclarations qui gardent toute leur valeur.

«Il appartient aujourd'hui plus que jamais à la collectivité toute entière de prendre ses responsabilités au regard de la situation effective du pays. La marge de manœuvre en matière de finances publiques exigera de ceux qui croient l'heure opportune d'exiger des dépenses supplémentaires, d'indiquer les impôts à augmenter ou les dépenses à supprimer en contrepartie.

Manifestement, l'heure n'est pas à l'interprétation abusive, voire à la manipulation des chiffres dans un sens ou dans l'autre, mais à la prise de conscience des dures réalités auxquelles notre collectivité est confrontée et de la marge de manœuvre très réduite dont disposent les pouvoirs publics.

Pour ma part, je reste persuadé que la situation actuelle et les perspectives à moyen terme de notre économie exigent une politique budgétaire rigoureuse et disciplinée. Nos partenaires européens ont décidé ou vont décider des politiques économiques restrictives. Notre pays est confronté aux mêmes exigences d'austérité. Il s'agira à l'avenir de ne retenir que les options indispensables à la restructuration économique et à la défense des couches les plus défavorisées de la population.

Trop longtemps les parties prenantes au budget de l'Etat se sont, globalement, alloué une manne de plus en plus généreusement distribuée. Il faudra bien qu'elles admettent désormais que les priorités s'établissent en faveur des plus démunis.

Les déséquilibres que nous enregistrons aujourd'hui ne sont pas tenables à la longue. Ils porteront, en eux, les germes des difficultés essentielles. Or, laissées à elles-mêmes les choses ne peuvent que s'aggraver. Des remises en ordre s'imposent. Elles impliquent un effort collectif dont la répartition ne pourra cependant être agencée de façon telle qu'elle accentue, ni même qu'elle cliche des inégalités sociales.

Pour ce faire, le Gouvernement prend l'engagement de procéder à des choix équilibrés, de concilier et de trancher dans l'optique d'une juste répartition des sacrifices et dans l'intérêt de la communauté nationale toute entière.»

Quant au projet de budget pour 1982, il constitue la mise en œuvre d'une première étape de la politique ainsi définie. Son caractère d'austérité résulte à la fois d'un freinage sensible du train de vie de l'Etat et de quelques mesures exceptionnelles et ponctuelles en matière de fiscalité notamment.

Etant entendu que les différentes sources de financement vont s'épuiser dans un avenir assez proche, le seul salut possible réside dans la compression des dépenses à moyen terme. L'œuvre de sensibilisation ayant déjà abouti dans une certaine mesure, cette étape suivante de la stratégie d'ensemble sera mise en œuvre dans le cadre du projet de budget pour 1983. L'ensemble des dépenses sera soumis à une analyse utilité-coût très stricte et aucune dépense ne pourra être considérée a priori comme étant incompressible. C'est dire que les dépenses de consommation, tous les transferts aux entreprises, aux ménages, à la sécurité sociale et aux communes ainsi que les dépenses d'investissement de l'Etat seront susceptibles d'être réajustés pour tenir compte des contraintes financières.

Je rappelle encore une fois que cette opération n'aura aucunement comme résultat ni un démantèlement du tissu social, ni un desserrement de l'encadre-

ment économique. Bien au contraire cet examen devra faire découvrir toutes les mesures héritées d'un passé prospère et dont les effets dépassent largement l'objectif visé. A titre d'illustration je vous cite toute la gamme des mesures sociales dont le caractère linéaire n'a absolument rien à voir avec l'objectif visé et qui ne doivent donc plus être considérées comme des sujets tabous.

A l'avenir les interventions financières de l'Etat doivent se concentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les mesures indispensables aux objectifs primordiaux de notre vie économique et sociale. Dans le domaine économique il s'agira de renforcer les seules mesures qui incitent vraiment à une amélioration de la compétitivité de nos entreprises. En matière sociale il faudra se préoccuper de la position et des besoins des couches sociales les plus démunies de notre population.

Si le Gouvernement sait pertinemment que la formulation de ces choix relève de sa responsabilité, il est toutefois tout aussi conscient de ce que la réussite de ces mesures requiert un consensus social aussi large que possible ainsi qu'une coordination plus étroite de l'ensemble du secteur public.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Il va sans dire que votre Haute Assemblée devra être associée d'une manière étroite non seulement au vote, mais également, et de préférence, à l'élaboration des mesures proposées en application de cette politique financière réaliste. Dans ce sens la fin de cette année-ci et l'année prochaine devront donner lieu à des débats certes serrés, mais oh combien utiles.

J'espère que cette présentation franche des choses de ma part marquera le vrai départ d'un échange de vue ouvert et constructif. Le Gouvernement écoutera de façon attentive toutes les idées qui seront développées et il est disposé à donner des suites concrètes à toutes les propositions qui seront formulées dans le cadre d'une approche budgétaire d'ensemble telle que je viens de l'esquisser.

La politique étrangère du Gouvernement luxembourgeois

Exposé budgétaire de Madame Colette Flesch, Ministre des Affaires Etrangères,
fait à la Chambre des Députés le 22 octobre 1981

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les Députés

Vous comprendrez certainement que ce n'est pas sans une certaine émotion que je prends aujourd'hui la parole devant votre haute Assemblée.

Il n'y a pas si longtemps en effet que je comptais parmi ses membres et que j'avais ma place parmi vous.

Aujourd'hui c'est du banc du Gouvernement que je m'adresse à vous pour exposer les grandes lignes de la politique étrangère luxembourgeoise pour rappeler et les principes qui sont à la base de celle-ci et les problèmes du moment.

D'emblée, je voudrais affirmer que ces principes n'ont pas changé, même si le titulaire du Département des Affaires Etrangères n'est plus le même.

C'est en effet sans hésitation et sans inquiétude que j'assume l'héritage laissé par mon prédécesseur et ami Gaston Thorn. Tel est le cas à la fois en ce qui concerne l'orientation générale de notre action diplomatique et pour ce qui est des différents dossiers qui nous préoccupent.

Permettez-moi d'exprimer de cette tribune mon estime et ma reconnaissance à un homme politique qui a marqué de façon profonde et déterminante, non seulement notre vie politique mais encore nos relations avec l'étranger pendant presque une douzaine d'années et qui continue d'ailleurs, au plan européen, à mettre tout le poids de ses convictions et de son engagement au service de l'unification européenne et, au-delà, de la compréhension entre les peuples du monde entier.

Gaston Thorn a indéniablement accompli une tâche admirable au service de notre pays durant le temps pendant lequel il était Ministre des Affaires Etrangères. Je puis vous assurer que personnellement j'œuvrerai de toutes mes forces pour être à la hauteur de mon prédécesseur et de la tâche qui est à présent la mienne.

Me voici donc diplomate depuis près d'un an et j'espère m'être désormais familiarisée avec les mécanismes de cette profession. Toutefois, j'estime être encore en mesure d'apprécier les problèmes internationaux avec une certaine ouverture d'esprit et sans verser dans un pessimisme systématique, inspiré par l'ambiance de profond scepticisme ou de cynisme qui accompagne souvent, dit-on, l'action internationale.

Au risque de passer pour candide je voudrais vous assurer qu'il me semble essentiel que les responsables de la politique internationale n'oublient pas que le premier devoir d'un diplomate est d'œuvrer de façon positive pour promouvoir au mieux de ses forces la compréhension entre les peuples et la paix dans le monde.

C'est donc avec conviction et énergie, mais aussi avec patience et endurance que j'ai l'intention d'exercer mes fonctions aux Affaires Etrangères et j'espère être ainsi en mesure d'apporter une contribution, par définition modeste, eu égard aux moyens limités de notre pays, mais réelle à la solution des problèmes internationaux dans lesquels les intérêts luxembourgeois sont concernés, voire mis en cause.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Les grands foyers de crise que le monde a déjà connus en 1980 persistent, hélas.

Asie

En Asie, l'Afghanistan et la péninsule indochinoise restent à l'ordre du jour. A l'origine de ces deux conflits nous trouvons une violation flagrante des principes contenus dans la Charte des Nations Unies et notamment du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi que du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Faut-il rappeler le rôle que joue l'Union Soviétique dans les deux cas ? Que ce soit par Vietnam interposé ou par une occupation directe, l'action de cette superpuissance ne cesse d'aggraver les autres causes de tensions existant déjà dans cette partie du monde.

L'occupation de l'Afghanistan par les troupes soviétiques en est à sa deuxième année en dépit des protestations nombreuses de tous les pays et peuples épris de justice et de paix et en dépit de la résistance courageuse du peuple afghan. Face à un conflit d'une telle ampleur un petit pays comme le nôtre ne peut guère faire plus pour aider un autre peuple que de s'associer à la condamnation de cette agression et de cette violation continue des règles élémentaires du droit international. Les dix pays de la Communauté Européenne se sont efforcés de trouver un moyen pouvant contribuer à la recherche d'une solution politique. La proposition du Conseil Européen de convoquer une conférence internationale aurait pu présenter un premier pas vers une solution. Elle n'a pas, à cette heure, été couronnée de succès, et ce en raison du refus soviétique de la prendre en considération.

Des considérations analogues s'appliquent à la situation au Cambodge où le Vietnam, sous prétexte d'éliminer un régime inhumain et génocide, a imposé un gouvernement fantoche qu'il tente de voir consacrer sur le plan juridique. Que ces efforts soient vains a été démontré une fois de plus à l'Assemblée générale des Nations Unies où la majorité qui s'est prononcée pour le gouvernement légitime a été plus

grande encore que l'année précédente. Répétons cependant que ce vote ne représente nullement un acquiescement aux politiques barbares et inhumaines du gouvernement Pol Pot, mais qu'il rejette uniquement mais catégoriquement, l'invasion du Vietnam. Dans aucun cas pourrions-nous consentir à la notion qu'il incombe à un voisin plus puissant de juger du bonheur d'une autre nation.

Afrique

Le continent africain n'a pas connu de déchirures à une échelle comparable à celles de l'Asie. On peut même noter un certain nombre de développements positifs, comme la réduction de la tension dans la Corne de l'Afrique et l'accession du Zimbabwe à la Convention de LOME II. Cette accession, qui devrait consolider la position interne et externe de cet Etat en Afrique australe, est une des expressions du soutien que la Communauté donne au Zimbabwe afin qu'il puisse effectivement avancer dans la voie du développement et de la démocratisation.

Par contre, le monde reste préoccupé par le manque de progrès dans la question de la Namibie. Nous avons dû constater avec regret qu'il n'a pas été possible aux délégations réunies à Genève en janvier 1981 d'aboutir à un cessez-le-feu ni de faire à ce jour des progrès en ce qui concerne l'application du plan des Nations-Unies conformément à la résolution 435 (1978). Dans ce contexte, nous condamnons les incursions de l'Afrique du Sud en Angola qui rendront plus difficiles encore les négociations menées par le Groupe des Cinq. Nous regrettons profondément cette nouvelle atteinte au processus de négociation et nous lançons un appel pressant aux dirigeants de Pretoria pour qu'ils acceptent finalement de mettre un terme à l'occupation illégale de la Namibie.

Malheureusement cette occupation ne constitue pas le seul problème douloureux dans cette région. En Afrique du Sud, une minorité blanche s'obstine à violer systématiquement les droits de l'homme les plus fondamentaux. Le Luxembourg condamne cette atteinte ignoble à la dignité et au respect dus à la personne humaine et il continue à presser l'Afrique du Sud en vue d'obtenir l'abandon de cette politique raciste abjecte, qui, à la longue, ne pourra mener qu'à des conséquences dramatiques et déplorables pour toutes les parties concernées.

Amérique Centrale

En Amérique Centrale, la poursuite d'efforts déterminée pourrait éviter une aggravation de la violence et permettre une solution politique de certains conflits. Au Salvador il s'agit notamment de trouver un moyen d'établir un programme qui mènera vers des élections vraiment libres et démocratiques. Il ne suffit pas de condamner les excès de la violence et d'espérer que la situation pourrait être résolue au plan militaire. Il n'y a que les élections véritablement libres qui pourront sauvegarder la paix et le respect

des droits les plus fondamentaux de tous les citoyens de cette région éprouvée.

Heureusement, nous avons aussi pu constater un développement positif en Amérique Centrale, je parle de l'indépendance de Bêlize. Le Luxembourg accueille chaleureusement ce nouveau pays au sein de la famille des Nations et espère qu'il lui sera donné de se développer paisiblement selon ses propres désirs et sans interférence étrangère.

Proche-Orient

Le Proche-Orient continue à être un dangereux foyer de tensions et un sujet constant de préoccupation pour les gouvernements occidentaux. Le lâche attentat auquel le Président Sadate a succombé il y a deux semaines, a encore ajouté aux incertitudes qui règnent dans cette partie du monde. J'espère personnellement que l'inévitable période de transition qui a commencé le jour du décès tragique du grand homme d'Etat que fut Monsieur Sadate ne sera pas mise à profit par des puissances extérieures à l'Egypte pour s'immiscer dans la vie intérieure de ce pays.

Parmi les efforts entrepris récemment en vue d'une solution au conflit israélo-arabe, je voudrais mentionner l'initiative de la Communauté Européenne, lancée le 13 juin 1980 par le Conseil Européen de Venise et qui était à l'origine de la mission de contact dont a été chargé mon prédécesseur Gaston Thorn auprès de toutes les parties intéressées. Suite à l'excellent rapport mis au point à l'issue de cette mission, le Conseil Européen a décidé le 2 décembre dernier à Luxembourg de poursuivre les contacts avec les parties israélienne et arabe, afin que les principes de Venise puissent être davantage clarifiés et précisés. Est-il nécessaire de rappeler à ce sujet que, pour les Dix, les efforts en direction d'une paix durable au Proche-Orient doivent avoir pour base la résolution 242 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 23 novembre 1967. Il est par conséquent fondamental à nos yeux que tous les Etats de la région aient le droit incontesté à l'existence, à la sécurité et à la paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. Si les Dix n'ont à aucun moment laissé planer un doute quant au droit d'Israel à pouvoir exister en tant qu'Etat indépendant, nous estimons également que le peuple palestinien doit obtenir, dans le cadre d'un règlement global, le droit à l'autodétermination. A la négociation de ce règlement toutes les parties concernées, donc également l'Organisation de Libération de la Palestine, devront être associées sans conditions préalables, afin d'éviter que les chances de succès ne soient sérieusement compromises dès le départ.

Le Luxembourg et ses partenaires au sein de la Communauté ne se bercent certes pas d'illusions quant aux chances rapides de réussite de leurs idées; ils sont cependant fermement décidés à poursuivre leurs efforts pour contribuer à la solution de ce conflit israélo-arabe qui dure déjà depuis plus de trente-cinq ans, causant à travers quatre guerres des souffrances intolérables, notamment aux populations ci-

viles. Dans ce contexte, nous déplorons profondément la véritable tragédie qui continue à frapper le Liban depuis plus de cinq ans. Nous estimons que l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale de ce pays ne peuvent être assurées que si toutes les parties concernées respectent et soutiennent l'autorité du gouvernement légal de Beyrouth en évitant toute action destinée à l'affaiblir.

En ce qui concerne les efforts en cours dans la région, nous pensons qu'il appartient aux parties directement concernées de mener les négociations qui devront aboutir à l'établissement d'une situation de paix et de justice entre les peuples et les Etats de la région. Nous avons pris note avec grand intérêt du plan proposé l'été dernier par le prince héritier Fahd d'Arabie Saoudite comme base d'un règlement global; ce plan en huit points est entièrement fondé sur des résolutions du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale des Nations Unies; il sera soumis pour examen au prochain sommet arabe qui doit se tenir début novembre au Maroc. Le Président en exercice du Conseil des Communautés, Lord Carington, profitera d'un voyage à Ryad pour discuter avec le Prince Fahd des détails de son plan, qui — il convient de le souligner — offre certaines similitudes avec les principes contenus dans la Déclaration de Venise. Ainsi donc, les bonnes volontés existent pour contribuer à la recherche d'une solution globale du conflit; seul un manque de flexibilité et de réalisme politique a empêché jusqu'à présent les négociations de vraiment débiter.

Europe-Détente

Quittons maintenant les régions situées hors d'Europe pour revenir à notre continent où se répercutent de façon inéluctable tous les heurts sur la scène internationale, portant atteinte au climat de détente apparu il y a quelque dix ans. L'Europe est en effet le terrain où s'affrontent directement les antagonismes Est-Ouest, de sorte que la viabilité de la détente y est constamment mise à l'épreuve. Etant donné que la détente ne saurait être qu'une et indivisible, le fait de vouloir ignorer les répercussions de tensions existant dans d'autres parties du globe reviendrait à méconnaître les principaux éléments de son caractère. Et ici il m'importe de mentionner une fois de plus le cas de l'Afghanistan où la politique soviétique ébranle tout le système de coopération et de compréhension mutuelles si difficilement établi, un système qui, en réduisant les tensions issues des vicissitudes de la deuxième guerre mondiale, était destiné à bénéficier au bien-être de tous les citoyens tant à l'Ouest qu'à l'Est, sans qu'un seul Etat ne puisse en tirer des avantages unilatéraux. Dans ce contexte il faut regretter vivement que l'Union Soviétique — s'appuyant sur sa propre conception, erronée, d'une détente divisible selon les régions du monde — se soit engagée dans des jeux hasardeux et dangereux pour la paix du monde.

En Europe même, la détente est menacée par ce qu'on appelle, à tort, me semble-t-il, «la crise polonaise».

Les difficultés que traverse un peuple ami, dont le courage au fil des siècles est légendaire au point d'être devenu un symbole, sont pour nous particulièrement préoccupantes.

La position du Grand-Duché en cette matière est claire et conforme aux principes inscrits dans la Charte des Nations-Unies et dans l'Acte final d'Helsinki. Ces deux documents régissent les relations entre Etats, garantissant entre autre le droit de chaque pays de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ainsi que de déterminer ses lois et règlements. Gardant ces principes à l'esprit, le Luxembourg a arrêté sa position de concert avec ses partenaires de la Communauté Européenne lors du sommet de Luxembourg des 1^{er} et 2 décembre 1980. C'est dans une déclaration commune publiée au terme de ce Conseil que les Dix rappellent que le document de Helsinki fait mention de la nécessité pour chaque Etat de s'abstenir de toute intervention directe ou indirecte dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de la compétence nationale d'un autre Etat, quelles que soient leurs relations mutuelles. Ai-je besoin de souligner ici que tous les pays de l'Europe orientale ont solennellement souscrit aux dix principes de l'Acte Final ? Or, force nous est de constater que Moscou et certains de ses alliés se sont mis pendant ces derniers mois à maintes reprises en contravention ouverte avec ces principes en exerçant des pressions inadmissibles sur les responsables polonais, auxquels il appartient de conduire en toute indépendance et liberté les destinées de leur nation.

C'est sur cette toile de fond que s'est ouverte en novembre dernier la Conférence de Madrid sur la coopération et la sécurité en Europe. Cette réunion, à notre grand regret, piétine depuis de longs mois et sa reprise dans quelques jours ne permet pas encore de prévoir un résultat qui pourrait donner satisfaction aux 35 Etats participants. Si la durée inhabituelle de cette conférence peut s'expliquer par la complexité des problèmes qui y sont traités, je ne vous cache pas mon souci devant le danger qu'une stagnation excessive ne puisse mettre en péril la nature même du processus CSCE. Parmi les problèmes qui restent ouverts, le plus crucial est et restera certainement celui de la définition d'un mandat pour une «Conférence sur le Désarmement en Europe». Lors de son discours d'ouverture le 13 novembre 1980 à Madrid mon prédécesseur, Monsieur Thorn, avait clairement marqué l'appui des Dix à un mandat «fixant les conditions dans lesquelles pourraient être ouvertes des négociations pour arrêter d'un commun accord des mesures de confiance significatives sur le plan militaire, vérifiables, applicables à l'échelle de l'ensemble du continent européen et qui soient de nature, en contribuant à améliorer la sécurité des Etats, à créer les conditions pour passer ultérieurement à un processus de limitation et de réduction des armements dans le même cadre géographique».

Or, c'est précisément la délimitation de ce cadre géographique qui constitue toujours le principal obstacle à un succès de la conférence. L'annonce

faite par Monsieur Brejnev lors du congrès du parti communiste de février 1981 selon laquelle son pays est prêt à inclure dans la zone le territoire de l'URSS jusqu'à l'Oural, à condition qu'il y ait une contrepartie occidentale, n'a pas débloqué la situation, car nous ne pouvons honorer d'une concession ce qui équivaut à une évidence géographique.

En dehors de ce problème prédominant, nous ne cachons pas notre satisfaction devant les résultats substantiels déjà obtenus dans différentes corbeilles et notamment en matière de lutte contre le terrorisme. Différentes enceintes, et plus particulièrement le Conseil de l'Europe, ont déjà entrepris des mesures dans ce domaine et il est à espérer que la mise en œuvre ultérieure des décisions de Madrid réduira définitivement ce fléau qui sape la stabilité politique des Etats et qui coûte depuis des années la vie à des centaines de personnes innocentes.

La deuxième Commission, qui traite de la coopération dans les domaines du commerce, de la science, de la technique et de l'environnement, a vu sa tâche couronnée par des résultats que nous jugeons satisfaisants. Par ailleurs, dans les domaines humanitaires, si quelques progrès ont pu être réalisés en ce qui concerne les contacts humains et la réunification des familles, les pays de l'Est ont empêché jusqu'ici tout accord substantiel dans le secteur de la diffusion de l'information et de l'amélioration des conditions de travail des journalistes. Je peux néanmoins vous assurer que nos délégués à Madrid ne cesseront pas d'insister sur ce que nous considérons devoir faire partie d'un document substantiel et équilibré. Toutefois, ce n'est pas seulement la «Troisième Corbeille» qui présente encore des déficiences notables. La situation en matière de droits de l'homme est loin de nous satisfaire. Déjà lors de la revue de la mise en œuvre de l'Acte Final nous n'avons pas manqué de donner libre expression à notre vive préoccupation pour ce qui se passe dans bien des pays socialistes, plus précisément en matière de liberté religieuse et à l'égard des groupes de surveillance de l'Acte Final. Les pays de l'Est, non seulement ne vont pas dans la direction indiquée à Helsinki, mais en arrivent même à intensifier leurs efforts pour réduire les moindres signes de critique et pour enfeindre les stipulations agréées en matière de liberté religieuse.

Ces difficultés manifestes ne doivent cependant pas nous décourager, mais au contraire nous inciter à œuvrer dans le but d'obtenir à Madrid des résultats concrets qui seront bénéfiques pour la paix en Europe et pour un plus grand respect et un épanouissement plus large de la personnalité humaine. Le Luxembourg, quant à lui, se refusera à dissocier la dimension humaine de la détente de sa dimension militaire et politique.

Si les relations Est-Ouest continuent à être sérieusement affectées tant par l'occupation de l'Afghanistan par les troupes soviétiques que par l'incertitude qui entoure depuis quinze mois la situation politique en Pologne, un événement récent a fait apparaître une lueur d'espoir à l'horizon. En effet, le Secrétaire d'Etat américain Haig et son collègue soviétique, le

Ministre des Affaires Etrangères Gromyko ont décidé, lors de leurs entrevues des 23 et 28 septembre derniers à New York, que leurs deux pays renoueraient le dialogue interrompu depuis presque deux ans. Le premier résultat concret de cette décision consistera dans le coup d'envoi qui sera donné le 30 novembre prochain à Genève aux négociations bilatérales américano-soviétiques sur les forces nucléaires de théâtre appelées communément TNF.

Ces négociations seront basées, je me permets de vous le rappeler, sur l'un des deux volets de la décision prise le 12 décembre 1979 à Bruxelles par les Ministres des Affaires Etrangères et de la Défense de l'Alliance Atlantique et dont l'autre volet concerne le stationnement, à partir de 1984, de 572 fusées Pershing II et missiles de croisière dans un certain nombre d'Etats européens de l'Alliance. Cette décision de 1979 n'a fait que refléter les résultats de l'analyse approfondie de la menace que font planer sur l'Europe occidentale les missiles soviétiques, notamment les «SS-20» qui, au nombre de quelques 250 et équipés des 3 têtes nucléaires chacun, peuvent atteindre n'importe quel objectif situé sur le territoire européen. Je voudrais ajouter que ces analyses de l'Alliance ont été corroborées récemment par l'«International Institute for Strategic Studies» de Londres. Ce dernier, dans son 22^e rapport «The Military Balance 1981-1982», constate en effet une supériorité actuelle de 3,3 à 1 du côté soviétique dans le domaine des forces nucléaires du théâtre d'opération européen. De plus, d'après ce même institut, le déploiement par l'Union Soviétique de nouvelles fusées à courte portée SS-21, 22 et 23 pourrait s'avérer menaçant pour les pays européens de l'OTAN, si ces fusées sont installées en première ligne, puisque leur portée et leur précision sont substantiellement meilleures que les missiles qu'elles devront remplacer. Je vous ai cité ces quelques données pour souligner l'importance et la nécessité de la double décision prise par l'OTAN fin 1979 et dont les deux volets sont, il ne faut pas l'oublier, d'importance égale. L'objectif des négociations, qui vont débiter le 30 novembre prochain et qui promettent d'être particulièrement ardues et longues, sera pour les Etats-Unis d'Amérique comme pour les Alliés, une limitation des TNF qui soit à la fois égale pour les deux côtés et située au niveau le plus bas possible. Le but de ces négociations soviéto-américaines sera de prendre en considération les systèmes de fusées appartenant à ces deux pays. Le Gouvernement luxembourgeois voudrait saluer dès à présent l'intention déclarée des responsables américains de consulter les pays alliés durant toutes les phases des futures négociations de Genève.

Je ne voudrais pas quitter le domaine des relations Est-Ouest, sans attirer votre attention sur un phénomène plus récent, flou peut-être jusqu'il y a quelques jours, mais désormais bien réel.

Vous l'aurez deviné, je veux parler de la montée du mouvement pacifiste en Europe, plus particulièrement en République fédérale d'Allemagne et dans les pays du Nord de l'Europe.

Ces mouvements trouvent leur origine dans des considérations idéalistes, méritoires et dignes d'admiration dans le chef de nombreux de leurs adeptes, si elles n'étaient à caractère abstrait et détachées des réalités concrètes.

Toutefois, de nombreux éléments nous invitent à admettre que ces mouvements ne sont pas uniquement de nature idéaliste, mais sont également inspirés par ceux qui ont intérêt à maintenir à un niveau minimal les capacités de défense occidentales.

Les aspirations pacifistes se tournent en effet en premier lieu contre l'installation de forces nucléaires de théâtre en Europe.

Ce faisant, les mouvements pacifistes acceptent l'infériorité militaire de l'Ouest vis-à-vis de la suprématie soviétique croissante dans ce domaine.

Certains ne se rendent pas forcément compte que l'abandon de la décision du 12 décembre 1979 sur les TNF ne manquera pas d'entraîner une telle infériorité. Il faut donc expliquer et démontrer que tel est bien le cas et que les conséquences d'une telle situation seraient à l'évidence extrêmement dangereuses.

Pour ceux qui s'en rendent compte et qui l'exigent malgré tout, il faut expliquer que l'alternative «Lieber rot als tot» («Rouge plutôt que mort») ne correspond ni aux données du problème ni aux aspirations fondamentales de nos sociétés.

Elle ne correspond pas aux données du problème car l'équilibre, actuellement menacé, peut et doit être rétabli.

Elle ne correspond pas aux aspirations de ceux-mêmes qui manifestent pour la paix, alors que leur désir et leur volonté de s'exprimer librement, si évidents aujourd'hui, ne seraient plus garantis, pour m'exprimer par euphémisme, dans un régime à l'image de ceux qui existent en Europe de l'Est.

Une campagne mutuelle d'explication s'impose ainsi. Elle devrait tendre à rétablir une relation de confiance apparemment compromise. Cette campagne devra cependant comprendre, non seulement une action politique destinée à justifier une action sur le plan militaire, mais également une action sur le plan culturel et sur le plan économique, de nature à convaincre les hésitants de la portée et de la solidité des valeurs occidentales.

Dans ce contexte des relations Est-Ouest et de l'Alliance Atlantique, je voudrais enfin mentionner la question de la future adhésion de l'Espagne à l'OTAN.

Le Gouvernement luxembourgeois appuie sans réserve la décision des responsables politiques de Madrid dont l'objectif primordial est l'insertion de la jeune et toujours fragile démocratie espagnole dans le système de défense occidental, couronnant ainsi le processus de transition démocratique entamé après la mort de Franco.

Questions économiques

J'en viens maintenant à l'activité de ce Ministère dans le domaine des relations économiques internationales.

Dans un climat de détérioration générale de la situation économique, cette action revêt une importance toute particulière.

La plupart des pays industrialisés sont confrontés à une croissance faible, à des taux d'intérêt élevés et à une facture pétrolière qui ne cesse de s'alourdir. Les pôles de croissance se sont déplacés et les pays européens rencontrent une concurrence sévère de la part d'un certain nombre de pays récemment industrialisés.

Devant l'aggravation des déficits de la balance commerciale, la tentation est grande de fermer les frontières pour protéger sa production nationale. La libéralisation des échanges, un des grands acquis de la période d'après-guerre, est sérieusement menacée par ces velléités protectionnistes.

Les difficultés que connaissent nos pays sur le plan économique ne sont pas sans influencer les relations politiques entre les Etats. En ces temps que certains n'hésitent pas à qualifier de guerre économique, le gouvernement s'attache à défendre fermement les intérêts luxembourgeois.

Notre pays a certes connu une époque de prospérité et il a, plus longtemps que d'autres, été épargné par les effets de la récession. Nous avons été, et sommes encore dans une certaine mesure, considérés comme un pays privilégié.

Il faut pourtant regarder les choses en face: les petits pays sont plus que les autres exposés aux aléas de la conjoncture. Le temps est passé où nous pouvions compter sur une attitude bienveillante de laisser-faire chez nos grands voisins. Il était en effet facile pour le plus petit de se nourrir des miettes qui tombaient de la table où les grands faisaient bombance. Désormais il faudra lutter pour maintenir les positions.

En raison de la faiblesse de nos moyens, les efforts que nous devons consentir sont d'autant plus grands. Notre vulnérabilité résulte essentiellement de notre extrême dépendance à l'égard de l'extérieur. Pensons seulement à notre approvisionnement en énergie et à l'importance des exportations pour l'écoulement de notre production sidérurgique et agricole.

En économie internationale, comme en politique internationale de façon générale, certaines vérités fondamentales gardent toute leur valeur dans le climat actuel qui va en se détériorant.

Pour un pays comme le nôtre, il n'est certes pas facile de s'affirmer sur l'échiquier mondial mais nous compensons cette faiblesse par une politique étrangère bien ajustée à la défense de nos intérêts.

Ainsi ce n'est que par l'établissement de relations harmonieuses et équilibrées avec les pays voisins que le Grand-Duché est parvenu à faire valoir ses droits d'Etat souverain et indépendant, tant en matière politique qu'économique.

La politique étrangère du Luxembourg décrit une série de cercles concentriques qui vont en s'élargissant.

Notre partenaire privilégié dans l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, la Belgique, est à maints égards le pays qui est le plus proche de nous.

L'UEBL s'ouvre sur le BENELUX pour former le deuxième cercle de nos relations.

Vient ensuite la Communauté Européenne, le cadre dans lequel nous pouvons le mieux défendre nos intérêts. C'est notre appartenance à l'Europe des 10 qui nous donne la place que nous avons dans la Communauté internationale et qui renforce notre position dans le système des Nations-Unies.

Ce système concentrique est d'une importance capitale pour notre pays car il est le garant même de notre survie. Le fondement d'une politique à l'échelle mondiale passe donc obligatoirement par la consolidation des liens existants avec nos partenaires les plus proches.

Je me propose donc de passer successivement en revue, l'état de nos relations économiques avec nos différents partenaires en suivant les cercles que je viens de tracer.

U.E.B.L.

La Belgique est à la fois un voisin et un partenaire privilégié. Le caractère particulier des liens qui nous unissent à ce pays a été réaffirmé par la reconduction pour dix ans de la Convention de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise.

En prorogeant un modèle de coopération qui remonte à 1921, les deux gouvernements ont reconnu que cette expérience s'était soldée pour les deux partenaires par des résultats positifs.

Si la nouvelle Convention n'a pas été modifiée dans son principe, elle a été adaptée aux circonstances actuelles. Ainsi l'association monétaire a été modifiée de façon à revaloriser la place qu'y occupe le Grand-Duché.

Le caractère étroit de ces relations fait que des frictions occasionnelles sont inévitables. Mais les liens d'amitié permettent de désamorcer facilement des situations où se manifestent des oppositions naturelles d'intérêts, grâce à un esprit d'ouverture et de franche collaboration.

S'il est permis en ces temps de nourrir certaines inquiétudes, il ne serait cependant pas juste de juger avec sévérité, voire avec une certaine hauteur, les problèmes économiques que connaît actuellement ce pays ami. La crise que traverse la Belgique n'est en effet peut-être qu'un stade plus avancé de problèmes auxquels nous risquons d'être nous-mêmes exposés à l'avenir.

Benelux

Elargissons un peu le cercle de nos relations pour examiner maintenant le Benelux.

La coopération entre les trois pays n'a certes pas été marquée récemment par des événements spectaculaires. Si l'on parle de la nécessité de relancer cette organisation, il n'en demeure pas moins que c'est la Communauté qui monopolise — en quelque sorte — les efforts d'intégration au détriment de ce qui pourrait être fait dans le cadre du Benelux.

Cette collaboration entre petits Etats n'a pourtant pas, et loin de là, perdu sa raison d'être. Certains secteurs d'activité ne pourraient que profiter d'une in-

tensification de la coopération. Nos pays sont en effet confrontés aux mêmes types de problèmes sur le plan interne comme sur le plan international.

Sur le plan interne, nos structures économiques sont très comparables: pays à forte tradition industrielle mais pour lesquels une reconversion est devenue indispensable, limités par un marché interne trop étroit, nous avons tous intérêt à nous unir pour mettre en commun un potentiel qui représente une part fort appréciable au niveau de la Communauté Européenne.

Sur le plan international, nous avons, face à nos partenaires plus puissants de la Communauté, des intérêts communs à défendre. Une prise de position au niveau des trois pays du Benelux a forcément plus de poids vis-à-vis des autres membres de la Communauté. Il est particulièrement important que nous soyons en mesure d'unir nos efforts au moment où s'ouvre un grand débat sur la restructuration des Communautés Européennes.

Communauté Européenne

C'est précisément de la Communauté Européenne que j'aimerais vous entretenir maintenant.

Pour un observateur extérieur, la Communauté peut apparaître plus comme le point de convergence entre les intérêts divergents des Etats qui la composent que comme le cadre d'une proche collaboration entre pays amis et partenaires.

S'il est évident que les conflits sont nombreux et qu'ils touchent des points sensibles de nos relations mutuelles, il ne faut cependant pas approcher la Communauté dans un esprit de pessimisme. J'estime que, pour juger objectivement la situation, nous devons prendre en considération au moins trois facteurs:

— Premièrement, nous ne devons pas sous-estimer la portée des résultats concrets que nous avons déjà pu obtenir dans un certain nombre de secteurs tels que l'union douanière et l'harmonisation de nos systèmes législatifs. Moins spectaculaires que les grands desseins politiques, ces réalisations sont le ciment de la construction européenne.

— Deuxièmement, les phases conflictuelles qui apparaissent périodiquement résultent de la rencontre entre les intérêts souvent contradictoires de 10 Etats nationaux et souverains. Un Etat qui se sent lésé doit pouvoir amener le débat sur le sujet qui le préoccupe. De cette remise en question, des discussions ainsi provoquées, sortira dans la plupart des cas une solution satisfaisante pour tous. Une organisation qui compte désormais près de trente ans d'existence doit nécessairement être adaptée aux circonstances présentes.

La Communauté est une création dynamique, en constant devenir, et ce sont nos divergences du moment qui la font progresser.

— Finalement, il ne faut pas oublier que la mise en place des Communautés, puis sa phase d'expansion ont eu lieu à une époque de forte croissance écono-

mique et de relative prospérité pour les Etats membres.

Les circonstances ont bien changé et nous assistons désormais à une période d'ajustement de nos structures économiques à un monde changeant. Cette phase est cruciale puisqu'elle nous permettra de tester, dans un contexte économique qui favorise plus les forces centrifuges que les forces intégrationnistes, la solidité des réalisations du passé ainsi que la volonté politique des Etats de mener plus loin encore ce qui a été commencé.

Il est dans l'intérêt de tous les Etats membres de ne pas relâcher les efforts, mais au contraire de renforcer la Communauté. C'est la seule façon pour nos pays de traverser, sans trop de dommages, ces temps de crise économique. Ce serait une grave erreur de céder à la tentation du repli sur soi. Notre survie en commun ne peut-être assurée que par une démarche courageuse vers l'avant.

Renforcer la Communauté signifie qu'il faut la doter des instruments qui lui permettront d'affronter les problèmes cruciaux du moment tels que l'inflation, le chômage, l'énergie et la concurrence internationale.

Si la Communauté ne développe pas une stratégie d'ensemble, sa crédibilité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur en sera fortement diminuée. C'est ce grand défi que doit relever la Communauté au moment où est lancé le débat sur la restructuration des Communautés qui se déroule dans le cadre du mandat dont la Commission a été chargée par le Conseil.

Cette opération est d'une envergure exceptionnelle puisqu'elle remet pour la première fois en cause la structure même de l'ensemble communautaire à travers ses institutions et ses politiques.

Tous les pays, et pas seulement ceux qui sont directement concernés par l'équilibrage du budget communautaire, sont touchés par cette restructuration. Le gouvernement luxembourgeois sera donc particulièrement attentif à ce que les intérêts de notre pays soient correctement pris en compte lors des négociations.

A l'origine du mandat de la Commission se trouve le problème de la contribution britannique au financement du budget communautaire. Lorsque le Conseil est parvenu, le 30 mai 1980 à régler pour deux ans la question de la «situation inacceptable» du Royaume-Uni, il a estimé que seules des modifications structurelles des politiques communautaires pourraient prévenir la répétition de problèmes semblables.

La Commission a donc été chargée de proposer une restructuration des politiques communautaires, tant par la révision des politiques existantes que par le développement de politiques nouvelles.

Le rapport présenté par la Commission définit de grandes orientations qui s'inscrivent dans une stratégie communautaire d'ensemble. A côté des deux principes fondamentaux de la Communauté, ceux du marché intérieur et ceux de la Politique Agricole Commune, la Commission insiste sur la nécessité de mettre en place un système monétaire institutionnalisé, une industrie moderne et dynamique, une poli-

tique de concurrence active ainsi qu'une politique de l'énergie.

Ce n'est pas le lieu ici pour commenter toutes ces dispositions et je me limiterai aux deux secteurs qui sont de la plus haute importance pour notre pays: le marché intérieur et la Politique Agricole Commune.

L'établissement d'un véritable marché intérieur est d'un intérêt vital pour notre pays. Sous l'influence de la crise économique provoquée par les récessions des sept dernières années, les Etats membres n'ont pu que partiellement résister à la tentation de protéger leur marché national. Parmi les mesures, dont c'est surtout la fréquence qui est source de préoccupation, figurent les entraves non-tarifaires et administratives de toutes sortes, les frontières fiscales, la surenchère des subventions directes et indirectes. Ces mesures portent préjudice à l'identité et au fonctionnement du marché intérieur. Ainsi, le gouvernement luxembourgeois est à maintes reprises intervenu en faveur d'industries luxembourgeoises touchées par ces mesures protectionnistes.

D'importants intérêts sont également en jeu dans le domaine de la Politique Agricole Commune.

L'examen des questions agricoles est bien entendu au cœur du débat sur la restructuration puisqu'il est à l'origine du déséquilibre de la contribution britannique au budget communautaire. Il est reconnu que le bilan global de la PAC est positif et que les trois principes indissociables qui la fondent — unité de marché, préférence communautaire et solidarité financière — ne doivent pas être dénaturés.

Si au plan des principes le fondement de la PAC n'est pas remis en question, certaines des mesures préconisées par la Commission vont cependant si loin dans l'adaptation des modalités qu'elles pourraient mettre en cause les mécanismes existants et qu'elles risquent de menacer les intérêts agricoles de notre pays.

Tout en reconnaissant la nécessité de certaines réformes, il n'est pas concevable à nos yeux de démanteler ce qui constitue la plus importante manifestation de la solidarité communautaire.

La restructuration des politiques constitue l'adaptation des moyens pour réaliser, à Dix, les objectifs de la Communauté; tous sont concernés à un titre égal, et ils n'aboutiront qu'à la condition de se souvenir que la Communauté n'est pas fondée sur un équilibre d'intérêts, mais sur la mise en commun de risques et de chances.

Puisque nous parlons de la défense de nos intérêts abordons maintenant un autre sujet qui, dans un contexte différent, nous tient à cœur:

La question du siège du Parlement Européen

Si dans le contexte communautaire il y a un problème qui a sensibilisé et qui continue de sensibiliser, au-delà de la classe politique, nos compatriotes, il s'agit bien de cette question, dite «du Siègle».

Je n'entends pas retracer ici, au moment où le dossier est pendu devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, les péripéties de cette ques-

tion délicate. Je crois pouvoir dire que tout au long des mois écoulés, vous-mêmes ainsi que le pays dans son ensemble, avez pu vous rendre compte des efforts de chaque instant que le Gouvernement a déployés pour défendre, au-delà de nos intérêts immédiats, une certaine idée que nous nous faisons de la construction de l'Europe.

Cependant, pour éviter toute équivoque sur la nature de nos desseins et de nos préoccupations, permettez-moi de rappeler quelques considérations de ce qui, sur le fond, a guidé notre action et continue de nous inspirer. Je voudrais retenir en premier lieu que la résolution adoptée par le Parlement Européen le 7 juillet 1981, modifie unilatéralement le statu quo établi en droit et en fait depuis 1965: au seul détriment de notre pays. D'après ce texte toutes les séances plénières devraient se tenir à Strasbourg (ce qui va à l'encontre de la «lettre Simonet»), les Commissions et les groupes politiques se réuniraient généralement à Bruxelles et «le fonctionnement du secrétariat et des services techniques du Parlement doit être revu pour répondre à ces exigences».

Cette résolution donne l'impression d'être issue surtout d'une volonté délibérée de réduire le problème du Siègre à une question d'intendance, encore que sous ce point de vue il reste à démontrer, et il serait sans doute une gageure de le faire, que la solution préconisée serait la plus rationnelle du point de vue budgétaire et fonctionnel.

Le Gouvernement luxembourgeois, qui a eu l'honneur d'accueillir en premier les institutions de la Communauté, et qui a consenti à cet effet un effort tout à fait exceptionnel, peut mesurer la contribution financière de longue haleine, que représente l'installation des lieux de travail provisoires. Il ne peut rester sans réaction devant les projets qui constitueraient entre autres un double emploi et même, à l'époque de restrictions budgétaires que nous vivons, un gaspillage pur et simple.

La lettre et l'esprit des Traités, charte fondamentale de la Communauté Européenne et de son développement ne laissent subsister aucun doute: la question du Siègre est matière de politique, non pas journalière, mais de celle qui relève de la convergence des volontés des pouvoirs constituants: les Gouvernements des Etats membres.

La forme que prendra un jour «le Siègre des Institutions», reflétera à la fois l'histoire de la Communauté au fil des décennies de son développement et l'organisation définitive de l'Union Européenne, et il n'est pas sûr que ce ne sera pas un siège décentralisé qui répondra en fin de compte le mieux aux nécessités de cette grande ambition.

En introduisant un recours auprès de la Cour de Justice des Communautés Européennes, le Gouvernement luxembourgeois n'a nullement eu l'intention de censurer le Parlement Européen. Au contraire, la poursuite du processus de l'intégration européenne nous tient plus que jamais à cœur. Dois-je rappeler que le Luxembourg a milité dès la première heure pour l'élection au suffrage direct.

Le renforcement des pouvoirs du Parlement que nous avons longtemps été parmi les rares à appeler de nos vœux, s'inscrit naturellement dans la voie ainsi tracée. Toutefois l'intérêt même de la construction européenne qui devrait être notre souci commun à tous, peuples, gouvernements et institutions, exige que ceci se fasse dans le respect du droit communautaire et des engagements qui nous gouvernent.

Notre action revêt dès lors valeur de principe.

Les Gouvernements de nos partenaires ne doivent pas s'y méprendre: si une majorité de circonstance au Parlement pouvait vider de leur substance des décisions qui sont du domaine réservé des Etats membres, il ne s'agirait pas seulement d'un abandon des obligations et responsabilités du Pouvoir constituant au profit d'un pouvoir institué, mais un apparent avantage de l'heure pourrait, le lendemain, révéler une amère déconvenue.

Si dans ce chapitre consacré aux questions communautaires je ne compte pas évoquer plus longuement le problème — crucial pour notre pays — de la sidérurgie; c'est que des débats récents nous ont donné l'occasion de faire le point de la situation et qu'il convient d'attendre la suite des discussions entre le Gouvernement et la Commission sur la base de notre lettre du 5 octobre 1981.

Problèmes bilatéraux

Je viens d'évoquer certaines situations où des intérêts luxembourgeois sont en jeu au sein des organismes internationaux. Mis à part notre participation à ces organismes intergouvernementaux, le Luxembourg se voit confronté de façon croissante à des problèmes bilatéraux et cela plus particulièrement avec nos pays voisins. J'aimerais dans ce contexte évoquer certains problèmes qui sont d'actualité.

RTL

Il y d'abord les problèmes liés à RTL et qui existent tant dans nos relations avec la Belgique, la RFA et à un moindre degré avec la France.

Ces problèmes font ou feront l'objet de conversations bilatérales dont il n'est pas possible au moment présent de prévoir l'issue. Il est vrai que nous pensons pouvoir compter sur l'esprit de coopération qui a existé traditionnellement dans nos relations avec nos voisins.

Cattenom

En ce qui concerne la centrale nucléaire de Cattenom, les dés semblent désormais jetés. Le grand débat parlementaire qui vient de se tenir à l'Assemblée Nationale a mis toute la lumière sur les intentions françaises en ce domaine. Après des mois d'attente, Paris a donc redéfini sa politique énergétique et a fixé les procédures et les mécanismes de sa mise en place.

Le doute n'est donc plus permis. Selon les décisions actuelles, non seulement les deux premiers blocs seront-ils achevés, mais surtout le programme de construction du site sera complété, comme cela

avait été prévu, dans sa totalité par l'adjonction des tranches trois et quatre. En effet, les mécanismes installés par la nouvelle procédure s'en remettent pour la décision définitive à l'avis des municipalités et des conseils régionaux. Or nous connaissons l'attitude de ces instances et les raisons qui les font pencher en faveur de l'extension du chantier. Dans ces conditions l'ultime intervention du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale prévue en fin de procédure ne semble guère de nature à pouvoir modifier le cours des choses.

Pour nous autres Luxembourgeois c'est donc la fin d'une illusion. De l'illusion d'un changement d'attitude du Gouvernement français face au dossier de l'énergie et de la lueur d'espoir qu'avait laissé miroiter pendant un bref instant le sursis tout provisoire imposé par le Gouvernement au dossier nucléaire et plus particulièrement à l'extension de Cattenom.

Et pourtant le Président du Gouvernement M. Werner, comme moi-même, avons multiplié démarches et interventions auprès du Président de la République et de ses ministres. A quoi auront servi ces entretiens, ces aides-mémoire où nous avons exposé la spécificité du cas luxembourgeois, du fait que le pays tout entier, sa population et son territoire, se trouvent dans la zone d'impact d'une éventuelle catastrophe ? Le problème au Luxembourg est d'envergure nationale, non seulement régionale.

Nous avons demandé à être reçus par le Président de la République pour une ultime démarche avant que la procédure actuellement en cours en France ne soit terminée.

Nous ne mettons pas en doute la bonne foi du Gouvernement français dans les assurances qu'il nous a données jusqu'à présent. Personne en effet ne voudra exposer la population à un risque inutile. Cependant les risques pour les Lorrains seront compensés par autant de bénéfiques, il ne faut pas l'oublier.

Mais pouvons-nous admettre pendant un seul instant que l'existence de notre nation puisse dépendre de la défaillance d'un circuit de contrôle, de l'inadvertance d'un technicien ? L'enjeu est trop important pour que la réponse puisse être autre que non.

Les efforts entrepris au sein de la Commission de la CEE pour régler la question des conséquences transfrontalières de l'implantation de centrales électronucléaires n'ont pas abouti jusqu'à présent. Malgré les apparences, les dispositions afférentes du Traité Euratom (art. 37 et s.) se sont révélées impuissantes pour empêcher les empiétements. Nous nous heurtons donc au principe hautain et intransigeant de la souveraineté nationale.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Sans préjudice de la dernière démarche que nous tentons à Paris, le pays, la Chambre et le Gouvernement ont compris que l'heure est imminente à laquelle il faudra tirer le bilan de cette expérience, faire la somme des enseignements, nous ressaisir et définir une attitude réfléchie à la mesure de nos moyens devant une situation inéluctable.

Nous disposons d'un premier jeu de garanties qui se trouvent inscrites dans l'accord franco-luxembourgeois du 17 mai 1978. Ces garanties sont substantielles. Elles visent à préserver le milieu écologique: débit de la Moselle, échauffement des eaux, effluents radioactifs; elles prévoient aussi certaines structures techniques et administratives, notamment en ce qui concerne le contrôle du niveau des effluents radioactifs ainsi que le respect des engagements en général.

Je suis d'avis que nous avons atteint dans cette affaire un point de non-retour où nous devons regarder les problèmes en face, notamment en levant l'opprobre dont on a essayé d'entourer ce texte, pour en retenir ce qu'il a de valable et d'utile. Il ne faut pas s'en cacher; à ce stade nous n'avons pas d'autres assurances formelles que celles qui se trouvent dans cette convention.

Pour le futur, l'action gouvernementale s'inspirera des deux principes suivants:

- a) le Luxembourg ne peut transiger sur la sécurité de sa population et le respect de son environnement: il a le droit et le devoir, dans le cadre des relations de bon voisinage et dans le respect des obligations du droit international, d'exiger le respect de cette sécurité et de cet environnement.
- b) cette sécurité et cet environnement garantis, les avantages et les inconvénients encourus par les deux pays devront être équilibrés.

Sur la base des renseignements actuellement disponibles, il n'est pas possible au Gouvernement luxembourgeois d'évaluer dès à présent l'ampleur complète des inconvénients et des nuisances que le projet entraînera pour notre pays. Les questions dont nous devons de toute évidence discuter avec nos interlocuteurs français concernent la responsabilité civile nucléaire de l'exploitant, les dispositifs de surveillance et de contrôle, les compensations financières, etc.

Dans les prochains mois le Gouvernement fera l'inventaire des questions qui se poseront à ces divers niveaux et présentera les dossiers afférents au Gouvernement français.

Commerce extérieur

Quittant les problèmes européens, je vais aborder maintenant les problèmes que rencontre notre commerce international dans un cadre plus élargi qui comprend non seulement les autres pays industrialisés mais également le tiers monde.

L'élément déterminant en matière de commerce international, c'est notre extrême dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Lorsque notre industrie sidérurgique était encore florissante, nos échanges commerciaux étaient traditionnellement équilibrés. La situation s'est malheureusement fortement modifiée. Du côté des exportations, nous avons assisté à une baisse brutale de la production de produits sidérurgiques, accompagnée par une chute des prix.

A cette diminution des recettes d'exportation a correspondu une forte augmentation en valeur de

nos importations due essentiellement au renchérissement des produits pétroliers.

Il en résulte que le déficit de notre balance commerciale a pratiquement doublé pour atteindre 19 milliards en 1980.

Si notre balance globale reste malgré tout excédentaire, c'est grâce aux apports de la place financière. Le secteur des services occupe désormais une place de première importance dans notre économie et, si cette évolution est certes positive, il faudra faire en sorte de ne pas trop miser sur ce seul secteur. Nous risquerions, après ce qui s'est produit dans l'industrie sidérurgique, de replacer notre économie dans un nouveau type de dépendance.

La seule façon d'assurer l'avenir de notre pays est d'encourager une diversification de notre production nationale. Cet effort a commencé, il y a quelques années déjà et il est incontestable que dès que toutes les nouvelles industries qui se sont implantées au Luxembourg commenceront leur production, les flux ainsi créés contribueront grandement à l'amélioration de notre balance commerciale.

Les orientations du gouvernement dans ce domaine sont les suivantes:

- la première dont je viens de parler, c'est la diversification industrielle,
- la deuxième, c'est la promotion des exportations et
- la troisième qui en découle, consiste en la recherche de nouveaux marchés.

La promotion des investissements et la recherche de nouveaux marchés sont au centre de nos préoccupations. Ainsi que je vous l'exposais tout à l'heure, la récession économique a rendu plus difficile l'accès à nos marchés traditionnels. Chez nos voisins et partenaires du Marché commun, le niveau de la demande reste faible, les prix sont souvent plus concurrentiels et des entraves de toutes sortes mettent des barrières à l'entrée de nos produits.

Le seul marché qui est réellement en expansion et qui offre de nombreuses potentialités, est celui des pays en voie de développement.

La production luxembourgeoise qui s'est si longtemps concentrée sur le marché européen n'est pas toujours bien adaptée aux besoins de ces pays. Pour pouvoir nous mesurer à nos concurrents qui ont déjà acquis une longue expérience dans la coopération avec les pays en voie de développement, nous devons mettre tous les atouts de notre côté. Si nous voulons offrir à ces pays la technologie qui leur fait défaut, nous devons nous-mêmes pouvoir compter sur une industrie dynamique et innovatrice.

Les contacts établis à cette fin entre le secteur public et le secteur privé sont étroits et fructueux. Dans le cadre de ce dialogue, qui se déroule dans un esprit d'ouverture et de flexibilité, les industries peuvent venir exposer leur dossier et, le cas échéant, solliciter l'assistance du gouvernement.

Le gouvernement est pleinement conscient du rôle important qu'il doit jouer dans ce domaine. Lorsqu'une entreprise luxembourgeoise remporte un contrat dans un pays en voie de développement, cela

signifie souvent que l'opération commerciale elle-même a dû être précédée par une longue phase de négociation et d'encadrement au niveau gouvernemental.

Si le gouvernement est tout à fait disposé à aider les entreprises qui s'engagent sur les marchés internationaux et à leur faciliter dans la mesure du possible l'accès à ces marchés, il ne désire cependant pas se substituer à l'initiative privée. C'est en définitive l'entrepreneur lui-même qui doit faire preuve du dynamisme nécessaire pour s'imposer à l'étranger et mener à terme son contrat.

C'est parce que nous faisons confiance à l'esprit d'initiative de nos entreprises que nous les incitons à sortir des chemins battus, à intensifier leur collaboration et se regrouper pour arriver ensemble à avoir le poids nécessaire pour se lancer sur les marchés internationaux.

La création de Lux-Development, la Société luxembourgeoise pour la coopération économique internationale a déjà permis de renforcer ces contacts ce qui a amené nos exportateurs dans de nombreux cas à unir leurs efforts pour la conquête d'un marché. L'adaptation de Lux-Development, après deux années d'expérience, a été faite dans le souci de renforcer encore son rôle de coordinateur.

Néanmoins, dans certains secteurs, il reste encore un long chemin à parcourir avant de pouvoir affronter, avec toute l'efficacité nécessaire, la concurrence internationale.

Le rôle d'impulsion que peut jouer le secteur public est certes important mais c'est au niveau du financement que les entreprises font le plus souvent appel à l'aide du gouvernement.

Les contrats internationaux font l'objet d'une concurrence effrénée entre les pays industrialisés ce qui permet aux pays récipiendaires de poser leurs conditions: de plus en plus souvent, un marché se gagne ou se perd en fonction des conditions de financement.

Pour pouvoir nous mesurer à nos concurrents nous devons être en mesure de faire des offres au moins aussi favorables.

Le niveau actuel des taux d'intérêts est pour un pays à surface financière limitée comme le nôtre, un sérieux désavantage. C'est pourquoi le Gouvernement luxembourgeois a participé avec grand intérêt aux négociations qui viennent de se dérouler à l'OCDE dans ce domaine.

Il est en effet primordial de rapprocher des taux du marché les taux applicables aux partenaires de l'OCDE dans le cadre du «gentlemen's agreement» et il faut espérer que tous les partenaires finiront par se rallier aux nouveaux arrangements.

Il est évident qu'une aide au financement des exportations représente une charge considérable pour le budget de l'Etat. Mais ne perdons pas de vue qu'une opération commerciale de la sorte stimulera par là-même toute l'activité économique du pays. Il s'agit ici d'un choix fondamental que nous devons faire: ou bien nous continuons à financer le chômage ou bien nous donnons à nos entreprises les moyens nécessaires pour être concurrentielles sur les marchés

extérieurs. La deuxième branche de l'alternative me paraît de loin préférable.

Il est évident que dans un pays comme le nôtre les interventions de l'Etat ne peuvent être illimitées. Néanmoins nous nous sommes dotés d'un certain nombre d'instruments qui ont augmenté nos possibilités d'intervention.

Le COPEL, la SNCI et l'Office du Dueroire ont fait leur preuve et se complètent utilement. Ces instruments ne nous donnent cependant pas encore toute la flexibilité voulue pour affronter la concurrence internationale.

Le meilleur moyen d'y arriver est l'institution du crédit d'Etat à Etat. Les avantages de cet instrument sont nombreux: il permet d'aller au-delà des conditions qui sont prescrites dans les accords internationaux relatifs aux crédits à l'exportation, il permet également d'accroître l'aide des pays en voie de développement tout en stimulant nos exportations.

Mon Département a élaboré un projet de loi autorisant le Gouvernement à consentir des prêts à des Etats ou organismes étrangers.

Ce projet a été approuvé par le gouvernement en Conseil dans sa séance du 15 mai 1980 et le Conseil d'Etat a donné son avis le 29 septembre 1981.

Il est actuellement entre nos mains et j'espère qu'il pourra rapidement trouver votre approbation lors des très prochains débats qui lui seront consacrés.

Coopération au développement

Après ces quelques considérations sur notre commerce international, j'en viens à notre politique de coopération au développement.

Sur le plan multilatéral, notre effort en matière de développement s'inscrit essentiellement dans le cadre des actions de la Communauté Européenne. Une politique très active en matière de coopération au développement assure à celle-ci un rôle d'interlocuteur privilégié avec les pays du tiers monde et particulièrement ceux qui lui sont étroitement associés, les 60 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. La deuxième Convention de LOME est entrée en vigueur le 1^{er} janvier de cette année, renouvelant et améliorant ainsi pour 5 années un modèle de coopération qui s'est révélé fructueux pour tous les participants.

Dans le cadre des Nations-Unies, le dialogue Nord-Sud se poursuit sans avoir abouti jusqu'à présent à des résultats très concrets.

La Conférence sur les Pays les Moins Avancés qui vient de se dérouler a adopté un programme substantiel d'action en faveur des pays défavorisés. A côté de l'objectif général de 0,7% du PNB en faveur des pays en voie de développement, un nouvel objectif est fixé pour les moins avancés: il s'agit de leur consacrer 0,15% de notre PNB, en d'autres termes de doubler notre aide en leur faveur. Il en résulte pour le gouvernement luxembourgeois une nouvelle obligation morale à aider ces pays et nous sommes fermement décidés à intensifier les efforts que nous avons déjà consentis dans ce domaine.

Sur le plan bilatéral, nous avons préféré ne pas disperser notre aide entre un trop grand nombre de pays. En raison de nos moyens limités, tant sur le plan humain que sur le plan financier, nous avons jugé qu'il valait mieux concentrer nos efforts dans certains pays et dans des secteurs déterminés tels que la mise en place d'infrastructures hospitalières et sociales.

J'en arrive ainsi à la fin de mon exposé sur les questions économiques et commerciales. Je ne vous cacherai pas que la situation actuelle m'inspire de sérieuses inquiétudes. Je vous ai parlé de récession, de protectionnisme, de concurrence internationale, les signes qui nous annoncent que les temps à venir seront difficiles.

Tous les pays industrialisés sont menacés par les effets de la crise économique, mais le nôtre plus que les autres doit lutter pour maintenir sa position sur l'échiquier mondial. Notre vulnérabilité résulte de notre grande dépendance de l'extérieur. Il n'y a donc pas d'alternative possible; nous devons être présents partout sur la scène internationale.

Si nous ne prenons pas les décisions appropriées et ne contribuons pas à leur définition dans les enceintes internationales ce seront les autres qui les prendront sans nous, voire contre nous.

Au niveau de la Communauté, comme dans les échanges internationaux, des intérêts fondamentaux sont en jeu. Nous ne gagnerons la difficile bataille du moment que si nous nous donnons les moyens et les instruments nécessaires pour mener une politique étrangère active et dynamique.

C'est l'avenir de notre pays qui en dépend.

Conclusion

En passant en revue l'extraordinaire multiplicité et la complexité souvent extrême des problèmes politiques et économiques, j'ai voulu souligner à quel point notre petit pays, que nous le voulions ou non, est impliqué dans le tissu des relations internationales.

A cause de l'interférence sans cesse croissante des situations et des problèmes dans le monde d'aujourd'hui, tous les pays sans exception, grands et petits, sont amenés à accorder une importance accrue aux relations internationales. Mais au Luxembourg, à cause de l'exiguïté de son territoire, de sa position géographique, de ses structures démographiques et économiques, les «affaires étrangères» prennent une importance exorbitante et ont une incidence directe ou indirecte sur pratiquement tous les secteurs de la vie.

La quasi totalité de notre production industrielle est exportée à l'étranger dont nous sommes tributaires pour 95% de nos besoins énergétiques. Notre population se compose pour un quart d'étrangers. Nous accueillons dans notre capitale une partie importante des institutions et organismes communautaires européens, avec plusieurs milliers de fonctionnaires, et plus de cent banques étrangères. Nos cadres sont formés exclusivement dans les universités

étrangères. Incapables d'assurer seuls la défense de notre territoire, notre sécurité ne se conçoit que dans le cadre de l'Alliance Atlantique. A vrai dire nous ne pouvons pratiquement résoudre aucun de nos problèmes nationaux par nos propres moyens et en ne comptant que sur nos seules forces. Il nous faut le concours de nos amis et partenaires. Dans ces conditions, ce qui se passe dans le monde, non seulement à nos frontières, chez nos voisins, en Europe, mais plus loin de nous, aux Etats-Unis et, de plus en plus, au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie, se répercute, à des degrés divers, directement ou indirectement sur nos propres affaires et sur notre vie de tous les jours.

Cette situation nous est imposée, nous ne pouvons pas la changer; mais nous pouvons et nous devons nous donner les instruments et les moyens pour y faire face et pour nous adapter aux changements et au rythme de la vie internationale.

En tenant compte des compétences sur le plan externe de certains Départements ministériels – je pense notamment à ceux du Trésor, des Finances, de l'Agriculture, de l'Energie et de la Culture – la défense de nos intérêts politiques, économiques et culturels incombe essentiellement et principalement au Ministère des Affaires Etrangères et à notre corps diplomatique.

Malgré une extension non négligeable de ce corps notamment au cours des douze dernières années, le nombre de nos agents diplomatiques reste toujours extrêmement limité, compte tenu de nos besoins qui vont en augmentant. A ce sujet, il n'est peut-être pas inutile de rappeler quelques chiffres.

Quand après les récents départs, les cadres auront été de nouveau complètement reconstitués, notre corps diplomatique comprendra 38 agents dont 14 chefs de mission représentant le Grand-Duché auprès de 20 pays et de 9 organisations internationales, et 14 fonctionnaires au Département. Sept chefs de mission ne disposent toujours pas de collaborateur diplomatique stricto sensu et 4 n'ont même pas de chancelier.

Ces effectifs ne sont guère suffisants pour couvrir l'ensemble des problèmes internationaux où les intérêts luxembourgeois sont concernés et donc pour faire face à nos obligations courantes en temps normal. En effet, depuis quelques années, quatre secteurs de notre politique étrangère sont en extension constante et de ce fait requièrent de nous des efforts supplémentaires:

- 1) la coopération politique européenne qui prend de plus en plus d'envergure et qui, par conséquent, exige de notre part une participation sans cesse accrue;
- 2) les affaires communautaires proprement dites, notamment à cause de la crise sidérurgique et de la question du siège, deux problèmes dont je n'ai pas besoin de rappeler l'importance pour notre pays et qui réclament un effort de vigilance permanent;

- 3) les problèmes bilatéraux comme ceux relatifs à Cattenom et à RTL;
- 4) enfin, comme je viens de l'exposer ci-dessus, nous mettons de plus en plus l'accent sur le domaine des relations économiques internationales où nous poursuivons de façon systématique une politique d'extension de nos marchés, surtout dans les pays en voie de développement, en même temps que nous continuons à développer nos efforts à la recherche d'investissements étrangers pour l'implantation dans notre pays d'industries nouvelles.

Il y a aussi les périodes exceptionnelles dont la présidence du Conseil des Communautés Européennes constitue un exemple particulièrement frappant. Je me permets de renvoyer à ce sujet au mémoire sur les activités du Ministère des Affaires Etrangères pendant la période du 16 septembre 1980 au 15 septembre 1981 dont l'introduction est consacrée à la présidence luxembourgeoise du Conseil pendant le deuxième semestre 1980 et qui fournit des indications très précises sur notre tâche durant cette période.

Dans sa déclaration sur la politique étrangère d'automne 1976, mon prédécesseur, parlant de l'effort accompli par la présidence luxembourgeoise au cours du premier semestre de cette année, a dit textuellement que «la corde était vraiment tendue à l'extrême». Que dire alors de la dernière présidence où la tâche de notre diplomatie était autrement lourde et compliquée. Je me réfère ici plus particulièrement à la mission Thorn au Moyen-Orient, à la réunion de Madrid de la CSCE ainsi qu'à la coordination des Dix à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Sans exagération aucune on peut dire que la moindre défaillance chez un des fonctionnaires intéressés, aurait inévitablement compromis la présidence luxembourgeoise dans un, voire plusieurs domaines, avec toutes les conséquences négatives sur les travaux en cours mais, aussi et surtout, sur le prestige de notre pays auprès de nos partenaires. Heureusement rien de tel n'est arrivé, et grâce au dévouement exemplaire de tous, le bilan de notre présidence peut être considéré, une fois de plus, comme entièrement positif. Ce succès ne doit pas nous cacher que désormais nous nous approchons dangereusement de la limite de nos possibilités humaines et matérielles. Avec les moyens actuellement à notre disposition, dorénavant un effort supplémentaire à celui que nous avons fourni en 1980 ne sera plus possible et le risque d'un blocage de notre appareil diplomatique et administratif est réel. Il s'agit ici d'un problème sur lequel nous devons revenir à l'avenir.

Cependant cette appréciation ne serait pas complète si je ne mentionnais pas l'aide et l'appui que nous avons toujours reçus de nos amis et partenaires belges et néerlandais à la coopération loyale et généreuse desquels je rends un chaleureux hommage. La Belgique et les Pays-Bas peuvent nous appuyer et suppléer à certaines de nos carences, et ils le font.

Mais au risque d'abandonner nos prérogatives d'Etat souverain et indépendant, nous ne pouvons pas leur demander de se substituer à nous.

Je reviens ainsi à mon point de départ. Nous vivons dans un monde dangereux, et qui, rien que sur le plan économique, est sans pitié pour les faibles et les mar-

ginaux. Si nous voulons survivre nous devons être présents partout où nos intérêts fondamentaux sont en jeu et être en mesure de relever les défis qui, depuis la fin de la dernière guerre mondiale, n'ont peut-être jamais été aussi nombreux et aussi graves pour notre pays.