Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

La présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1983
Exposé budgétaire de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, fait à la Chambre des Députés le 9 novembre 1982 . . . 1

Discours budgétaire de Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances, prononcé à la Chambre des Députés le 9 novembre 1982 8

Le 80e anniversaire de la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg 23

Les Journées d'études financières de l'Institut Universitaire International à Luxembourg 28

Le développement de l'assurance internationale au Luxembourg, par Monsieur Ernest Mühlen, Secrétaire d'Etat aux Finances 30

Le 20e anniversaire de la Section des Arts et des Lettres de l'Institut Grand-Ducal 34

La visite à Luxembourg de Monsieur Helmut Kohl, Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne 35

1982

18 Novembre

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

La présentation du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1983

Exposé budgétaire de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, fait à la Chambre des Députés le 9 novembre 1982

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

1. Réalisme et objectivité

Pendant les années passées les experts économiques n'en finissaient pas de six mois en six mois d'annoncer la fin de la récession et l'arrivée toute proche d'une reprise généralisée de la croissance économique. Aujourd'hui nous devons nous rendre compte que la crise mondiale n'est pas derrière nous, que nous y sommes profondément plongés, peut-être même qu'elle est seulement devant nous. Il ne s'agit certainement pas de donner dans le catastrophisme économique, mais le moment est venu où il serait irresponsable de taire une partie de la vérité sur les réalités économiques auxquelles nous devons faire face.

Ce langage de vérité devrait être à la base du «modèle luxembourgeois» qui est appelé à faire ses preuves définitives en ce moment. Nous avons vécu depuis quelques mois une période de sourde inquiétude, de polémiques faciles, d'indiscrétions pernicieuses à laquelle il faudra sûrement mettre fin si nous voulons maîtriser les difficultés et les réels dangers qui guettent notre pays et le bien-être de toute la collectivité. Le Gouvernement en accord, et j'espère également avec le soutien de tous les partenaires sociaux et des forces représentatives du pays, entend établir un climat de confiance et de dialogue sérieux, sans lequel notre pays serait incapable de résister durablement et avec succès aux assauts des difficultés et des problèmes d'une extrême gravité qui nous affrontent. J'exprime donc le vif souhait que ces discussions budgétaires se déroulent loin de toute polémique inconsistante, ce qui n'écarte pas la critique constructive, dans un climat d'objectivité et de responsabilité que ne peuvent redouter ceux qui sont fermement attachés à l'intérêt national.

L'évolution économique internationale à laquelle nous ne pouvons échapper ne pardonne pas l'immobilisme dans un quelconque aspect de notre dessein national, elle nous contraint à une action rapide et solidaire.

Le projet de budget pour l'année 1983 tient largement compte de la situation économique difficile dans laquelle nous sommes plongés, mais il porte également l'empreinte de politiques économique, sociale et financière volontaristes.

En présence de la double nécessité de l'adéquation du projet de budget aux données économiques entrevues au moment de sa préparation et de sa flexibilité au regard des facteurs impondérables survenant actuellement à une cadence rapide, j'ai de la peine à comprendre certains propos critiques mettant en cause sa vérité économique. Les bouleversements intervenus et escomptés recommandent au Gouvernement une authentique vérité budgétaire qui ne peut toutefois ignorer le dynamisme propre aux événements et mutations actuels. En ce sens la vérité budgétaire doit être prévoyante.

Qu'une telle prévoyance ne puisse pas toujours transparaître en chiffres clairs à travers l'agencement détaillé du budget préparé six mois au moins avant son entrée en vigueur, n'est que naturel. Le fait est, et c'est cela qui importe, que le Gouvernement, malgré les difficultés et les surprises de la période actuelle, a pu exécuter les budgets précédents sans s'écarter notablement de l'équilibre projeté.

2. La stabilité financière à travers le temps

Jusqu'à présent la stabilité financière de l'Etat apparaissait comme un des pôles solides de notre vie économique. Elle permettait à la collectivité de bien résister à la dépression économique en maintenant des niveaux d'emploi et de revenu très élevés.

Je n'ai pas besoin d'expliquer longuement les vraies raisons de cette situation relativement avantageuse des finances publiques. La croissance rapide des recettes provenant du développement fulgurant du secteur tertiaire avait permis de combler provisoirement la brèche ouverte par la crise de la sidérurgie et d'un certain nombre d'autres activités industrielles. Grâce à cette restructuration en douce de notre économie résultant entre autres d'une politique financière sélective, souple et prévisionnelle menée depuis plusieurs décennies, les effets immédiats de la crise ont pu être atténués pendant quelques années sans que les équilibres fondamentaux aient été mis en cause.

Il reste vrai que le secteur financier et d'autres activités tertiaires comme la radio et la télévision continuent à fournir un appoint notable et décisif à notre équilibre financier. Et incontestablement les chances de consolidation et de l'expansion de l'économie résident dans ce secteur. Néanmoins il n'est pas non

plus à l'abri des aléas du développement des affaires sur le plan international. La prudence que dicte par exemple l'actuelle insécurité et les défaillances sur les marchés financiers internationaux ainsi qu'un ralentissement évident des transactions et des créations bancaires tendent vers un certain plafonnement voire même une stagnation dans ces domaines. Il n'en est que plus important de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour maintenir la compétitivité de notre place à tous les égards et pour perfectionner l'infrastructure légale de celle-ci.

Il est incontestable que sept années de crise industrielle culminant dans l'effondrement extraordinaire des marchés sidérurgiques en ce second semestre de 1982, finiront par affecter plus profondément nos finances publiques.

En effet après le deuxième choc pétrolier qui a fait apparaître la durabilité de ce qu'on appelle un peu à tort la crise, puisqu'il s'agit en fait d'un nouvel état de l'économie mondiale, la situation de notre économie nationale a fondamentalement changé.

Si un retour à une plus forte croissance économique reste un objectif prioritaire, nous savons qu'il ne sera pas seulement lent, mais également au prix de sacrifices pour toutes les catégories sociales.

La politique budgétaire est clairement marquée depuis trois années par cette nécessité d'ajuster les dépenses publiques aux nouvelles données économiques. Certes, un tel revirement de la politique budgétaire que nous avons entrepris depuis 1980 a dû s'opérer progressivement. Mais dans une économie aussi ouverte et aussi dépendante que la nôtre, les marges de manœuvre sont certainement étroites et la fragilité des équilibres ne permet guère des ajustements trop brutaux. J'aimerais à ce sujet citer la formule employée par l'actuel Ministre des Finances français: «Tout ce que je fais, dit-il, je suis forcé de le faire avec une balance de pharmacien.» Je ne sais pas quels auraient été le climat social et les conséquences économiques si le Gouvernement avait prescrit d'un jour à l'autre, à notre économie un remède d'austérité brutale, bouleversant toute la gamme des activités économiques, culturelles et éducatives de notre communauté nationale ainsi que ses visées de justice sociale.

Je comprends donc mal les critiques qui sont adressées au Gouvernement par tel ou tel porte-parole, reprochant d'une part au projet de budget pour 1983 d'être irréaliste ou de pécher par manque d'austérité, alors que d'autres et parfois les mêmes n'ont pas cessé de dénoncer les efforts déployés par le Gouvernement et le Parlement pour apporter des éléments de modération à notre situation de dépenses et de revenus. Comme ce fut le cas par le vote de la loi du 8 avril 1982.

Je tiens également à situer le problème des réserves budgétaires dans leur vrai contexte. Ces réserves ont été le résultat d'une politique budgétaire plus que décennale amplifiée par le boom des années 1972–1974, avec ses retombées subséquentes. En fait cette politique n'était pas une innovation dans la gestion des finances publiques. Des réserves budgétaires avaient été constituées et résorbées bien avant 1970 selon les cycles conjoncturels. L'utilisation progressive de ces réserves est dans la logique des choses et elle n'autorise nullement de crier au gaspillage ou à la catastrophe financière. Le report de certains excédents budgétaires des années de prospérité sur les années de récession – et qui contesterait que nous vivons actuellement les années les plus difficiles depuis la grande crise des années trente – est parfaitement légitime. La résorption de ces réserves pour financer les investissements publics, et notamment d'infrastructure, ainsi que pour soutenir la restructuration de notre appareil de production est tout à fait nécessaire, si nous ne voulons pas provoquer entre autres une chute trop brutale de l'activité, particulièrement dans le secteur de la construction qui est un des seuls sur lequel nous pouvons exercer une influence notable.

Certes, ces réserves s'épuiseront et nous en avons pleinement conscience. Leur mérite est de nous permettre aujourd'hui d'opérer progressivement cet ajustement dans la politique budgétaire qui nous est imposé par les nouvelles données économiques, inéluctables, et qui se seraient imposées à nous bien des années plus tôt à défaut des réserves, que n'ont pas connu bien d'autres pays.

Le moment viendra inéluctablement où les investissements publics seront financés dans une plus large mesure par l'emprunt, à moins de se trouver fortement réduits.

Nous vivons certainement dans une période de transition où notre modèle de développement et de croissance, notre système de protection sociale, notre gestion des finances publiques et tout notre mode de vie connaîtront infailliblement des mutations profondes.

3. Budget et croissance

Le projet de budget pour 1983 est fondé sur une appréciation réaliste de la situation économique et des possibilités financières de l'Etat, tout en ménageant les transitions. Mais je n'ai pas besoin d'insister sur le fait que tout important qu'il est pour l'économie, le budget de l'Etat doit être situé dans le contexte et les orientations générales de la politique économique et sociale.

La norme d'augmentation annuelle des dépenses procède, comme dans le budget pour 1982, d'une croissance escomptée à moyen terme de 0%.

Ce taux de croissance tient à la fois compte des perspectives économiques futures comme de certaines surestimations du passé. L'ajustement entrepris à ce niveau est appréciable puisque de 2,5% dans le budget de 1981, nous sommes passés à un taux de croissance à moyen terme de 0%. Cette norme d'augmentation correspond certainement mieux aux données conjoncturelles et structurelles de l'évolution économique sur les plans national et international, mais elle représente également la ferme volonté du Gouvernement de stabiliser la part des dépenses publiques dans le Produit intérieur brut. Voilà un des principaux revirements que le Gouvernement a opé-

ré dans la politique budgétaire, alors que pendant la première phase de la crise, le Gouvernement précédent maintenait l'hypothèse d'un rythme moyen de croissance de l'ordre de 3%.

Je ne considère pour autant nullement que notre économie est condamnée à la stagnation, car cela signifierait que les efforts de redressement de notre compétitivité et de restructuration de notre appareil de production resteraient sans effet. La politique de développement et de diversification que le présent projet de budget soutient activement, a permis d'ores et déjà la création de nouvelles activités industrielles qui devront contribuer, non seulement à une certaine expansion, mais également au maintien de l'emploi.

Mais cette politique de développement économique ne pourra entraîner une certaine relance de notre économie qu'à condition que nous réussissions à maîtriser l'évolution des prix et des coûts qui déterminent largement la compétitivité de nos produits sur les marchés étrangers. Un niveau élevé d'inflation apparaît donc comme une menace pour une reprise de la croissance et pour l'emploi. La dévaluation de février dernier a pu améliorer provisoirement les prix à l'exportation et donner un coup de fouet au tourisme, mais elle ne semble guère avoir permis de réaliser une expansion en volume de nos exportations. Par contre, elle a accéléré la hausse des prix et elle fait peser de graves risques inflationnistes sur l'évolution ultérieure.

Le retour à une plus grande stabilité des prix, devenue encore plus nécessaire à cause d'un certain ralentissement de l'inflation chez la plupart de nos partenaires, doit être obtenu par une véritable politique de rigueur.

A ce sujet le projet de budget pour 1983 est un budget de rigueur puisque la norme d'augmentation annuelle des dépenses est fondée sur une hausse moyenne annuelle de l'échelle mobile de 6,6%, ce qui a été diversement commenté. Le taux de progression volontariste de 6,5% retenu pour les dépenses impose au Gouvernement non seulement une rigueur accrue dans la mise en exécution du budget, mais également dans sa politique économique en général. C'est une limite imposée à la masse des dépenses budgétaires. Elle ne traduit pas l'incidence économique de l'indexation, sur laquelle je reviendrai plus loin.

L'effet de compression sur le train de vie de l'Etat est d'autant plus réel qu'à elles seules les dépenses de personnel représentent une partie importante estimée à près de 34% dans le projet de budget, et qu'avec d'autres dépenses liées à l'index elles réduisent la marge de manœuvre budgétaire à peine à un tiers.

La véridicité budgétaire est donc garantie puisqu'elle repose sur un objectif volontariste qui devra être atteint. Le budget pour 1982 peut par ailleurs seulement être exécuté dans de bonnes conditions parce que le Gouvernement a pris les mesures qui ont permis de freiner la hausse des prix et des revenus.

Dans sa lutte contre l'inflation, le Gouvernement n'a pas voulu en même temps tirer profit de cette même inflation pour gonfler les recettes. L'adaptation linéaire du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui comporte une moins-value fiscale d'un milliard de francs reflète la volonté du Gouvernement d'une part de ne pas augmenter la pression fiscale et d'autre part d'imposer à la gestion des finances publiques la même politique de rigueur qui doit caractériser la politique des revenus.

Je ne partage pas à ce sujet l'avis de la Chambre de Commerce qui met en cause l'opportunité de ces mesures d'allègement fiscal. On ne peut pas considérer d'une part que la charge fiscale est trop lourde et d'autre part critiquer une adaptation dont le but est d'éviter un accroissement de la pression fiscale. Les autres mesures d'allègement fiscal visent également à atténuer cette charge fiscale tout en remplissant des critères d'opportunité économique et de justice sociale. La modification du régime de déductibilité des intérêts pour les propriétaires d'habitation n'est pas seulement une mesure de justice sociale, mais elle vise également à soutenir la construction de logements rendue de plus en plus difficile par le niveau élevé des taux d'intérêts.

Le projet de budget pour 1983 est aussi bien du point de vue de l'évaluation des recettes que du point de vue des dépenses un budget de rigueur et de justice sociale qui, tout en tenant compte de la dégradation de la situation économique, vise à rétablir la compétitivité de notre économie, à maintenir l'emploi et à contribuer activement à la solution des difficiles problèmes structurels auxquels nous faisons actuellement face.

En ce sens il s'insère dans une politique budgétaire de rigueur que le Gouvernement entend poursuivre en 1983.

4. La crise sidérurgique

Replacer le budget de 1983 dans le cadre de son environnement économique et social, c'est aussi le confronter aux effets de la persistante crise internationale et du dramatique effondrement récent des marchés sidérurgiques.

Vu l'importance prépondérante traditionnelle de l'industrie lourde dans nos structures économiques, les problèmes de restructuration technique et financière de celle-ci accompagnent avec une intensité croissante l'action de ce Gouvernement depuis plus de deux ans. Depuis 1975, les résultats financiers de cette industrie, mises à part quelques améliorations éphémères, sont négatifs. En même temps elle poursuit avec ses moyens propres et avec l'aide de l'Etat un programme d'investissement devant lui permettre d'affronter l'avenir avec confiance.

Au cours des derniers mois, bien au-delà de ce que même les pessimistes attendaient au début de l'année, la situation s'est détériorée à un point tel qu'en dehors des problèmes de l'investissement et de l'emploi, des problèmes de trésorerie à court terme et de restructuration financière à moyen terme sont venus se greffer sur les préoccupations précédentes, problè-

mes compliqués vu la complexité de structure du groupe ARBED et la diversité de ses implantations.

Il faut reconnaître que néanmoins pendant les huit années que dure la crise, notre sidérurgie a relativement bien résisté en dépit d'un recul de sa production nettement supérieure à la moyenne communautaire.

Pour les petits Etats et plus particulièrement pour le Luxembourg la véritable course aux aides publiques qui est en cours représente un danger considérable. Les ressorts de notre économie ainsi que sa surface financière ne nous permettent pas de nous mesurer longtemps dans cette compétition ruineuse en exportant indéfiniment de l'acier subventionné. Nous avons donc tout intérêt à ce que le Plan anticrise mis en œuvre par la Commission et qui prévoit la disparition progressive des subventions publiques à ce secteur réussisse.

Une fois de plus j'exprime le regret que la Commission de Bruxelles n'ait pas commencé à réagir après 1975 déjà à l'état de subventionnement désordonné. Il y a des années que je dénonçais déjà à cette tribune, comme député et comme ministre, les discriminations qui en résultaient pour notre pays. Celui-ci est le moins responsable de tous les pays de la Communauté pour ce qui est du gonflement des capacités depuis l'instauration de la CECA.

Compte tenu du délai fixé par la Commission au 30 septembre 1982 pour présenter les nouveaux investissements et les interventions publiques envisagées, le Gouvernement a mené une négociation avec les partenaires sociaux de la sidérurgie en vue d'adapter et de proroger le programme d'investissement et de fixer le niveau et la nature des aides et des interventions publiques.

Cette mission a été accomplie dans les délais et un accord a pu être trouvé sur des programmes qui ont été transmis à la Commission.

Au niveau des investissements, la tranche non encore accordée par la Commission a été complétée par un certain nombre d'autres investissements parmi lesquels notamment la construction de deux coulées continues supplémentaires qui correspondent aux nouvelles données technologiques et à la nécessité d'améliorer de façon permanente la productivité.

Il serait injuste d'ajouter une pénalisation sur le plan des capacités à la discrimination sur celui des subventions qui a bouleversé la situation concurrentielle de notre sidérurgie.

La réalisation du programme qui représente un total de plus de 36 milliards d'investissements dépend maintenant en premier lieu de la décision de la Commission. Le Gouvernement mettra tout en œuvre pour garantir la consolidation du site sidérurgique au Luxembourg, ce qui nécessite une politique de modernisation et d'investissements continue.

Sur le plan des interventions publiques, les aides directes déjà prévues par l'Avenant de 1981 ont été prorogées. Celles-ci seront à la charge du budget et les crédits nécessaires ont été inscrits dans le projet de budget pour 1983. Les crédits qui se rapportent à l'aide extraordinaire et temporaire de 10% s'élèvent à 400 millions. Un milliard supplémentaire est prévu dans le cadre de l'application de la loi-cadre qui couvre l'aide à l'investissement de 15%. Ces aides correspondent donc à un niveau d'investissement pour 1983 de quelque 4 milliards de francs. Compte tenu de la décision de la Commission qui ne tombera probablement pas avant la fin de 1982, ces crédits sont suffisants et fournissent, le cas échéant, une certaine marge de manœuvre.

Les autres interventions n'auront, du moins dans l'immédiat, qu'une incidence budgétaire réduite puisqu'il s'agit surtout de garanties, il est vrai substantielles, à donner par le secteur public. Les garanties devraient d'une part couvrir de nouveaux prêts CECA et d'autre part être mises au service d'une certaine restructuration financière.

Il va sans dire que la meilleure forme de restructuration que la sidérurgie pourrait ambitionner consisterait dans un renforcement des moyens propres par une augmentation du capital social. Mais une telle opération avec appel à l'actionnariat ou en général au grand public resterait actuellement sans réponse. Le Gouvernement à son tour n'a pas cru opportun jusqu'à présent de s'engager dans cette voie, qui supposerait la mobilisation de fonds publics spéciaux et nouveaux, qui soulèverait par ailleurs des problèmes délicats de surveillance et de gestion. A fortiori avons nous évité de nous engager dans la voie de la nationalisation dans le contexte actuel.

Ceci n'empêche pas que certaines aides remboursables puissent en vertu de conventions spéciales être converties ultérieurement en participations.

A très court terme il s'agit de maîtriser des difficultés devenues urgentes à cause de la nouvelle dégradation du marché sidérurgique. Après un premier semestre 1982 relativement positif où les résultats ont été équilibrés, la sidérurgie doit faire face à un second semestre extrêmement difficile. Cette détérioration dramatique est encore aggravée par la situation très précaire qui existe hors de nos frontières qui tout en ayant un impact sur l'évolution chez nous échappe largement à notre influence.

Le problème social par ailleurs lié à la situation financière a également fait l'objet de différentes demandes présentées par la sidérurgie afin d'accroître sensiblement les aides publiques.

Le comité de coordination tripartite s'est penché sur ces divers problèmes à partir du mois de juillet.

Il a approuvé le plan d'investissement amendé présenté à la Commission de Bruxelles avec la définition des aides financières à envisager pour l'avenir. Il a examiné les autres problèmes financiers et les problèmes sociaux.

Arrivé à la discussion de l'emploi et du financement de la DAC et au regard des problèmes financiers immédiats de l'entreprise découlant de l'insuffisance des ventes actuelles, la proposition a été faite que les partenaires des contrats collectifs se recontrent pour une négociation spéciale afin de rechercher les moyens de réduire les coûts de production dans l'entreprise. J'ajoute d'ailleurs que l'instauration du chômage partiel était en discussion depuis le mois de juillet.

Sur cette négociation est venue se greffer ces jours-ci la décision de la Direction générale de l'ARBED de constituer un état-major de crise appelé à rechercher tous les moyens propres à réduire les coûts de production, condition du maintien de l'emploi et condition pour l'ARBED de rencontrer l'âpre concurrence internationale.

Dans ce contexte les mérites et l'avenir de la DAC seront également reconsidérés.

Tout en reconnaissant les mérites de la Division anti-crise nous devons prendre conscience que ce modèle de gestion sociale d'une crise d'adaptation menace de buter sur la durée et sur la gravité de la crise structurelle.

La gravité de la crise sidérurgique exige certainement de la part de tous les partenaires sociaux et de toutes les catégories socio-professionnelles des solutions de courage et de solidarité. Nous connaissons tous l'importance de ce secteur pour toute notre économie dont l'équilibre en dépend encore largement. Nous devrons donc tout faire pour assurer l'assainissement et la consolidation de ce secteur industriel qui a beaucoup contribué pendant des décennies à la prospérité de notre pays. L'effort à accomplir doit se faire naturellement dans le cadre des responsabilités propres d'une entreprise privée qui doit veiller à sa compétitivité grâce à un prix de revient économiquement et socialement justifié. Pendant la phase de transition actuelle l'Etat a assuré des prestations dans le domaine des investissements de l'environnement social.

Le projet de budget pour 1983 permet au Gouvernement de contribuer activement à la solution du problème de l'équipement et de la restructuration.

Le staff de crise de l'ARBED est appelé à explorer les possibilités de réduire les coûts de production en sortant de certaines ornières et en modelant la gestion générale sur les données des mutations intervenues en sidérurgie.

Il appartient aux pouvoirs publics de trouver avec les autres partenaires de la tripartite sidérurgique l'équilibre politiquement et sociologiquement optimal entre l'action autonome et responsable de l'entreprise privée et l'appel à la collectivité nationale dans le cadre des nos institutions et lois. En ce qui concerne les dernières le Conseil Economique et Social plaide pour un progressif retour au droit commun des entreprises.

Ceci m'amène à m'étendre quelque peu sur l'état global et la situation de notre économie en général.

5. Croissance et revenus

Le Gouvernement a clairement exposé les difficultés qui se présentent actuellement à notre Communauté nationale dans son ensemble et qui exigent une politique volontariste. Les perspectives économiques pour 1983 ont partout été révisées à la baisse. La sidérurgie connaît actuellement en Europe un effondrement du marché et une dégradation des prix malgré les dispositions de l'article 58 du Traité CECA. Cette nouvelle chute de la production sidérurgique signifie pour notre pays une nouvelle baisse des exportations ainsi qu'une accentuation des difficultés d'ordre financier et social auxquelles ce secteur est confronté. La description qui a été faite ces jours-ci de l'évolution dans d'autres secteurs industriels et artisanaux fait ressortir dans beaucoup de cas la stagnation ou même la régression des ventes par rapport à l'année dernière.

Le seul aspect positif qu'on a pu noter dans la plupart des pays industrialisés est une décélération sensible de l'inflation. Au contraire de cette tendance, l'économie luxembourgeoise a connu une accélération de la hausse des prix. Avec quelque 9,5% d'inflation le Luxembourg se range maintenant parmi les pays à taux d'inflation moyen ce qui représente une réelle détérioration de sa compétitivité extérieure. Encore ce résultat n'a-t-il pu être obtenu qu'au prix des mesures de blocage des prix et de freinage de l'évolution des revenus. Le taux d'inflation de 9,5% représente exactement les prévisions qui avaient été faites avant les ajustements monétaires successifs dont l'effet mécanique avait été estimé à environ 3%. Sans les mesures prises sur le plan des revenus et des prix, la hausse des prix aurait été de l'ordre de 13 à 14%.

Néanmoins certains doutes ont été exprimés quant à l'efficacité de la politique des prix. Faut-il rappeler qu'au mois de mars les prix n'ont augmenté que de 0,1% et au mois d'avril que de 0,3% ? Mais comme il a fallu assouplir quelque peu le blocage pour d'une part ne pas mettre en cause l'approvisionnement de certains produits importés et d'autre part pour ne pas asphyxier certains secteurs, de tels résultats n'ont pas pu être maintenus sur toute la période.

Par ailleurs, si le blocage des prix n'a pas été total, le blocage des revenus salariés ne l'a pas été non plus. Le salaire social minimum a connu une hausse d'environ 11% en moyenne annuelle ce qui représente un net gain de pouvoir d'achat. Je ne cesse de m'étonner que ceux qui opèrent d'ordinaire avec l'argument de l'insuffisance des revenus modestes et minima, se taisent délibérément sur cette incontestable avance dans le revenu réel de ces bénéficiaires. Mais les autres salaires ont profité pendant la période du blocage d'une tranche indiciaire à laquelle s'ajoutera une troisième au mois de décembre.

Au point de vue de l'économie et de la compétitivité nos prix de revient se seront quand même alourdis de 2 tranches indiciaires, c'est-à-dire de 5%, depuis avril 1982.

En 1982 il apparaît que malgré la dévaluation l'indice des produits importés dans la hausse totale a baissé de près de 10%, ce qui montre que le blocage des prix a eu des effets sensibles. La majeure partie des hausses s'expliquent par des dérogations accordées, des hausses décidées au niveau européen ou autorisées expressément par le Gouvernement sur la base de l'évolution des prix internationaux des produits pétroliers ou d'autres matières premières.

Il est par ailleurs connu que l'effet inflationniste d'une dévaluation est d'autant plus fort que l'économie est ouverte et dépendante de ses importations.

Voilà pourquoi les résultats obtenus chez nous sont très satisfaisants et doivent être comparés à ceux obtenus ailleurs avec une certaine précaution.

On pourrait faire l'objection facile que nous aurions dû éviter la dévaluation du franc luxembourgeois. Je n'entends pas revenir sur les circonstances de la dévaluation de février dernier, puisque j'en ai suffisamment dit à cette tribune pour justifier l'attitude du Gouvernement dans les circonstances données.

Mais ce que je veux ajouter c'est que toute opération monétaire crée en fait des bénéficiaires et des victimes. L'incidence d'une politique monétaire déflationniste vis-à-vis de notre partenaire économique belge aurait créé d'autres catégories de bénéficiaires et de victimes. Ses conséquences sur les relations économiques et les revenus internes ainsi que sur l'état général de l'économie auraient à leur tour ménagé des surprises et provoqué des récriminations.

Cette remarque ne porte pas préjudice cependant à la volonté âprement défendue par le Gouvernement de garantir la stabilité monétaire et à celle de se doter de tous les moyens en son pouvoir pour la maintenir.

Au cours de ces débats je me réserve de revenir plus amplement sur ce sujet, qui donne lieu parfois à d'étranges prises de position.

La question qui se pose en matière de prix est le régime qui entrera en vigueur après le 31 décembre de cette année. Le Gouvernement entend fixer ces modalités ensemble avec les partenaires sociaux sur la base des recommandations faites par le Conseil économique et social. Un projet de loi qui s'inspire de la «solution médiane» proposée dans le récent avis du CES est en élaboration. Compte tenu de la gravité de la situation et de la nécessité absolue d'éviter tout dérapage, il est déjà certain que les prix devront rester sous surveillance en 1983.

En matière de politique de revenus la loi du 8 avril a prévu un aménagement de notre système de l'échelle mobile ainsi que des mesures limitant la hausse des autres revenus. J'ai déjà signalé qu'en 1982 trois tranches indiciaires seront finalement payées hormis les dispositions spéciales pour les bas salaires. S'il est vrai que les échéances des deux dernières tranches ont été quelque peu retardées, elles représentent néanmoins un acquis pour le pouvoir d'achat des salaires. Il y a donc essentiellement eu un retardement de l'augmentation, mais celle-ci a bien eu lieu et se répercutera sur le niveau des revenus en 1983.

Le problème de la reconduction d'un certain aménagement de notre système de l'échelle mobile est désormais clairement posé. Elle est au cœur d'une politique économique dont les objectifs prioritaires doivent être la relance des investissements privés et le maintien de l'emploi. Les derniers chiffres font apparaître une augmentation très nette des demandeurs d'emploi, même si notre position reste privilégiée en comparaison avec nos partenaires. Les organisations patronales vont même plus loin en plaidant pour la suspension pure et simple de l'adaptation automatique.

La question de la reconduction d'un certain aménagement de l'échelle mobile a été posée. Le Gouvernement approche ce problème délicat avec franchise et sans préjugé.

Le Grand-Duché doit opérer un gigantesque effort de restructuration et d'investissement dans différents secteurs. Il a une balance commerciale déficitaire persistante. La concurrence sur les marchés extérieurs est acharnée et des pratiques protectionnistes plus ou moins camouflées se font jour. L'échelle mobile n'existe pas ou a été pratiquement abolie chez nos principaux concurrents. Notre industrie principale est dans une situation dramatique et prend l'initiative de réduire coûte que coûte ses coûts de production.

Les derniers chiffres font apparaître une augmentation très nette des demandeurs d'emploi.

Dans la mesure où la politique des prix annoncée permettrait de tenir l'évolution sous contrôle de manière à maintenir la hausse de l'indice dans des limites modestes le problème paraîtrait résolu. Mais vu la dépendance des prix fixés à l'extérieur de nos frontières nous butons à certaines impossibilités.

Le Gouvernement, conscient de ses responsabilités a posé aux partenaires du comité de coordination tripartite, au cours de sa réunion du 4 novembre la question de l'opportunité de dispositions législatives comportant un aménagement et une modération de l'application de l'échelle mobile en 1983.

Les organisations patronales du Grand-Duché avaient déjà anticipé sur la question en exigeant dans un mémorandum publié la veille, une suspension complète de l'indice moyennant une nouvelle accentuation de la politique de contrats collectifs.

Les syndicats ont subordonné la discussion à un certain nombre de préalables, dont l'un est de connaître d'abord les mesures envisagées par le staff de crise de la sidérurgie, ce qui nous paraissait normal.

Le Gouvernement, convaincu qu'il faut s'armer d'une façon ou d'une autre contre le dérapage des coûts de production, aborde le débat sans préjugé sur la méthode et est prêt à discuter et à envisager toutes les modalités possibles et efficaces. Il exigera cependant de tous les partenaires une attitude de responsabilité. Il s'agit de trouver des solutions qui préservent au maximum les possibilités de développement de notre économie et qui correspondent le mieux à l'idée de solidarité nationale et de justice sociale.

Le Gouvernement a invité les partenaires sociaux à faire les efforts pour aboutir à une solution équilibrée commune. Il fera de son côté tout ce qu'il peut pour parvenir à l'accord tripartite.

J'ai dit solution équilibrée. C'est ce que la loi du 8 avril avait déjà ambitionné.

D'aucuns, et dernièrement même le Conseil d'Etat ont reproché à la loi du 8 avril d'avoir inégalement réparti les sacrifices. Toutes ces affirmations sont vaines et ne nous avancent guère, si elles ne sont pas accompagnées d'un schéma d'équilibre précis et circonstancié. Je répète que le Gouvernement exami-

nera et prendra en considération toute proposition visant à établir le partage le plus équitable des sacrifices. Mais finalement le modèle luxembourgeois n'aura rempli sa fonction que si tous les partenaires approuvent ce schéma.

Dans ce contexte je ne peux m'empêcher de citer à l'adresse de nos amis socialistes le rapporteur du budget de la République française pour 1983 qui écrit ceci.

«On ne peut pas répartir plus qu'on ne produit . . .

En ce qui concerne les rémunérations salariales, la sortie du blocage doit s'accompagner de la fin des mécanismes d'indexation automatique, l'indispensable amélioration des bas salaires doit trouver sa contrepartie dans le refus des facilités catégorielles; la négociation sociale ne peut trouver sa réelle signification que dans l'esprit de responsabilité de tous les partenaires.

Toute politique de stabilisation des revenus est difficile à conduire. Elle requiert du courage, une inlassable ténacité, l'art de dire non, et de le dire sans trop heurter.»

Ce passage est extrait du Rapport sur la loi des finances pour 1983 présenté par le Rapporteur du budget en France !

Pour le Gouvernement luxembourgeois il ne s'agit certainement pas de décréter la fin du mécanisme d'indexation qui représente chez nous un acquis social et un instrument de paix sociale auxquels nous ne renonçons pas comme tel. Mais rien ne devrait empêcher une adaptation temporaire, selon un procédé à convenir, aux données effarantes d'une situation sans précédent dans ce pays.

Le transfert de ressources opéré par la modération au profit des entreprises doit avoir comme seul objectif l'amélioration de leur compétitivité et l'élargissement ou l'amélioration de leur base productive sans créer de nouveaux privilèges. Une politique des revenus est un élément essentiel de la politique de redressement et de modernisation économique.

Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement aurait failli à ses devoirs, s'il n'avait pas, sans préjudice des accords tripartites, posé la question dans cette enceinte. Son souci primordial est le maintien et l'amélioration du plein emploi et la préservation des revenus réels menacés par les conséquences de la plus grande crise économique d'après la guerre. Les suggestions que vous pourrez présenter à votre tour, retiendront toute notre attention, mais seront bien sûr jugées sur leur faculté de garantir la réalisation des buts prévisés.

6. Risques et espoirs d'avenir

Au milieu des sombres perspectives la stabilité financière de l'Etat ainsi que sa solvabilité actuelle et future restent l'atout majeur.

L'endettement proprement dit de l'Etat est encore à un niveau acceptable. La dette extérieure est quasi inexistante. Les engagements de l'Etat sous forme de garantie de bonne fin progressent cependant assez vite et doivent être tenus sous contrôle. La croissance fulgurante de la dette à terme non définie qui est passée en moins de vingt ans de 660 millions à 15,6 milliards révèle un autre problème structurel en matière de sécurité sociale. Le Gouvernement, conformément à ses engagements a déposé le projet de loi portant réforme des régimes de pensions contributifs.

L'assainissement de la situation des caisses de maladie, au sujet duquel des pourparlers se poursuivent entre les représentants des fournisseurs et des consommateurs, doit être activement poursuivi. D'autres gestions et positions déficitaires éparses à travers le secteur public requièrent d'énergiques prises en main pour qu'elles n'obèrent pas indûment la situation budgétaire nationale actuelle et future.

Les urgences économiques et sociales provoquées par la crise et le redressement obtiennent la priorité par les temps qui courent.

La sourde inquiétude qui pèse sur une grande partie de notre population, spécialement dans le Sud du pays, doit céder la place à un nouvel espoir et un nouveau sursaut.

Nous avons encore les moyens de nous y engager, grâce à une relative bonne santé de nos finances publiques. A leur propos il s'agit de pratiquer une stricte sélectivité dans les dépenses à engager.

Les intentions de programme et de politique que j'ai présentées à l'occasion du dernier débat sur l'état de la nation n'en prennent que plus de relief.

Le Luxembourg pourra vivre si tous les responsables prennent conscience que l'heure n'est pas aux égoïsmes sectoriels – ni aux geignards selon le mot de Monsieur Mauroy –, mais à une volonté unanime d'objectivité et de justice distributive.

C'est à cette condition que nous pourrons jouer nos atouts avec le maximum de succès.

Le Gouvernement est fermement décidé à les jouer avec la circonspection et la perspicacité que la situation exige.

Les devoirs d'avenir doivent nous trouver unis sans distinction de parti pour conforter la situation du pays.

— dans une restructuration lucide du secteur sidérurgique, selon les chances d'avenir que les mutations opérées sur le plan mondial lui dictent et lui laissent
— dans la poursuite de la création d'emplois dans un secteur industriel plus diversifié et dans un secteur artisanal en développement
— par la promotion des activités de pointe et de la recherche
— en consolidant les bases économiques et les chances de l'agriculture et de la viticulture
— en exploitant toutes les chances de développement du secteur tertiaire par la consolidation et la défense de la place financière, le perfectionnement de l'infrastructure touristique, la réalisation des projets d'avenir de la CLT, l'ouverture à de nouvelles branches du secteur tertiaire prospectées déjà par le Gouvernement

— par une réaffirmation de notre volonté d'être à la hauteur des exigences de la qualité de siège européen de notre capitale
— par la promotion de l'éducation et de la formation professionnelle en fonction des nouveaux besoins du pays
— finalement par une politique de justice sociale resserrant les liens humains entre tous les Luxembourgeois.

Discours budgétaire de Monsieur Jacques Santer, Ministre des Finances, prononcé à la Chambre des Députés le 9 novembre 1982

Le Ministre des Finances faillirait à ses devoirs, s'il ne profitait pas de son discours budgétaire pour fournir au pays une appréciation objective et cohérente de la situation économique, sociale et financière. Enchaînant avec les orientations de politique budgétaire exposées dans cette enceinte, notamment à l'occasion des débats de l'année passée et au moment de la présentation du projet de budget pour 1983, je m'efforcerai de donner à votre Chambre, et à travers elle, à notre communauté nationale, une image aussi fidèle que possible des évolutions récentes, de leurs atouts et de leurs faiblesses.

Pour la troisième année consécutive, les débats budgétaires s'insèrent dans un contexte général marqué par la crise économique et ses effets sociaux. Aussi l'homme de la rue se rend-il compte dans les temps présents que son avenir économique et social, et sans doute le destin tout court du pays, se joue autour des orientations budgétaires et de la situation financière de l'Etat. Il s'attend à ce que les débats que nous abordons aujourd'hui l'éclairent davantage sur les intentions et projets tant du Gouvernement que de la Chambre des Députés.

Cette justification s'impose d'autant plus que les problèmes économiques, financiers et sociaux ont rarement donné lieu dans notre pays à tant d'interprétations diverses et contradictoires. Les revendications se font pressantes et impérieuses. Les discussions entre groupes socio-économiques sont vives. Plus que jamais il incombe au pouvoir politique – Parlement et Gouvernement – de prendre ses responsabilités au regard de la situation effective du pays, de concilier et de trancher. Plus que jamais il lui appartient de fixer les priorités et les limites.

La succession de revers économiques et le sentiment d'insécurité en face de l'avenir qu'en tirent progressivement certaines fractions de notre population, doivent amener les responsables politiques à ne pas seulement mettre en relief tout ce qui nous sépare, mais à insister également sur tout ce qui nous unit.

L'objectif majeur auquel nous souscrivons tous, n'est-ce pas précisément la sauvegarde de l'emploi ? En affirmant que la recherche de ce but passe non seulement par la relance indispensable, il est vrai, de l'économie, mais qu'elle comporte par ailleurs des éléments de protection et de solidarité sociale, je pense pouvoir obtenir encore l'assentiment de chacun d'entre nous. Dès lors, et quelles que puissent être les divergences de vue qui nous séparent lorsqu'il s'agit de choisir et de pondérer les moyens les plus appropriés pour atteindre l'objectif visé, cette volonté politique qui nous est commune constitue la toile de fond sur laquelle nous devrons exposer, confronter, et si possible, rapprocher nos idées.

En émettant leur avis au sujet du projet de budget pour 1983, le Conseil d'Etat de même que les Chambres professionnelles se sont attelés à cette tâche difficile. Je les remercie pour ces contributions fructueuses et je leur assure que les suggestions formulées seront prises en compte lors des décisions futures, pour autant toutefois qu'elles s'inspirent d'un souci de solidarité nationale et non pas d'intérêts purement corporatistes. Le projet de budget, avec un certain nombre d'initiatives nouvelles que je présenterai par la suite, prouve d'ailleurs que le Gouvernement n'entend pas manquer à sa promesse.

Arrivé au chapitre des remerciements, je tiens également à féliciter le rapporteur du budget pour le travail fouillé qu'il vient de nous remettre. Pour des raisons de délai, je me réserve de revenir sur le rapport proprement dit à l'issue de ce débat général. Néanmoins , je me permettrai d'incorporer dans mon exposé certains éléments de discussion particulièrement intéressants évoqués déjà dans le cadre des travaux préparatoires de la Commission des finances et du budget.

Je ne voudrais pas terminer ces remarques liminaires sans témoigner ma reconnaissance à 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. Si pareille participation s'étend à cette enceinte dans l'esprit constructif décrit précédemment, j'ose espérer que nos discussions seront à la hauteur des problèmes actuels et vont aider le pays à surmonter la crise.

Car cette crise économique, non seulement elle perdure, mais encore s'est-elle renforcée depuis le début de cette décennie. Un recul conjoncturel prolongé est venu se greffer sur la récession structurelle que notre économie subit depuis le milieu des années

70, et les équilibres fondamentaux de notre pays se sont progressivement détériorés.

Partant de cette appréciation de fond que le Gouvernement et moi-même avons à maintes reprises exposée au pays, j'avais, lors de la présentation du projet de budget, conclu comme suit mon examen de l'environnement économique dans lequel s'insère ce document.

«En considérant l'ensemble de ces éléments de projection, je ne peux guère partager l'optimisme, modéré, il est vrai, des experts internationaux et surtout communautaires, quand ils présument une amélioration de notre situation économique dans le contexte d'un commerce mondial favorable à court terme et d'un redressement du marché sidérurgique. Certes le profil de la conjoncture pourrait être légèrement ascendant. Les indices, dont on peut disposer actuellement ne permettent cependant pas de prévoir une demande globale relevant notablement le niveau d'activité.»

A la lumière de ces conclusions qu'on ne peut guère qualifier d'optimistes. je m'étonne d'entendre dire du côté de l'opposition que «le Gouvernement édulcore la situation économique du pays en présentant un budget si peu austère, alors que nos voisins allemands et français ont consenti d'énormes sacrifices. Comme si nous ne devions pas faire face aux mêmes problèmes.» Je reviendrai par la suite sur le caractère embarrassant que l'affirmation relative à la rigueur budgétaire ne manque pas d'avoir pour son auteur. Pour l'instant je m'empresserai une fois de plus de compléter, sur base des données les plus récentes, les perspectives économiques pour notre pays.

Ce faisant, je suis au regret de vous annoncer que le jugement prudent que j'avais porté au début du mois de septembre sur les projections internationales concernant l'économie luxembourgeoise, et que je viens de vous rappeler il y a un instant, a été repris par les services de la Commission de Bruxelles.

Pour 1982, ceux-ci tablent sur un léger recul du produit intérieur brut – version SEC – de 0,3%, contre une progression de 0,6% il y a peu de temps encore. Cette modification résulte essentiellement d'une révision à la baisse des prévisions en matière d'exportations et d'investissements dans la sidérurgie. Ai-je besoin de rappeler l'état déprimé du marché sidérurgique entraînant un recul des exportations en volume ? Comme les gains de parts de marché pour les autres produits restent faibles, c'est donc en raison de la structure spécifique de nos échanges extérieurs que l'effet stimulant de la dévaluation du franc sur le volume des exportations n'a pas été sensible.

Pour 1983, le produit intérieur brut augmenterait d'environ 1% contre 2,2% retenu initialement. Les exportations ont été révisées à la baisse compte tenu d'une évolution beaucoup moins favorable sur le marché sidérurgique et d'un environnement international peu dynamique pour les autres produits. Partant de l'hypothèse d'une stagnation en termes réels de la consommation privée, les experts ont retenu une hausse des revenus par tête de 9% correspondant donc au taux d'inflation prévu en moyenne annuelle.

Les investissements n'enregistreraient qu'un développement déprimé. La construction résidentielle pourrait poursuivre sa tendance à la baisse sous l'effet de facteurs défavorables comme le niveau des taux d'intérêt, la stagnation des revenus réels et les rendements des placements alternatifs. L'emploi devrait fléchir malgré le maintien des programmes de mise au travail, de sorte que le nombre des chômeurs risque d'atteindre en moyenne annuelle le chiffre de 2000.

Le compte de l'ensemble des administrations publiques dégagerait une légère détérioration du besoin de financement en dépit du budget très strict déposé par le pouvoir central. Néanmoins, les déficits – tant en 82 qu'en 83 – seraient d'un niveau nettement moins élevé que prévu antérieurement, en raison notamment des résultats plus favorables concernant l'exercice 81.

Stagnation et incertitude, tels sont les mots-clés qui caractérisent au mieux l'évolution à court terme de l'activité économique, et ceci non seulement dans notre pays.

En ce qui concerne par exemple la Communauté européenne, les possibilités de croissance restent essentiellement faibles et 1983 risque de devenir, selon la Commission, la quatrième année de stagnation consécutive (P.I.B. +1%). Quant au haut degré d'incertitude qui est attaché à la prospective économique actuelle, il est illustré, on ne peut mieux, par le fait que, dans le cadre du rapport économique annuel 82-83, la Commission n'a pas suivi les projections mises au point par ses propres services. Tout en se montrant très réservés, ces derniers estimaient en effet que le creux de la récession serait passé, mais qu'à l'issue d'une récession exceptionnellement longue, la reprise serait lente et hésitante – croissance du P.I.B. de 1,5% en 82 et de 2,6% en 83 –.

Bien qu'en gardant à l'esprit la fragilité et l'optimisme modéré de cette projection, il est cependant utile pour la conduite de la politique budgétaire de tenter d'entrevoir, au-delà de l'horizon 83, les évolutions possibles à moyen terme. A cet égard, et dans l'hypothèse d'une politique inchangée, les perspectives sont extêmement décevantes. La Communauté n'a guère de chances de s'arracher au schéma de croissance lente, caractéristique des dix dernières années.

Au cours de la période 1980–1985, le P.I.B. communautaire ne s'accroîtra que de quelque 1,2% en moyenne annuelle. La faiblesse du taux d'investissement, avec une croissance annuelle de 0,6% seulement, apparaît comme l'un des facteurs essentiels qui grèvent le développement à moyen terme des capacités de production et qui pèsent le plus sur l'avenir de la croissance. Tout en atteignant encore un taux moyen dépassant 8%, l'inflation perdra du terrain dans la Communauté.

Les grands objectifs de la politique économique ne seront pour autant pas atteints, car le problème du

chômage ne fait que s'aggraver. A l'horizon 85, le taux de chômage devrait dépasser 11%, soit 13 millions de chômeurs. Cette évolution regrettable est l'une des principales causes pour le maintien du besoin de financement public à un niveau élevé – quelque 4% par rapport au P.I.B. –, et ceci malgré les efforts déployés par les Etats membres pour le résorber. La lutte contre les déficits publics dominera la politique budgétaire, ce qui devrait exclure toute grande initiative expansionniste.

Sur le vu de ces projections peu encourageantes à moyen terme, la Commission attribue cette évolution probable vers une longue période de stagnation à deux ensembles de raisons de nature fort différente. Le premier réside dans l'avènement d'accidents externes ou de chocs inhérents au système, tels que crise pétrolière, distorsions du marché financier international ou conflits géo-politiques. Quant au deuxième ensemble, il est formé par le manque de rapidité avec lequel nous ajustons nos politiques aux changements récents intervenus dans l'environnement économique. L'accroissement des rigidités structurelles dans nos comportements économiques et sociaux pourrait bien être l'élément déterminant qui sonne le glas d'une longue période de croissance facile.

Toute politique efficace à moyen terme doit viser ces ajustements structurels, seul garant d'un regain de compétitivité et d'un meilleur emploi. Monsieur le Président du Gouvernement vient de vous exposer les options gouvernementales à cet égard. Parmi les composantes essentielles d'une stratégie de réallocation des ressources en vue de financer un niveau d'emploi et de productivité plus élevé, la politique budgétaire figure en rang utile. Les réflexions de la Commission des CE relatives à la discipline budgétaire et à la convergence économique ont été prises en considération lors de l'élaboration du projet de budget pour 1983. Comme elles vous ont déjà été retracées en détail, mon propos sera de passer directement à l'analyse de la situation luxembourgeoise pour entrer ainsi dans le cœur du débat budgétaire.

A cet égard la description crue que je viens de donner des perspectives économiques fort décevantes à court et à moyen terme apportera sans doute de l'eau au moulin de tous ceux, et ils sont nombreux, qui se préoccupent de l'évolution des finances publiques. Je comprends fort bien tous ceux qui sont de bonne foi, car moi aussi je partage leurs soucis.

Aussi voudrais-je mentionner dans ce contexte la conclusion générale que la Chambre des employés privés dégage d'un examen fort pertinent de la situation financière de l'Etat. Après avoir relevé que dès 1979 les finances publiques ont atteint un tournant dû à l'évolution économique défavorable et aux moins-values de recettes qui en découlent, la Chambre constate que «le projet de budget pour l'exercice 1983, considéré de façon isolée, représente du point de vue de la politique financière un document bien équilibré: augmentation faible de son volume; déficit peu élevé; volume d'investissements publics en régression, mais toutefois à un niveau remarquable; diminution de la charge fiscale; introduction de plusieurs mesures en vue de promouvoir le logement social, etc.

Cette impression qui est à première vue positive, ne l'est plus, si l'on examine certaines hypothèses sur lesquelles base le projet et si on le place dans le contexte économique à moyen terme.»

Suite à un commentaire des hypothèses concernant une augmentation de l'échelle mobile des salaires de 6,6%, ainsi qu'une perception accélérée des arriérés fiscaux, et après avoir mis en évidence le caractère «provisoire» du budget, compte tenu des indéterminations liées aux discussions de la tripartite sidérurgique, la Chambre conclut son analyse comme suit:

«Si on place le projet de budget pour 1983 dans le contexte économique, c'est-à-dire que si la crise perdurera au-delà de 1985, on doit constater le tournant dans la situation financière de l'Etat, relevé plus haut: absorption des avoirs des fonds d'investissements publics en 1984 et de la réserve budgétaire en 1985. A partir de 85, l'Etat ne disposera plus de moyens financiers pour mener une politique anticyclique. Il sera donc placé devant l'alternative d'un recours massif à l'emprunt ou d'une augmentation de la charge fiscale.»

Un examen sérieux de la gestion des finances publiques présuppose une appréciation des incertitudes et méfaits découlant de la crise économique à caractère structurel et conjoncturel. Parallèlement, il demande à ce qu'on mette le doigt sur les difficultés de la situation et de l'évolution des finances publiques. Ce n'est toutefois qu'au prix d'un rapprochement de ces deux niveaux d'analyse et d'une reconnaissance de leurs interdépendances qu'on peut prétendre avoir effectué une étude cohérente permettant de se prononcer en connaissance de cause sur la politique budgétaire du Gouvernement, de l'approuver ou de la réfuter. A la lecture des commentaires politiques que le projet de budget pour 1983 a suscités, je me dois de constater que beaucoup de critiques ne remplissent cependant guère cette condition et procèdent donc essentiellement de la manœuvre politique.

Je ne suis pas de ceux qui voudraient cacher la vérité. C'est ainsi que vous vous souviendrez sans doute du langage franc que j'ai tenu à cette tribune il y a un an et au moyen duquel j'ai voulu 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 n'étaient pas passés inaperçus et avaient d'ores et déjà laissé leur trace dans les caisses de l'Etat. La mise à nu des chiffres et des évolutions à moyen terme caractéristiques du besoin de financement de l'Etat ainsi que les options politiques arrêtées en fonction de ces données constituaient autant de signes précurseurs d'une gestion rigoureuse des finances publiques.

Au vu de cet effort de sensibilisation et des réactions qu'il a soulevées, je ne me résigne pas à partager les conclusions du Conseil d'Etat. Estimant «qu'une fois de plus l'équilibre budgétaire est réalisé, sans que la population soit appelée à faire des sacrifices autres que la contribution à l'alimentation du

fonds de chômage, si l'on fait abstraction de l'effet persistant de certaines mesures prises en 1982», le Conseil estime en effet que ces mesures n'ont plus guère valeur de signal.

«L'état de crise manifeste qui ronge les bases de notre prospérité et de notre acquis social, ne paraît pas encore être perçu par une partie notable de notre population, même si le niveau de vie tend à baisser et que le chômage total et partiel continue à augmenter. Le grand public ne se rend effectivement pas compte non plus de l'amenuisement des réserves budgétaires et du déséquilibre de notre balance commerciale.

Le Luxembourgeois se comporte comme si la crise n'était jamais que celle du voisin et cette constatation vaut même pour les secteurs directement et gravement touchés. Comment, dans de telles conditions, provoquer l'élan de solidarité nationale et faire admettre la nécessité d'une politique d'austérité ?»

Même si je ne sais pas dans quelle mesure je réussirai dans mon entreprise, je ne me fatiguerai pas à poursuivre à diffférents niveaux ma campagne d'information et de sensibilisation relative aux finances de l'Etat. Récemment encore, à l'occasion de la discussion du Conseil de Gouvernement au sujet du projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt de deux milliards de francs, j'ai tenu à jeter toute la lumière sur la question. Bien que vous ayez déjà pu prendre connaissance de ces réflexions qui se trouvent être reprises dans l'exposé des motifs du projet précité, je pense que l'enjeu est tel que je me dois, une fois de plus, d'exposer au pays l'évolution et la situation financières de l'Etat.

Je tiens à attirer votre attention sur cette distinction nette entre situation et évolution financières. Elle s'impose, car une affirmation telle que celle émise par la Chambre des employés privés «les finances publiques luxembourgeoises sont encore relativement saines» ne se rapporte évidemment qu'à la situation actuelle. Dès qu'on introduit le facteur temps en suivant l'évolution des différents éléments constitutifs du besoin de financement de l'Etat, on s'aperçoit de ce que cette situation saine cache une dégradation rapide.

Tout en émettant les réserves usuelles qui s'imposent en matière de comparaisons internationales, on peut apprécier la situation luxembourgeoise par le biais d'une analyse comparée des principaux agrégats de finances publiques, par exemple au niveau des Etats membres de la Communauté. Malgré les différences existant entre économies nationales et le rôle sous-jacent qu'y joue le secteur public, les chiffres sont d'une telle évidence qu'ils permettent de conclure à la santé relative des finances de notre Etat.

En renvoyant aux données chiffrées fournies à l'exposé des motifs du projet de loi au sujet de l'emprunt, je me permets de rappeler les faits ci-après:

1. Exprimée par rapport au produit intérieur brut calculé selon le SEC – système européen de comptes économiques intégrés –, l'épargne brute du secteur public luxembourgeois est la plus élevée parmi celles des Etats membres de la Communauté. Autrement dit, et examiné sous l'angle de vue de la ligne de conduite que le Gouvernement s'est donnée afin de consommer moins et d'investir plus, cet état des choses signifie que le Luxembourg possède le secteur public dont la part du revenu disponible qui est épargnée, c'est-à-dire non utilisée à des fins de consommation finale, représente un pourcentage élevé par rapport à la valeur ajoutée, produit par l'économie. Au cours de la période 80–83, l'épargne brute au Luxembourg s'élève à 8,6% du P.I.B.; alors que la moyenne communautaire équivaut déjà à un taux de désépargne de 0,6 et le taux le plus défavorable à une désépargne de l'ordre de 6,7%.

2. D'aucuns ont reproché au Gouvernement de ne pas faire correspondre pratique et théorie lorsqu'il s'agit de développer l'investissement au détriment de la consommation. Encore que je reviendrai par la suite sur ce sujet, je saisis l'occasion pour compléter les comparaisons internationales en me tournant vers la formation brute de capital fixe des administrations publiques et son poids dans le P.I.B. Sur base toujours de données élaborées par les services de la Commission de Bruxelles, je constate que la part relative de cet agrégat qui mesure en quelque sorte l'investissement public, s'est accrue considérablement au Luxembourg dès 1980. Depuis lors elle se situe à un niveau dépassant largement la moyenne communautaire. En effet, si cette dernière se maintient depuis 1960 à un niveau équivalant à un peu plus de 3% du P.I.B., les pourcentages relatifs à notre pays ont évolué comme suit: 1960: 4,7%; 1970: 2,8%; 1975: 5,7%; 1980: 9,1% et 1982: 8,3%. Contradictions entre théorie et pratique ?

3. Dans le compte de capital, on passe de la notion d'épargne brute à celle de la capacité ou de besoin de financement et on entend par là le montant net des ressources que le secteur public met à la disposition des autres agents économiques. Dès le début des années 80, le solde du compte de capital a changé de signe et on est entré dans l'ère des besoins de financement public. Toutefois, avec un besoin s'élevant à un peu moins de 2% du P.I.B. pour la période 80–83, le Luxembourg occupe encore un rang favorable dans la Communauté dont le besoin moyen s'élève à 4,6 et le taux le plus défavorable à près de 14%.

4. Les quasi-constantes qui se dégagent de l'agencement dans le temps des trois critères précédents laissent prévoir une évolution peu dynamique de la dette publique luxembourgeoise. Aussi, en 1981, cette dette ne s'est-elle élevée qu'à quelque 22% du P.I.B. Si l'on se réfère aux données de 80, dernier exercice dont on dispose de tous les chiffres, le Luxembourg, avec une part relative de 26%, occupe le deuxième rang dans la Communauté, derrière la France avec 16%. La moyenne communautaire s'élève à 36 et le taux le plus défavorable à 91%.

A noter encore que le Luxembourg, à l'opposé des autres Etats membres de la Communauté, après l'epurement de sa dette monétaire envers la Belgique, n'a pratiquement pas de dette extérieure et ne subit donc pas le risque de change y relatif. Bien au contraire, ses lignes de crédit auprès de la Banque Nationale de Belgique sont encore restées intactes.

En reprenant ce dernier critère classique pour l'appréciation du poids de la dette publique et en passant à la méthode de calcul du STATEC, qui a tenu à adapter le SEC aux structures spécifiques de l'économie luxembourgeoise, on ne peut que renforcer les conclusions précédentes. Depuis le milieu des années 70, la dette publique conserve la même importance relative par rapport au P.I.B. – quelque 16 à 17% – ce qui signifie que l'augmentation en valeur de la dette publique correspond à la croissance réelle de l'économie. Même si selon la théorie des finances publiques cet état des choses permet de conclure à la réalisation et au maintien de l'équilibre budgétaire, je tiens néanmoins à approfondir encore l'analyse.

Par exemple, en appliquant ce deuxième critère d'analyse classique qu'est le poids relatif du service de la dette publique dans les dépenses budgétaires. Les quasi-constantes qui se dégagent de l'évolution comparée entre charges d'intérêts et dépenses courantes, d'une part, charges d'intérêt plus amortissements et dépenses globales, d'autre part, ne font que vérifier les conclusions positives tirées précédemment quant à la situation équilibrée des finances de l'Etat.

* *

1. Depuis la fin de l'année 1978 jusqu'à la clôture de l'exercice 1983, donc au cours d'une période de cinq ans, l'évolution globale des finances de l'Etat a été caractérisée par un besoin de financement net et par une émission de certificats de la dette publique dépassant un montant cumulé de 25,5 milliards de francs, soit pratiquement la moitié des dépenses ordinaires prévues au projet de budget. Chacun de nous peut, à la lumière de ces données, mesurer l'ampleur de la crise économique, l'envergure des efforts consentis en vue de la surmonter et leur impact sur les finances publiques.

2. A l'intérieur de cette enveloppe globale, le besoin de financement net de l'Etat, c'est-à-dire le recours aux réserves budgétaires et des fonds spéciaux plus l'endettement budgétaire net, ne s'élève qu'à quelque 13,2 milliards. Il n'intervient donc dans l'évolution globale des finances de l'Etat qu'à raison de quelque 52%, les autres 48% provenant de l'émission de certificats de la dette publique.

3. L'ampleur et la structure du besoin de financement de l'Etat ont varié d'année en année. Le trend vers une dégradation continue et accélérée en matière de finances publiques a marqué l'évolution au cours des années 79 à 82. En effet, si en 1979 et, à un degré moindre, en 1980 certains éléments constitutifs de l'ensemble présentaient encore une évolution favorable, tel ne fut plus le cas ni en 1981, ni en 1982. Les deux années citées en dernier étaient caractérisées avant tout par des recours substantiels aux réserves budgétaire et des fonds publics.

4. En freinant le trend vers une dégradation continue et accélérée des finances publiques, le projet de budget pour 1983 tend à amorcer un revirement de tendance.

Le seul élément qui ne suit pas cette évolution d'ensemble est constitué par l'émission de certificats de la dette publique. Pour l'année à venir cet élément sera probablement encore à l'origine de plus de la moitié du besoin de financement de l'Etat – 51,7% pour être précis –, d'où encore l'urgence de la réforme de l'assurance-pension. Comme le projet déposé par le Gouvernement prévoit la modification du mode de financement du système actuel, la dette à terme non défini devrait se stabiliser au niveau atteint au moment de l'entrée en vigueur de la réforme envisagée.

En 1983, le besoin de financement net de même que tous ses éléments constitutifs subissent cependant une évolution favorable par rapport aux années précédentes. Il en est ainsi notamment du recours à la réserve budgétaire qui ne représente plus que 44% de la moyenne pluriannuelle 79–83. Quant au solde des opérations extrabudgétaires, il ne la dépasse plus que de quelque 37%. Seul l'endettement budgétaire net se maintient à un niveau supérieur de près de 150% à la moyenne. L'ensemble de ces trois éléments, et qui forme donc ce qu'on est convenu d'appeler le besoin de financement net de l'Etat, ne dépasse la moyenne pluriannuelle que de 21%, ne représente plus que quelque 74% du niveau atteint pour l'année en cours et retombe à des montants nominaux inférieurs à ceux des exercices 81 et 82.

Ce revirement de tendance se reflète évidemment aussi dans les conditions d'équilibre du projet de budget pour 1983. En l'absence de tout emprunt, ce projet présenterait un excédent de dépenses de 2,4 milliards, alors que – dans la même hypothèse – le déficit du budget définitif pour 1982 s'élèverait à 3,3 milliards. En écartant, pour l'unique besoin d'un calcul théorique, l'incidence budgétaire immédiate des seules mesures fiscales décidées dans le cadre de l'élaboration des projets de budget respectifs, l'évolution favorable en matière d'équilibre budgétaire serait encore plus prononcée. En effet, à un déficit présumé de 3,8 milliards succéderait un solde négatif de 1,1 milliards seulement.

Un autre indice de l'amélioration des conditions d'équilibre est fourni par l'évolution du degré de couverture des dépenses extraordinaires par l'excédent de recettes du budget ordinaire. La part des dépenses extraordinaires couverte par ce mode de financement passe effectivement de 54% en 82 à 67,5% en 83.

Vu l'envergure des problèmes auxquels l'Etat s'efforce d'apporter des remèdes, l'évolution des finances publiques et les conditions d'équilibre du projet de budget peuvent être qualifiées de satisfaisantes. Encore convient-il de ne pas perdre de vue les indéterminations qui caractérisent ce projet et qui sont fonction des discussions tripartites.

Ces indéterminations ont été commentées dans pratiquement tous les avis. Ci-avant je vous ai cité la Chambre des employés privés qui qualifie le projet de budget pour 1983 de document provisoire. La prise de position la plus dense à cet égard émane toutefois de la Chambre des métiers. Ce commentai-

re qui, en certains points, rejoint les arguments que j'avais avancés dans ce contexte au moment de la présentation du projet, mérite d'être communiqué au grand public.

«La grande inconnue budgétaire constitue nécessairement l'aide publique à la sidérurgie. Il paraît de plus en plus évident, et Monsieur le Ministre des Finances l'a confirmé lors de la présentation du projet de budget, que l'intensification de l'effort de restructuration et de modernisation de la sidérurgie nécessite malencontreusement la mobilisation de moyens publics largement supérieurs à ce que l'on pouvait escompter à bon droit il y a un an encore. La comparaison avec une épée de Damoclès suspendue au-dessus du projet de budget est certes indiquée. D'ores et déjà il est acquis que la restructuration de la sidérurgie engloutira encore des sommes énormes et que son financement influencera fortement le déséquilibre budgétaire actuel et pèsera lourdement sur la balance des années à venir . . .

Quant aux répercussions financières résultant des décisions à prendre sur les plans économique, technique, social et financier, il est évident que le montant imputable à l'exercice 1983 dépendra du mode de financement public et de l'étalement dans le temps des dépenses budgétisables. A ce montant il convient d'ajouter, en marge du budget, les engagements ou cautionnements éventuellement consentis.

De toute façon, le montant imputable à l'un ou à l'autre exercice budgétaire n'est pas décisif, même si un étalement dans le temps des dépenses pouvait inciter à ajourner temporairement les problèmes d'équilibres budgétaires. Ce qui importe, c'est de soutenir dans des conditions acceptables un plan de restructuration sidérurgique qui ait une chance réelle de réussite sans que pour autant le pays tout entier risque d'être entraîné dans une aventure dangereuse, l'effort propre consenti par le secteur sidérurgique constituant un préalable au soutien public.»

Monsieur le Président du Gouvernement, dans son exposé budgétaire, vient de vous parler des résultats obtenus au sein de la conférence tripartite et de l'évolution des discussions qui ont été postérieures à la date de présentation, et a fortiori à la période d'élaboration du projet de budget pour 1983. Il vous a également esquissé l'état d'esprit politique avec lequel le Gouvernement aborde et entend mener à bonne fin le dialogue avec les partenaires sociaux.

L'un ou l'autre a qualifié le projet de budget d'attrape. Selon eux les prévisions de recettes et de dépenses ne correspondent déjà plus à la réalité et l'écart entre les chiffres et la réalité est plus grand que jamais. Parmi les arguments qu'ils avancent pour justifier leur thèse – et j'y reviendrai point par point par la suite – ils prétendent qu'en matière de dépenses, le Gouvernement ne soufflerait mot des milliards d'aides qui probablement devraient encore être consentis à la sidérurgie.

A cet égard je voudrais donner les précisions suivantes. Les aides à la sidérurgie inscrites dans la seule section 49.0 au projet de budget pour 1983 s'élèvent à 1 milliard de francs. Ce chiffre se compose de subventions en capital accordées au titre de l'application de la loi-cadre pour un montant de 600 millions ainsi que de 400 millions alloués sous forme d'aide extraordinaire et temporaire conditionnellement remboursable. Ces aides, prévues par la loi du 1er juillet 1981 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie, représentent respectivement 15 et 10% de la moyenne annuelle des investissements d'un montant de quelque 20 milliards que les sociétés sidérurgiques se sont engagées, dans le cadre de l'avenant du 22 janvier 1981, à investir pendant la période quinquennale 80–84. Aussi la discussion des volets technique et financier du plan de restructuration ne risque-t-elle pas d'entraîner des dépenses supplémentaires dans le cadre du projet de budget pour 1983.

Les indéterminations concernant l'exercice à venir sont donc essentiellement liées au volet social et elles ne seront levées qu'à la suite de l'accord à intervenir entre partenaires sociaux au sujet de la réduction des coûts de production. En considération du fait que cet accord ne saurait engager outre mesure les finances publiques, les dépenses prévues pour l'année prochaine à charge du fonds de chômage ont été évaluées provisoirement à 1,7 milliards, soit un montant légèrement inférieur aux dépenses effectives de 1981. A la lumière de ces prévisions, je ne peux que réaffirmer ce que j'avais dit dès le mois de septembre, à savoir que ce projet de budget ne perd en rien de sa véridicité du fait des indéterminations concernant la restructuration sidérurgique. Il comporte effectivement tous les éléments de recettes et de dépenses chiffrables découlant de la législation existante et des mesures nouvelles envisagées et connues à l'heure actuelle.

Dès lors, la seule voie qui aurait permis d'inscrire les crédits supplémentaires éventuellement nécessaires à la restructuration sidérurgique et plus précisément à l'amortissement des effets sociaux qui en découlent aurait été en quelque sorte celle qui consistait à passer outre la position des partenaires sociaux et à décréter les mesures de façon impérieuse. Je vous avoue que j'ai été un peu surpris en lisant dans certains organes de presse qu'on reprochait au Gouvernement sa façon d'agir et qu'on l'interprétait comme tentative pour faire retomber la responsabilité des mesures à prendre sur le dos des partenaires sociaux.

Or, de deux choses l'une. Ou bien on est pour la discussion tripartite et alors on accepte également que chacun des partenaires endosse sa part des responsabilités, ou bien on demande au Gouvernement de trancher avant que les discussions ne soient engagées entre partenaires sociaux et alors on dégrade le modèle luxembourgeois au niveau de la farce.

Le Gouvernement, quant à lui, a toujours accepté et continue à respecter l'esprit de concertation qui se trouve à la base de ce qu'on est convenu d'appeler le modèle luxembourgeois. Aussi, et Monsieur le Président du Gouvernement l'a exposé, il attendra l'issue des discussions tripartites et, pour le moins il l'espère, le consensus social qui s'en dégagera, pour inscrire

les mesures supplémentaires dans le projet de budget. Etant donné que cette inscription se fera par voie d'amendements, l'échéance pour l'aboutissement des discussions tripartites est clairement déterminée. Passé ce délai, le Gouvernement devra prendre ses responsabilités.

Il n'en reste pas moins que le Gouvernement, en présentant ce projet de budget, croit avoir jeté la base utile à partir de laquelle les aménagements indispensables pourront être opérés. Tout en n'ayant ni pu, ni voulu préjuger du résultat des discussions tripartites, il a évidemment veillé à se réserver une certaine marge de manœuvre pouvant servir, le cas échéant, à la mise en œuvre de cette politique de restructuration dès l'année prochaine. Aussi les différents commentateurs ne se sont-ils pas trompés en rangeant parmi les éléments essentiels de cette marge de manœuvre le produit de l'impôt de solidarité. A ce sujet, c'est avec satisfaction que je prends acte du fait que la plupart des chambres professionnelles, dont la Chambre de travail, «ne s'opposerait cependant pas, si cela s'avérait nécessaire, au maintien, pour 1983, des taux de l'impôt de solidarité au niveau fixé pour l'année en cours».

Outre les indéterminations liées à la restructuration sidérurgique, et que je viens de ramener à leurs justes proportions en ce qui concerne le budget pour l'exercice 1983, l'épuisement des réserves budgétaires et des fonds spéciaux constitue une deuxième considération qui rend indispensable le revirement de tendance amorcé par le Gouvernement. A la fin de l'exercice 1983, la réserve budgétaire ne sélèvera probablement plus qu'à quelque 2,3 milliards et les avoirs des fonds spéciaux tomberont à un montant identique. Le montant total des réserves de près de 4,6 milliards doit évidemment être comparé au sommet de 15,2 milliards atteint à la fin de l'exercice 1978, mais également aux 2,3 milliards correspondant à la situation de fin 1970. Compte tenu de l'évolution probable de l'indice des prix à la consommation, la valeur réelle des réserves à la clôture de 1983 correspond encore à 80% de la valeur réelle de fin 1970, qui caractérise la situation antérieure aux années de forte croissance économique.

Ceci dit, je ne veux aucunément embellir l'image réelle des finances publiques, car au rythme moyen de l'évolution propre à la période 79–82, la marge de manœuvre actuellement encore disponible du côté des réserves budgétaires et des fonds spéciaux sera absorbée d'ici la clôture de l'exercice 85. A la fin de mon exposé, j'approfondirai ces perspectives probables en matière de finances publiques en tâchant d'extrapoler l'évolution du passé au-delà de cet horizon.

Après avoir décrit les évolutions et perspectives économiques et financières, je me permettrai pour le moment de rapprocher ces deux niveaux d'analyse et d'en établir les interdépendances. Je commencerai par reprendre un critère d'appréciation du poids de la charge économique incombant à l'Etat, critère que je vous avais déjà exposé l'année passée et auquel, personnellement, j'attache beaucoup d'importance. Avant de vous rappeler brièvement de quoi il s'agit, je tiens à relever, qu'à mon avis, ce critère est bien plus global que ne l'est l'analyse effectuée par la Chambre de Commerce et qu'il est de nature à réfuter les conclusions et objections formulées par cette chambre.

Partant de l'idée que l'évolution économique se traduit dans les chiffres figurant à la fois du côté des recettes et des dépenses de l'Etat, j'estime que l'indicateur global le plus adéquat sur l'équilibre budgétaire doit porter à la fois sur les dépenses visant à promouvoir directement et indirectement le progrès économique et sur l'évolution des recettes prélevées sur les activités économiques. A partir du regroupement économique des données budgétaires, dont un tableau synoptique a par ailleurs été communiqué à chacun d'entre vous, j'ai retenu du côté des dépenses, les travaux d'entretien des routes et ouvrages hydrauliques, les achats de biens militaires durables, les subventions et les transferts de capitaux aux entreprises, les investissements ainsi que les octrois de crédits et les participations aux entreprises et, du côté des recettes, l'ensemble des rentrées à l'exception des recettes d'emprunts et des prélèvements sur fonds de réserve.

Je signalerai par ailleurs que cette étude ne porte que sur les opérations de l'Etat qui sont directement productives et qu'elle ne tient donc pas compte des transferts aux communes et à d'autres services publics, tels que les chemins de fer, qui se répercutent ensuite soit directement, soit indirectement, sur les activités économiques. Seul l'établissement d'un compte consolidé de l'ensemble du secteur public, voire même para-public, permettrait un tel élargissement de l'étude.

En rassemblant les données dans une optique pluri-annuelle, on obtient les résultats ci-après. Sous l'effet 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 et social est progressivement passée en moyenne annuelle de 25,8% pour la période 70–74 à 29,2% pour la période 75–79 et à 33,7% pour la période 80–83. Je ne vous cacherai pas que le projet de budget pour 1983, avec 31,5%, présente une part relative qui est certes inférieure à la moyenne, mais qui se situe toujours à un niveau dépassant le pourcentage annuel le plus élevé jamais atteint auparavant. Dès lors, il faut souligner le fait que le présent Gouvernement continue toujours à injecter dans le circuit économique une part relative de dépenses productives plus élevée que ne l'ont fait ses prédécesseurs.

Dans son avis relatif à la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil économique et social affirme que la collectivité nationale a consacré une part substantielle des ressources disponibles aux investissements en équipement collectif. Se référant à «l'effort exceptionnel d'investissement d'infrastructure», il a retenu que «de 1975 à 1982, l'ensemble des dépenses d'investissements financées par l'Etat a porté sur un total de 37,6 milliards de

francs et, au cours de la même période, les communes ont financé des investissements d'une valeur de 31,4 milliards de francs. Au total, l'effort consenti par les pouvoirs publics depuis l'avènement de la crise économique en 1975 dans un but d'améliorer les équipements collectifs se traduit au budget avec près de 80 milliards de francs.»

La crise économique ne se répercute cependant pas seulement sur l'équilibre budgétaire par le biais des dépenses à caractère économique, mais également par les dépenses à caractère social qu'une politique de sauvegarde de l'emploi rend nécessaire. En reprenant les périodes pluriannuelles retenues précédemment, on constate que la part de ces dépenses – transferts de revenus et de capitaux ainsi que crédits accordés aux ménages et à la sécurité sociale – dans les recettes liées à l'évolution de l'environnement économique et social progresse comme suit: 16,6% pour la période 70–74, 20% pour la période 75–79 et 24,1% pour la période 80–83.

Les parts relatives des dépenses à caractère économique et social suivent donc une évolution analogue. Dès l'avènement de la crise en 74, les unes et les autres se sont accrues, étant entendu toutefois que le perfectionnement du système de sécurité sociale n'est pas étranger au gonflement des dépenses sociales. A partir du moment où la crise conjoncturelle est venue se greffer sur la crise structurelle les deux groupes de dépenses ont connu une explosion supplémentaire due aux politiques de sauvegarde de l'emploi et de restructuration économique.

Afin d'illustrer de façon on ne peut plus prégnante l'impact de la crise sur le budget, je vous citerai simplement deux chiffres: 40 et 52%. Voilà l'évolution de la part des dépenses à caractère économique et social dans le total des recettes liées à l'environnement y relatif entre le début des années 70 et le début des années 80.

Des fois j'ai l'impression que l'ampleur de la crise économique n'est pas encore bien saisie, même par ceux qui ont un rôle important à jouer dans la vie publique. Je me dois donc de vous citer un certain nombre de chiffres significatifs qui traduisent parfaitement, bien que de façon succincte, l'état de gravité de la récession. Pour ce faire, je me base sur les comptes nationaux 1960–1980 publiés par le STATEC au mois de septembre et complétés pour les besoins de la cause par les prévisions 81–83 mises au point par les services de la Commission de Bruxelles. Tous les indicateurs sont exprimés aux prix de 1975, c'est-à-dire qu'on est en présence de variations en volume ou, si vous préférez, de variations réelles.

1. Produit intérieur brut, taux de variation moyen annuel: 71–74: +8,3%; 75: −2,1%; 76–79: +3,7%; 80–83: −0,7%. Après la croissance rapide du début des années 70, le recul dû au choc pétrolier n'a duré qu'une année et a été suivi dès 1976 par la reprise d'une croissance assez soutenue. Suite au deuxième choc pétrolier et à la crise de la sidérurgie, la récession s'étend sur au moins trois exercices consécutifs et le niveau d'avant 80 risque d'être rattrapé au plus tôt en 1985 seulement.

2. Exportations de biens et de services: 71–74: +10,9%; 75: −10,9%; 76–79: +4,6%; 80–83: −2,8%. L'évolution que je viens de vous décrire concernant le P.I.B. caractérise également les exportations, sauf que dans ce domaine les variations sont encore plus prononcées et que le volume atteint en 83 risque encore d'être inférieur de quelque 4,5% au niveau de 74.

3. Formation brute de capital fixe: 70–73: +10,4%; 74–76: −5,8%; 77–83: +1,8%. L'évolution au cours de la dernière période a été irrégulière. Un facteur constant a toutefois été le développement de l'apport du secteur public dans la F.b.C.F. Sa part est en effet passée de 15,9% pour la période 70–73 à 22% pour la période 74–79 et à plus de 26% en 1980, dernière année dont on dispose des chiffres requis.

La comparaison avec la situation des autres Etats membres de la CE vient de montrer que l'effort d'investissement au niveau des équipements collectifs a été considérable au Grand-Duché de Luxembourg au cours des dernières années. Cette opinion est par ailleurs partagée par le Conseil économique et social qui, dans son avis précité, conclut son analyse comme suit:

«Cet effort d'investissement, exceptionnellement élevé de notre pays, explique d'ailleurs que la formation brute de capital fixe par habitant enregistrée au Luxembourg a dépassé la moyenne communautaire de près de 50% au cours des 10 dernières années: rapportées à la population, les dépenses d'investissement immobilier engagées par les pouvoirs publics luxembourgeois dépassaient 20.000 francs en 1978, alors que les dépenses correspondantes des pouvoirs publics allemands (Bund, Länder, Gemeinden . . .), atteignaient, pour la même époque, à peine 10.000 francs.»

4. Consommation privée: 71–75: +5,1%; 76–80: +3%; 81–83: −0,6%. Cet agrégat a certes connu un ralentissement de sa croissance à partir de 76, mais ce n'est que dès le début des années 80 que la stagnation, voire même un léger recul, a pris la relève.

5. Rémunération des salariés par salarié: 70–74: 6,9%; 75–80: +1,9%. Le concept en question a toujours connu une croissance réelle, forte jusqu'en 74, modérée par après. Les données pour la période 81–83 ne sont pas comparables, car elles sont certes corrigées par l'indice des prix à la consommation, mais non exprimées en francs constants 75. Je signale à titre d'information que ces données font apparaître un recul réel de la rémunération des salariés par tête de 1,3% en moyenne annuelle.

Ces chiffres parlent un langage clair et net qui se passe de tout commentaire. Non seulement ils expliquent l'essentiel de l'explosion des dépenses budgétaires à caractère économique et social. Non seulement, ils constituent la raison profonde de la détérioration des finances publiques, mais encore, associés aux projections à moyen terme, indiquent-ils de quoi sera fait l'avenir économique, social et financier.

A la lumière de ces évolutions, on se demande évidemment comment l'Etat a pu financer ces charges.

A-t-il accru son prélèvement sur les autres agents économiques ?

Il ressort des chiffres inscrits dans la version écrite de mon discours que la part des recettes liées à l'évolution de l'environnement économique et social dans le P.I.B. au prix du marché, soit de l'ensemble des rentrées retenues dans la classification économique, abstraction faite des seules recettes d'emprunt, a évolué comme suit à moyen terme: 23,6% pour la période 70–74; 27,6% pour la période 75–79 et 28,4% pour la période 80–83. Cette évolution dans le temps fait clairement apparaître que c'est surtout après la crise de 74 que le poids des recettes étatiques sur l'activité économique s'est accru, mais qu'à partir de 77 ce poids est resté relativement stable pour ne varier qu'entre 28 et 29,5%. Seule l'année 79 a été marquée par un pourcentage plus faible – 26,7% – dû au recul du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Certaines chambres professionnelles reprochent au Gouvernement une prévision trop optimiste du côté des recettes. Ce sont notamment l'impôt fixé par voie d'assiette, avec une progression de 17,3%, et l'impôt sur le revenu des collectivités, avec une progression de 15,2%, qui sont visés. Quant à l'intention du Gouvernement de faire procéder à une perception plus prompte de l'impôt dû, elle a suscité des réactions certes positives dans l'ensemble, mais nuancées quant à leur teneur. Par exemple, la chambre des métiers, en considération des circonstances économiques actuelles, estime qu'une politique judicieuse en matière de perception des arriérés fiscaux paraît de mise. «Il serait en effet inconscient d'accélérer outre mesure, et ceci pour des raisons d'équilibre budgétaire, un rythme d'encaissement de l'impôt qui, pendant des années, a été considéré comme normal.»

Avant d'approfondir le problème des arriérés, je tiens à cerner de plus près les prévisions gouvernementales en matière de fiscalité. A cet effet, je comparerai les recettes prévues dans le cadre du projet de budjet pour 1983 avec les résultats effectifs du compte provisoire 1981. Parallèlement je me référerai aux rentrées effectives des 9 premiers mois de l'année en cours pour en dériver l'évolution par rapport aux mois correspondants de 81.

Prévision et évolution des rentrées fiscales

Catégories de recettes	Comparaison projet de budget 83 / Compte provisoire 81		Comparaison 82/81 Taux d'accroissement	
	Variations en %	Taux d'accroissement moyen annuel (en %)	Budget 82/ compte 81	Rentrées effectives de 9 mois
Principales recettes fiscales [1]	+14,0	+ 6,8	+ 5,4	+20,2
Impôt général sur le revenu	+12,7	+ 6,2	+ 8,3	+16,5
dont: assiette	+25,5	+12,0	+ 7,0	+20,9
collectivités	+ 4,4	+ 2,2	– 9,4	+30,5
traitements et salaires	+12,1	+ 5,9	+ 5,2	+ 9,2
TVA [2]	+18,1	+ 8,7	+ 7,7	+17,0
Part dans les recettes communes de l'U.E.B.L.	+16,3	+ 7,8	+11,4	+31,5 [3]

1 Les variations 83/81 et 82/81 se rapportent à des paniers de recettes légèrement différents; exprimée par rapport aux recettes de l'exercice de base 1981, cette différence s'élève à 0,63%
2 Recettes brutes (y compris recettes pour le compte des CE à titre des ressources propres)
3 Estimation de la quote-part luxembourgeoise faite par l'administration compétente.

Le rapprochement de ces chiffres ne doit pas donner lieu à des interprétations abusives. En effet, la perception à un mois différent de l'année de l'une ou de l'autre rentrée substantielle est de nature à fausser considérablement la base de comparaison. Néanmoins, et avec toute la prudence qui s'impose, les renseignements suivants peuvent être tirés de ces évolutions.

1. Au cours de l'exercice 1982, l'évolution des recettes dépassera certainement, et probablement de façon notable, les prévisions budgétaires relatives à cet exercice. Si toutes les recettes principales suivent cette évolution, ce sont surtout l'impôt fixé par voie d'assiette, l'impôt sur le revenu des collectivités et la TVA pour lesquels l'écart entre prévisions et réalisations semble être le plus prononcé. Pour la dernière catégorie de recettes, la dévaluation du franc, la hausse des prix qui en est découlée pour les importations, les achats de précaution et ceux opérés par des non-résidents expliquent largement cette évolution dynamique.

En ce qui concerne l'impôt frappant les collectivités, mais surtout l'impôt fixé par voie d'assiette, le rattrapage du retard de perception accumulé au cours des exercices précédents ressort clairement de l'évolution.

2. Les prévisions qui sont à la base du projet de budget pour 1983, dans une certaine mesure, tiennent compte de ces évolutions récentes. A la lumière des rentrées effectives des 9 premiers mois de l'année en cours, on pourrait toutefois estimer que ces prévisions sont encore en recul par rapport à l'évolution possible.

* *

Les prévisions de recettes ordinaires établies pour 1983 ont été fondées sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget. Elles tiennent partant compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques. Sauf changement fondamental des tendances actuelle-

ment prévisibles, ces estimations doivent donc être considérées comme réalistes.

Cette réalité comporte toutefois une option politique, à savoir la conduite d'une gestion budgétaire prudente telle qu'elle se trouve déjà être arrêtée dans la déclaration gouvernementale de 1979. En considération de l'ampleur et de la durée de la crise économique ainsi que de ses répercussions sur les finances de l'Etat, le Gouvernement a justement voulu ancrer sa politique budgétaire sur une prévision prudente des rentrées fiscales.

Aussi le projet de budget pour 1983 n'est-il pas basé sur des rentrées exceptionnelles dues à une perception accélérée des arriérés fiscaux. Certes la volonté politique de rompre avec cette injustice sociale se reflète dans les chiffres, mais pas dans toute la mesure du possible.

Cette prudence, ou si vous préférez cette introduction d'une optique à moyen terme dans la projection des recettes annuelles, constitue par ailleurs un argument supplémentaire que j'opposerai à tous ceux qui ne cessent de reprocher au Gouvernement une politique d'après nous le déluge. Ce reproche je l'avais déjà réfuté l'année passée et je ne voudrais plus y revenir aujourd'hui. En vue d'introduire les accents et les orientations du projet de budget proprement dit, je me limiterai simplement à vous citer un passage de mon discours de 1981 au moyen duquel j'avais tenté de décrire d'une manière figurative la gestion des finances publiques pratiquée par le présent Gouvernement.

«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 aux plus munis d'entre eux une contribution plus substantielle. Pendant tout le 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.»

Le projet de budget pour 1983 s'insère parfaitement dans cette approche globale. Aussi le but que je me propose dès à présent n'est-il pas tellement de présenter ses orientations et ses accents – ce souci a fait l'objet de ma note de présentation – mais plutôt d'apprécier ses lignes directrices sous l'angle de vue de leur intégration dans une politique budgétaire cohérente à moyen terme.

1. Bien que cette année-ci j'aie rompu avec les habitudes du passé en ne communiquant plus aux départements une norme d'augmentation des dépenses devant être respectée au moment de la présentation des propositions budgétaires, il est évident que le Gouvernement, au moment de ses choix politiques, a dû se fixer un plafond de dépenses à ne pas dépasser. Conformément aux principes de politique budgétaire structurelle du programme gouvernemental, cette norme d'augmentation annuelle des dépenses a été établie sur base d'une croissance zéro à moyen terme du P.I.B. en volume ainsi que d'une prévision de hausse de l'échelle mobile des salaires de 6,6% pour 1983. Compte tenu d'une légère correction en fonction de l'évolution prévisible de ce dernier agrégat en 82, la norme a finalement atteint 6,5%.

Les perspectives économiques que je viens de vous exposer prouvent que l'évolution projetée pour le P.I.B. en volume est réaliste. Ce jugement se trouve être partagé par la plupart des commentateurs du projet de budget. Je m'empresse toutefois à préciser dès à présent que le recul de l'activité économique me semble être tellement prononcé que j'ai l'intention de ne pas abandonner l'hypothèse de la croissance zéro, même si dans les années à venir l'évolution du P.I.B. redevenait faiblement positive. Ce n'est que dans le cas où la stagnation du P.I.B. ferait place à une relance franche que l'évolution de cet agrégat pourrait être de nature à influencer la norme de progression des dépenses publiques.

En ce qui concerne la hausse de l'échelle mobile des salaires de 6,6%, il est évident que, compte tenu d'un taux d'inflation prévisible de 9% pour 1983, cette hypothèse présente un caractère normatif. En effet, elle reflète l'intention du Gouvernement de mettre en œuvre une politique volontariste en matière de prix et de revenus. Ce n'est que par le biais d'un effort d'endiguement des tensions inflationnistes et de leurs répercussions sur le coût des facteurs de production que pourront être réalisés les gains de compétitivité indispensables en vue de la restructuration économique et du retour à une situation proche du plein emploi.

La politique des revenus et des prix fait partie intégrante des discussions tripartites. C'est en fonction de l'issue de ces discussions que le Gouvernement arrêtera les mesures qui s'imposent. Ce faisant, il veillera à répartir les sacrifices d'une façon équitable entre les catégories socio-professionnelles, et ce selon leurs capacités contributives. Pour l'instant, je me limiterai à vous citer la recommandation émise par la Commission des CE dans le cadre de son rapport économique annuel 1982–83 au sujet de la politique économique adaptée aux besoins de la situation luxembourgeoise.

«Une remise en application du système d'indexation est prévue en principe à partir de janvier 1983. Il est néanmoins souhaitable pour préserver la capacité concurrentielle et consolider la désinflation, que le Gouvernement puisse parvenir à un accord avec les partenaires sociaux sur une neutralisation – au moins temporaire ou partielle – de la liaison des salaires et autres revenus à l'évolution des prix. La modération des coûts qui en résulterait est un élément indispensable à la restructuration de l'écono-

mie, dont dépend l'amélioration à terme de la situation de l'emploi. Les mesures prises en 1982 et qui visent à accroître la mobilité géographique et sectorielle de la main-d'œuvre, devraient être renforcées afin d'alléger les charges budgétaires liées à la lutte contre le chômage».

2. La progression des dépenses n'a pu être ramenée à un taux légèrement inférieur à 6,5%, soit un des taux les plus bas jamais proposés par un Gouvernement au cours de la dernière décennie, qu'après compression des premières propositions budgétaires, assez modérées il est vrai, de quelque 3,1 milliards.

Cette progression modérée en valeur correspond en fait à une stagnation, voire même à un léger recul en termes réels, selon qu'on la déflate avec l'évolution de l'échelle mobile des salaires ou avec le taux d'inflation.

D'aucuns se sont demandé si ces prévisions de dépenses étaient réalistes et ils sont même allés jusqu'à remettre en cause la véridicité budgétaire.

Il est évident que la preuve de véridicité ne peut être fournie qu'à la clôture de l'exercice. Les résultats effectifs du passé démontrent cependant que dans ce domaine le Gouvernement n'a pas de leçon à recevoir de qui que ce soit. En exprimant l'écart nominal entre solde budgétaire et solde émargé au compte en pourcentage des dépenses prévues au budget, on obtient les chiffres suivants. Pour la période 69–74 le rapport moyen obtenu s'élève à 7,1%; pour la période 74–79 à 4,1 et pour la période 79–81 à 0,6%. J'ajouterai que pour les deux derniers exercices clôturés, le compte s'est soldé à chaque fois dans des conditions d'équilibre plus favorables que ne le laissait entendre le budget définitif.

3. Les accents fondamentaux de la politique budgétaire qui se reflètent du côté des dépenses sont archi-connus.

– Priorité à une politique économique active à composante essentiellement structurelle avec comme instruments principaux: aides directes et indirectes pour la consolidation et la diversification de l'industrie, y compris l'aménagement de zones industrielles à caractère national; recherche appliquée et innovation; office du ducroire; prêts d'Etat à Etat; investissements directs de l'Etat, en légère régression par rapport au montant exceptionnellement élevé atteint dans le budget définitif de 82, mais qui se maintiennent à un niveau soutenu à moyen terme.

– Continuation sélective de l'œuvre de progrès social par le biais de la promotion du logement social – majoration des primes, relèvement des plafonds de revenu et réintroduction de l'épargne-logement –, de la création d'un régime de prêts aux jeunes ménages ainsi que d'autres mesures spécifiques visant à améliorer les conditions de vie des plus défavorisés de nos concitoyens.

– Freinage des dépenses de train de vie imposé aussi bien à l'Etat qu'aux organismes publics dans le financement des frais de fonctionnement desquels l'Etat intervient: les dépenses pour achats de biens non durables et de services, c'est-à-dire les dépenses de consommation proprement dites, ne progressent que de 2,7%.

L'ensemble de ces initiatives gouvernementales a trouvé un accueil favorable auprès des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat. Il est évident que selon les intérêts en jeu les uns proposent un renforcement de telle ou telle action, les autres un ajustement de telle ou telle autre mesure. Ce faisant, les organes consultatifs jouent le rôle qui leur revient et certaines de leurs considérations méritent d'être examinées de plus près. Au-delà des propositions ponctuelles, j'ai particulièrement apprécié les analyses plus poussées fournies au sujet de thèmes divers tels que la politique en matière de construction, la politique de l'emploi ou encore la politique des transports.

Ces réflexions doivent servir de base à la discussion budgétaire qui s'engagera dans les semaines à venir dans cette enceinte et au cours de laquelle tous les départements et toutes les politiques seront passées en revue. Je laisse à mes collègues le soin d'exposer leurs politiques respectives et de réagir aux arguments avancés dans les différents avis. Quant à moi, et vous l'aurez sans doute deviné depuis un certain temps déjà, j'entends consacrer l'exclusivité de mon discours aux problèmes financiers d'envergure auxquels nos politiques économique, sociale et autres se trouvent être confrontées.

4. Le dernier volet du projet de budget pour 1983 qui retiendra mon attention sera la politique fiscale. Le présent projet ne comporte pas d'augmentation de la charge fiscale. Au contraire, les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre des travaux d'élaboration du projet de budget ont pour objet d'atténuer cette charge dans le chef des contribuables.

– La principale de ces mesures vise l'adaptation linéaire et générale du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'évolution de l'inflation.

Bien que la moins-value de recettes puisse être évaluée pour 1983 à environ 1 milliard au seul titre de l'impôt sur les traitements et salaires, le Gouvernement estime qu'un freinage supplémentaire des revenus disponibles doit être évité. Ceci d'autant plus que l'amélioration des conditions d'équilibre est telle que les arguments d'exigences budgétaires avancés l'année passée à l'encontre de cette adaptation non sélective ne sont actuellement plus guère valables.

– D'autres mesures d'allégement fiscal sont constituées par un relèvement du minimum forfaitaire de 15 à 18.000 francs et une majoration correspondante des montants maxima concernant la déductibilité à titre de dépenses spéciales des primes et cotisations d'assurances autres que celles de la sécurité sociale, ainsi que par l'introduction de l'exemption fiscale pour les suppléments de salaires allouées pour le travail de nuit, de dimanche et de jour férié.

– Finalement, une mesure particulièrement intéressante à la fois du point de vue économique et social est constituée par la modification du régime de déductibilité des intérêts débiteurs. En créant la possibilité pour le contribuable, propriétaire de l'habita-

tion occupée, de déduire les intérêts passifs au-delà de la valeur locative fixée forfaitairement, le Gouvernement est prêt à accepter un déchet d'impôt évalué à 210 millions par année d'imposition.

Pour respecter cette enveloppe budgétaire, mais surtout pour des raisons de justice sociale, les intérêts débiteurs ne pourront néanmoins être admis en déduction qu'à concurrence d'un montant plafonné et différencié suivant la situation de famille du contribuable.

Vous ne serez sans doute pas surpris d'apprendre que grosso modo, et sous réserve de la remarque faite précédemment au sujet du commentaire des dépenses, ces mesures d'allégement fiscal ont également trouvé un accueil favorable. A ceux qui se sont demandé si l'Etat pouvait encore accorder des allégements fiscaux en ces temps de crise, je répondrai que ces mesures ont été retenues par le Gouvernement parce qu'elles sont de nature à exercer un effet direct ou indirect sur l'activité économique. C'est justement dans cet ordre d'idées que le Gouvernement entend par ailleurs proroger pour l'année 1983 l'aide fiscale temporaire à l'investissement de même que l'exemption partielle du bénéfice commercial de l'impôt sur le revenu et de l'impôt commercial.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que le projet pour 1983 représente du point de vue de la politique budgétaire un document bien équilibré. L'appréciation d'une politique financière ne peut cependant se faire valablement que si l'on élargit le champ d'analyse à l'ensemble des opérations budgétaires et extrabudgétaires de l'Etat et si l'on se place dans une optique à moyen terme. Je pense avoir accompli cet exercice de façon responsable et je n'ai plus guère besoin de vous rappeler les chiffres.

Le besoin de financement net de l'Etat s'élève en moyenne annuelle à plus de 2,6 milliards de francs pour la période 79–83. Ce mode de financement des dépenses publiques a été rendu possible du fait que pendant les années de bonne conjoncture l'Etat a pu se procurer des capacités de financement substantielles. Cette capacité s'est élevée en moyenne annuelle à plus de 1,4 milliard au cours de la période 70–78. Pendant toutes ces années, seul le compte de l'exercice 1976 a émargé un besoin de financement

Scénarios de l'évolution pluriannuelle de finances publiques (Unité: Milliard de fr.)

	1981 Compte provisoire	1982 Budget définitif	1983 Projet de budget	Hypothèses 1984	1985	1986
Recettes						
Recettes budgétaires	53,41	54,79	59,26	–	–	–
Recettes d'emprunts	–2,00	–2,00	–2,00	–	–	–
Recettes nettes	51,41	52,79	57,26	61,55	66,17	71,13
Dépenses						
Dépenses budgétaires	54,98	56,07	59,71	–	–	–
Fonds d'investissements: Dotations	–2,56	–1,99	–1,98	–	–	–
Opérations	+3,26	+3,63	+3,05	–	–	–
Dépenses réelles: Scénario 1	55,68	57,71	60,78	64,73	68,94	73,42
Scénario 2				65,95	71,55	77,63
Excédents: Scénario 1	–4,27	–4,92	–3,52	–3,18	–2,77	–2,29
Scénario 2				–4,40	–5,38	–6,50

	1981 Compte provisoire	1982 Budget définitif	1983 Projet de budget	Hypothèses 1984	1985	1986
Financement des excédents						
Emprunts	+2,0	+2,0	+2,0	+2,0	+2,0	+2,0
Prélèvements sur les réserves: Scénario 1	+2,3	+2,9	+1,5	+1,2	+0,8	+0,3
Scénario 2				+2,4	+3,4	+4,5
Evolution des réserves						
Réserves au début de l'exercice: Scénario 1	+9,8	+7,5	+4,6	+3,1	+1,9	+1,1
Scénario 2					+0,7	–2,7
Réserve budgétaire proprement dite	(+5,6)	(+4,0)	(+2,7)	(+2,3)		
Réserves sur fonds d'investissements	(+4,2)	(+3,5)	(+1,9)	(+0,8)		
Réserves à la fin de l'exercice: Scénario 1	+7,5	+4,6	+3,1	+1,9	+1,1	+0,8
Scénario 2				+0,7	–2,7	–7,2

dû, vous le devinez sans doute, au recul temporaire de l'activité économique en 75.

Si j'ai rappelé ces chiffres, c'est dans le seul but de vous permettre d'apprécier à sa juste valeur l'ampleur des problèmes financiers que vont faire apparaître les scénarios ci-après concernant l'évolution pluriannuelle des finances publiques.

J'ai retenu deux scénarios parmi toute la panoplie des projections possibles, et ce à l'horizon 1986. Comme vous pourrez le constater, ces prévisions ne se réfèrent pas aux données budgétaires brutes, mais elles ont été adaptées en fonction, d'une part, de l'évolution des dépenses réelles, c'est-à-dire corrigées par les opérations des fonds d'investissements publics et, d'autre part, de l'évolution des recettes provenant de l'environnement économique, c'est-à-dire abstraction faite du produit de l'emprunt.

Le premier scénario constitue à mes yeux une hypothèse, certes optimiste, mais néanmoins possible à condition qu'une politique budgétaire rigoureuse soit respectée. Elle est basée sur une croissance annuelle moyenne des dépenses de 6,5% correspondant donc grosso modo à la norme budgétaire observée dans le cadre de l'élaboration des projets de budget pour 82 et 83. Quant à la prévision des recettes, elle a été basée sur un taux de 7,5%, soit un taux nettement inférieur par rapport aux résultats enregistrés dans les derniers comptes clôturés et également en léger recul par rapport aux prévisions des deux derniers projets de budget. Je considérerai ce scénario comme une évolution digne d'efforts d'un point de vue politique, car il correspond aux principes de gestion financière adoptée par le Gouvernement.

Quant au deuxième scénario, il part d'un dérapage des dépenses publiques à raison de 8,5% en moyenne annuelle. Comme la prévision concernant les recettes reste inchangée, cette hypothèse revient donc à supposer une détérioration progressive des finances publiques. Je la qualifierai d'hypothèse pessimiste, car sa réalisation équivaudrait à un échec de la politique budgétaire que le présent Gouvernement se propose de poursuivre.

Les deux projections ont un point commun: chacune part d'un recours à l'emprunt au rythme constant de 2 milliards par an. A partir de là, les scénarios deviennent cependant diamétralement opposés.

Dans l'hypothèse pessimiste, l'excédent des dépenses sur les recettes s'accroît d'année en année tandis que le prélèvement annuel sur les réserves poursuit une évolution identique. A la fin de l'exercice 1986, non seulement les réserves seraient épuisées, mais encore le besoin de financement cumulé atteindrait un montant de 7,2 milliards. Et ce, malgré le recours constant à l'emprunt.

Si le Gouvernement réussissait à atteindre ce que je viens de présenter en quelque sorte comme objectif, l'excédent des dépenses sur les recettes de même que le prélèvement annuel sur les réserves se réduiraient progressivement, de sorte qu'à la fin de l'exercice 1986 les réserves s'élèveraient toujours à quelque 0,8 milliard de francs.

L'ensemble de ces chiffres doit cependant être manié avec une extrême prudence. Pour s'en rendre compte il suffit de se référer aux projections présentées par les rapporteurs précédents et de comparer les données avec celles actuellement valables. Aussi les scénarios pluriannuels que je viens d'esquisser ne servent-ils qu'à tracer les grandes évolutions possibles: poursuite d'une politique budgétaire rigoureuse ou dérapage des dépenses publiques à un rythme dépassant celui de l'évolution des recettes.

A la lumière de ces chiffres quelques conclusions s'imposent toutefois:

1. quelle que soit l'hypothèse retenue, les finances publiques resteront marquées au cours des exercices à venir par une excédent des dépenses réelles et l'objectif politique ne peut que se limiter à une réduction progressive de ces excédents annuels;
2. le financement de ces excédents ne peut être assuré que si l'Etat continue à recourir à l'emprunt, le montant annuel de 2 milliards constituant un minimum dans l'optique 1986;
3. c'est au moyen des prélèvements sur les réserves que l'Etat devra continuer à financer les excédents restants;
4. l'ampleur de ces prélèvements et leur évolution dans le temps – maîtrise ou explosion – dépendent du degré de rigueur inhérent à la politique budgétaire.

Précisément, c'est sous cet aspect que l'hypothèse de base sur laquelle reposent les projections doit être explicitée. Une croissance de 6,5% par an correspond certes aux taux prévus pour l'évolution des dépenses budgétaires en 82 et 83. A noter que pour ces deux exercices les dépenses réelles prévisibles ne progressent même respectivement que de 3,7 et 5,3%. Mais l'évolution réelle aussi bien des unes que des autres a été caractérisée auparavant par une croissance dépassant 12%, et ce aussi bien en 80 qu'en 81.

Ainsi donc le respect d'un taux de croissance des dépenses réelles limité à 6,5% exige non seulement une poursuite de la politique rigoureuse amorcée depuis l'année passée, mais encore, compte tenu de l'épuisement des réserves, une restructuration des dépenses budgétaires en faveur une fois de plus des dépenses à caractère économique et social. Car, et il convient de le signaler, l'envergure des opérations du fonds de chômage de même que la répartition future des charges entre fonds de l'Etat et autres ressources constituent actuellement encore une inconnue dont l'impact sur les dépenses réelles peut être de nature à influencer considérablement les conditions d'équilibre futures.

* *

Le projet de budget pour 1983 constitue du point de vue de la politique financière un document bien équilibré: stagnation, voire même léger recul du volume des dépenses; déficit peu élevé et besoin de financement inférieur à ceux des deux exercices précédents; restriction des dépenses de train de vie;

volume d'investissements publics maintenu à un niveau remarquable; allégement de la charge fiscale; développement de quelques instruments essentiels de politique économique; introduction de plusieurs mesures en vue de promouvoir le logement et consolidation sélective de l'œuvre de progrès social.

La véridicité du projet de budget pour 1983 ne saurait être remise en cause. Certes les mesures de restructuration sidérurgique et plus précisément leurs effets sociaux sont entâchés d'indéterminations, dont je viens cependant de ramener le degré à ses justes proportions. L'exécution des budgets ne fait que renforcer cette impression de véridicité. En vertu des principes d'une gestion budgétaire prudente, le Gouvernement, tout en voulant rompre avec l'injustice sociale que caractérise le phénomène des arriérés fiscaux, n'a pas basé le projet sur des rentrées exceptionnelles dues à une perception accélérée de ces impôts.

Le développement de la part relative des dépenses à caractère économique et social dans les recettes correspondantes n'a pas été financé par un prélèvement accru de l'Etat sur les autres agents économiques. Partant d'une situation financière nullement alarmante, le Gouvernement a comblé les moins-values de recettes découlant d'un environnement économique en crise par un recours accru à l'emprunt ainsi que par des prélèvements sur les réserves budgétaire et de fonds spéciaux. Le trend constaté entre 1979 et 1982 vers une dégradation continue et accélérée des finances publiques a subi un revirement de tendance dans le cadre du présent projet de budget. Malgré ce revirement, documenté notamment par l'amélioration des conditions d'équilibre et la réduction du besoin de financement net de l'Etat, ce besoin accumulé dépassera 13 milliards de francs à la clôture de 1983, tandis que l'évolution globale sera marquée par un solde négatif cumulé de plus de 25,5 milliards.

L'amenuisement des réserves de même que la pérennité et l'aggravation de la crise économique constituent des réalités qui incitent à une gestion rigoureuse des finances publiques. Les scénarios pluriannuels font apparaître que l'objectif politique en la matière ne peut que se limiter à une réduction progressive des excédents des dépenses réelles et à une maîtrise des recours annuels à l'emprunt et aux réserves. A l'horizon 1986, cet objectif ne sera atteint que dans l'hypothèse où les dépenses budgétaires non seulement stagneront en volume, mais seront restructurées davantage encore en faveur des dépenses à caractère économique et social.

Toutes ces considérations plaident en faveur d'une politique rigoureuse et disciplinée. Nos partenaires européens ont décidé des politiques économiques restrictives. 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 des entreprises. En matière sociale il faudra se préoccuper de la position et des besoins des couches sociales les plus démunies de notre population.

Indiquer les limites, endiguer le flot des revendications, ce sont des tâches ingrates. En des temps de crise comme les nôtres, où il s'agit non pas de répartir davantage mais de gérer un volume de fonds décroissant, les débats concernant la bonne voie à suivre se resserrent. Voilà aussi l'explication des réactions contradictoires au sein même de l'opposition. Tandis que les uns reprochent au Gouvernement de poursuivre une politique trop austère, les autres regrettent que le pouvoir exécutif édulcore la situation et que ses propositions manquent d'austérité. Je répondrai encore à ces derniers qu'ils ont tort en croyant que l'austérité ou la rigueur budgétaires doivent nécessairement avoir comme résultat le démantèlement du tissu social et/ou le desserrement de l'encadrement économique.

Tous ceux qui continuent à exiger des dépenses supplémentaires de la part de l'Etat ou qui rejettent des mesures spéciales que le Gouvernement estime indispensables en vue de redresser l'économie et l'emploi, ne sont crédibles que s'ils indiquent les impôts à augmenter ou les dépenses à supprimer en contrepartie. Le Conseil d'Etat s'est avancé sur ce terrain difficile en faisant des propositions concrètes. Celles-ci seront loin de faire l'unanimité et vous ne serez sans doute pas surpris de m'entendre dire que le Gouvernement lui non plus ne partage pas toutes ces idées. Mais au moins ces propositions ont-elles le mérite d'exister. En présentant un programme pluriannuel des dépenses extraordinaires, et donc notamment des investissements publics, le Gouvernement s'est également efforcé de dégager des priorités budgétaires. Or, l'examen et la discussion de ces choix et donc éventuellement la formulation d'alternatives n'ont guère suscité d'intérêt.

Malgré la quasi-absence de contre-propositions constructives et cohérentes, je ne voudrais pas terminer mon discours sans vous résumer les lignes directrices qui guident le Gouvernement dans l'orientation de sa politique budgétaire.

1. Au cours des années à venir nous devrons continuer à maîtriser un double problème, délicat à plusieurs points de vue: assurer le financement du chômage et essayer en même temps de le résorber en promouvant directement et indirectement les investissements créateurs d'emplois. Car pour nous tous, l'acceptation du chômage est et restera inadmissible.

2. Au vu de l'épuisement des réserves et de la pérennité de la crise économique, l'accroissement des dépenses publiques devra se situer tout au plus au niveau des potentialités de croissance à moyen terme du produit intérieur brut en volume. Les finances publiques devront donc être gérées sur base d'une stagnation voire même d'un léger recul des dépenses réelles.

3. Le financement des excédents de dépenses réelles inévitables à court et moyen terme devra être assuré par le biais d'un recours constant à l'emprunt et de prélèvements supplémentaires sur les réserves

encore disponibles. L'objectif politique réside dans une diminution progressive des excédents et des recours annuels à la réserve.

4. En dépit de cette politique budgétaire rigoureuse, le développement limité des finances publiques ne pourra être réalisé qu'au prix d'une restructuration des dépenses réelles vers encore davantage de dépenses à caractère économique et social visant la restructuration économique et la sauvegarde de l'emploi. Cette concentration d'un volume de fonds qui tout au plus restera constant, signifie que pour certaines catégories de dépenses des réductions réelles seront inévitables.

5. Toutes ces actions devront être menées à bonne fin sans que pour autant un seul principe de justice sociale ne soit violé.

6. Partant du respect de la justice distributive, nous devrons être disposés à réfléchir au sujet d'éventuelles adaptations sélectives du tissu social aux changements structurels intervenus dans l'environnement économique.

Assumer les responsabilités en période de crise signifie aussi proposer des mesures impopulaires, non seulement pour tous ceux qui prennent comme seul étalon de mesure de la chose publique leurs propres intérêts, mais également pour ceux de nos concitoyens qui sont de bonne foi et qui ressentent comme injuste leur part de sacrifices. Cette tâche difficile fait partie des devoirs du pouvoir politique. En dernière instance, c'est à lui que revient le devoir de trancher et de défendre le paquet de mesures cohérentes qu'il a proposé, voté et mis en vigueur en son âme et conscience.

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

C'est dans cet esprit que je vous invite à aborder les débats budgétaires, à examiner les propositions gouvernementales et à arrêter votre position.

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 globale. A la lumière de l'ensemble des discussions parlementaire et tripartite, le Gouvernement vous proposera les amendements éventuels. Ceux-ci, tout comme le présent projet de budget, s'inspireront d'une synthèse entre raison économique et responsabilité sociale, seule réponse possible aux problèmes qui nous sont posés.

En tout cas le Gouvernement a manifesté au-delà du présent projet de budget, l'intention de donner aux développements à venir une orientation nouvelle. Dans un pays où l'attachement aux droits acquis est une véritable religion, cette démarche prend la forme d'un pari courageux sur le sens de la responsabilité et du bien commun des industriels, des commerçants, des salariés. Personne ne saurait admettre qu'aux générations montantes soit transmise en héritage, en même temps qu'un outil de production appauvri, l'obligation de prélever sur le produit de leurs activités exercées dans des conditions moins prospères, les ressources nécessaires à l'entretien de leurs aînés, auparavant actifs, de plus en plus nombreux, et pour assurer en plus le service des dettes contractées par ces derniers.

Dans cette optique, renoncer à ce qu'il y a d'artificiel dans la prospérité actuelle, c'est faire un placement sûr pour l'avenir. C'est sauver l'emploi de demain. Mais l'action du Gouvernement ne peut pas réussir seule. Ce ne sont pas les programmes, les décisions, les mesures des autorités qui assureront les mutations nécessaires. La politique ne peut qu'aider. Elle peut créer un cadre et assigner des objectifs; elle peut orienter, si ses dispositions sont réellement sélectives; elle peut agir positivement en stimulant et en facilitant, plutôt que, négativement, en réglementant et en soumettant à des autorisations préalables; elle peut subventionner largement la recherche et l'innovation plutôt que de consacrer ses moyens à remédier aux ataxies. Mais cette politique ne peut réussir que si les attitudes de conflit font place à une coopération dans laquelle chacun garde sa personnalité et ses responsabilités propres tout en reconnaissant ses devoirs. Ce n'est qu'à partir de ces données que sera créé, dans un effort conjoint de longue durée, le climat pour que s'épanouissent et s'exercent les conditions nécessaires en faveur de la prospérité durable du pays.

Le 80e anniversaire de la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg

Discours de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, prononcé à La Haye le 10 novembre 1982 à l'occasion du 80e anniversaire de la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg

Excellences,
Mesdames, Messieurs,

La célébration du quatre-vingtième anniversaire de la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg permet aujourd'hui aux trois chefs de Gouvernement de conclure ensemble un sommet Benelux qui a manifestement fait apparaître la nécesssité, mais surtout la volonté des trois partenaires de relancer et d'intensifier une coopération dont nous avions quelquefois sousestimé l'importance et les possibilités.

La création de votre Chambre de commerce au début de ce siècle a certainement marqué une première étape dans le rapprochement économique de nos trois pays auxquels l'histoire a légué un héritage commun.

La coopération entre les trois pays du Benelux a largement contribué à la construction d'une Europe unie à laquelle nos pays restent fermement attachés.

Après la première guerre mondiale le Luxembourg a pu reconstruire les bases d'une économie prospère dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise qui, en dépit de difficultés occasionnelles, a fêté son soixantième anniversaire et a été prorogée pour une nouvelle période de dix ans.

Après le second conflit mondial nous nous sommes résolument engagés dans la coopération Benelux qui a contribué, notamment avec l'instauration de l'Union douanière dès 1948, à la reconstruction et au développement rapides de nos pays. Cette première étape vers l'intégration économique était issue de la ferme volonté de vaincre la pénurie, de soutenir l'expansion et d'assurer le bien-être humain et social de la population du Benelux.

Depuis plus de sept ans nos trois pays doivent faire face à une détérioration continue de la situation économique. La crise à laquelle nous sommes confrontés s'avère longue, elle est mondiale et, comme l'a souligné le Premier Ministre Martens, ses causes sont multiples.

Elle marque certainement une rupture structurelle résultant de mouvements très profonds et durables. Ayant trop confiance dans nos arsenaux de régulation et d'intervention économiques capables de maîtriser des baisses conjoncturelles momentanées, nous avons peut-être méconnu les véritables mutations qui ont ébranlé la stabilité apparente de nos économies.

Nos trois pays sont profondément marqués par une nouvelle géographie économique mondiale caractérisée par deux renversements des conditions économiques à l'échelle mondiale.

Les ressources énergétiques et de nombreuses ressources naturelles ayant tendance à se rarifier, ont fortement renchéri. En revanche le savoir faire industriel se répand aujourd'hui partout dans le monde, transformant ainsi les conditions concurrentielles d'un grand nombre de nos industries.

Une énergie et des matières premières abondantes et bon marché ainsi qu'un certain monopole industriel et technologique étaient les deux privilèges historiques qui fondèrent notre prospérité.

Par ailleurs le développement et l'expansion de nos économies profitaient également d'un système économique et monétaire d'une grande stabilité. Avec l'écroulement du système monétaire international au début des années soixante-dix a commencé une ère d'incertitude et d'insécurité économiques.

L'imprévisibilité croissante a substitué la gestion à court terme à une véritable stratégie d'adaptation. La consommation immédiate a été favorisée aux dépens des investissements d'avenir. L'apppareil de production industriel a vieilli juste à un moment où il devait affronter de nouveaux concurrents particulièrement compétitifs.

La foi aveugle dans la permanence de l'expansion n'a cessé de stimuler des revendications démesurées et incompatibles avec les possibilités réelles de nos économies et avec les changements profonds de l'environnement économique international.

Si l'illusion d'une richesse et d'une prospérité intactes a pu être sauvegardée quelque temps grâce à l'inflation et aux déficits croissants, la vérité apparaissait irrémédiablement à travers la montée constante du chômage et le blocage durable de la croissance.

Nos trois pays, très ouverts sur le monde, mais également très dépendants de la conjoncture internationale ont directement subi le renversement des conditions économiques à l'échelle mondiale. L'adaptation rapide à ce nouveau contexte économique international est d'autant plus impérieuse que notre prospérité est essentiellement bâtie sur la capacité de nos économies à affronter la concurrence étrangère et d'exporter une part substantielle de leur production.

Je voudrais donc en premier lieu me pencher sur les problèmes de l'économie luxembourgeoise ainsi que sur les politiques qui sont mises en œuvre afin de restructurer en profondeur son appareil productif et de redresser sa compétitivité extérieure.

Mais si une réorientation de nos politiques économiques comportant certains sacrifices et efforts s'avère absolument indispensable au redémarrage de la croissance, elle est, à la seule échelle de nos pays,

insuffisante pour garantir une sortie rapide de la crise.

La dépendance extérieure et la vulnérabilité qui caractérisent nos pays font qu'ils aient un intérêt particulier dans une coopération économique internationale plus intense ainsi que dans le rétablissement d'une plus grande stabilité économique et surtout monétaire permettant aux initiatives de création et d'entreprise de se libérer et de s'épanouir.

Je m'attacherai donc ensuite aux conditions nécessaires à la reconstitution d'une stabilité macro-économique qui passe par une meilleure coordination des politiques économiques et un renforcement de la coopération monétaire visant à créer une zone de stabilité monétaire en Europe et à reconstruire progressivement un véritable système monétaire international.

Je n'ai pas besoin de vous présenter longuement l'économie luxembourgeoise. J'aimerais simplement souligner trois caractéristiques qui marquent particulièrement ses capacités d'affronter les difficultés présentes.

L'économie luxembourgeoise est extrêmement extravertie; elle reste encore largement spécialisée dans le secteur sidérurgique et elle connaît une indexation quasi-généralisée des revenus. Elle a cependant jusqu'à maintenant relativement bien résisté à la dépression économique, car le chômage a été maintenu à un niveau très inférieur à la moyenne communautaire, avec moins de 2% de la population active et le niveau de vie n'a cessé de s'améliorer, même si c'est à un rythme plus modéré.

Mais compte tenu du fait que l'économie luxembourgeoise exporte près de 84% de son Produit intérieur brut et que la métallurgie représente plus de 48% de sa producion industrielle, essentiellement destinée à l'exportation, s'agit-il alors d'un nouveau miracle économique ?

Sûrement pas, d'autant plus que la réussite économique n'est jamais vraiment miraculeuse. L'économie luxembourgeoise a connu une évolution qui, si elle caractérise toutes les sociétés industrielles, a été particulièrement profonde et bénéfique chez nous: il s'agit en l'occurrence de l'essor fulgurant d'un secteur tertiaire qui s'est fait à travers l'expansion rapide et massive d'une place financière internationale. En moins de vingt ans, le nombre des établissements bancaires a été multiplié par six et l'emploi dans le secteur représente plus de 5% de l'emploi total. De 1968 à 1982 la somme globale des bilans s'est multipliée par 65 et la part des établissements de crédit dans les exportations de biens et de services a été en 1980 de 22%. C'est ainsi que depuis plusieurs années déjà la place financière a inversé notre déficit à la balance commerciale et procuré un important excédent à la balance courante. La part des banques et de leurs salariés dans les recettes d'impôts directs est évaluée à 20% du total des recettes. Il s'agit donc là pour l'économie luxembourgeoise d'une nouvelle source de richesse et d'un immense potentiel de développement qui, s'il s'explique par de nombreux facteurs internationaux, résulte également d'une politique sélective, souple et prévisionnelle menée depuis plusieurs décennies.

Grâce à cette restructuration en douce de notre économie, les effets immédiats de la crise ont pu être atténués pendant une certaine période sans que les équilibres fondamentaux aient été mis en danger.

La situation financière de l'Etat est restée saine grâce d'une part à des réserves considérables et d'autre part à un niveau des recettes qui ne fut pas affecté dans un premier temps par les difficultés économiques. Le solde à financer des administrations publiques est limité à −1,3% dans le projet de budget de 1983. Le niveau des investissements publics dépasse avec 8,3% du P.I.B. la moyenne communautaire. Pourtant le montant de la dette publique se situe à 26% du P.I.B. contre 38% pour la moyenne communautaire.

Après ces quelques données, on pourrait être tenté de croire que le Luxembourg a échappé à la crise qui a si durement frappé nos partenaires.

Hélas, il n'en est rien, car les équilibres fondamentaux qui ont pu être maintenus jusqu'à présent apparaissent comme d'autant plus fragiles que la détérioration de la situation économique internationale s'avère longue et continue et que la surface financière d'un petit Etat est extrêmement limitée.

Nous en avons véritablement pris conscience après le deuxième choc pétrolier et la nouvelle récession qui l'a suivi. La seule facture pétrolière a été multipliée par huit depuis 1973. Largement excédentaire jusqu'en 1974, notre balance commerciale n'a depuis lors connu que des déficits atteignant en 1981 les 22 milliards.

Ce transfert de richesses vers l'extérieur s'est traduit par une stagnation de l'économie sur toute la période de crise. En 1981 le Produit intérieur brut a même enregistré une régression sensible de 1,5%.

Si l'essor du secteur financier apparaît comme un des atouts économiques du Luxembourg, il faut désormais constater une certaine stabilisation de sa croissance, d'autant plus que l'environnement financier international a contraint les établissements à une certaine prudence. Il serait donc irresponsable d'extrapoler des tendances du passé, à un moment où le développement de ce secteur a atteint sa vitesse de croisière.

En revanche la crise profonde dans laquelle se trouve la sidérurgie européenne, mais aussi américaine signifie pour le Luxembourg qui pendant des décennies a fondé sa prospérité sur ce secteur, un véritable défi.

La sidérurgie n'a pas seulement marqué toute l'histoire industrielle de notre pays, elle reste, en dépit d'une politique de diversification industrielle très active, le pilier de la structure industrielle.

Ce secteur qui subit pleinement la chute de l'activité économique, mais aussi la concurrence d'un certain nombre de nouveaux pays industriels, est désormais considéré comme un des secteurs traditionnels qui, comme le textile ou la construction navale, sont affectés par des mutations irréversibles.

Tandis que les surcapacités existant dans la Communauté sont énormes, la demande d'acier continue à fléchir et ci et là de nouvelles capacités à haute productivité et bénéficiant d'avantages considérables sont encore créées.

Le marché sidérurgique européen qui en dix ans a connu une baisse supérieure à 20% est réglementé par les dispositions de l'article 58 du Traité CECA, ce qui ne l'empêche pas de connaître actuellement un véritable effondrement aussi bien du point de vue des quantités que des prix. Sur les marchés extra-communautaires, pour autant qu'ils sont encore accessibles, notre sidérurgie est confrontée à une concurrence farouche.

Compte tenu de ces nouvelles données, la production d'acier au Luxembourg a baissé entre 1974 et 1982 de près de 42%, contre une moyenne communautaire de 19,5%. Les effectifs employés dans la production sont passés de près de 27.000 en 1974 à moins de quinze mille en juin 1982.

Obligée d'exporter la quasi totalité de sa production, la sidérurgie luxembourgeoise s'est engagée dès 1975 dans un processus de restructuration, profitant notamment de bases financières solides.

Sur le plan technique cette restructuration devait procéder par étapes. La phase liquide a été modernisée et des gains de productivité substantiels ont été obtenus. Entre 1974 et 1981, le nombre d'heures prestées par tonne d'acier brut est tombé de 7,4 à 5,3. La modernisation des laminoirs a été entamée, mais elle dépend essentiellement des décisions que la Commission devra prendre dans le cadre de son plan anti-crise pour le secteur de l'acier et dont les objectifs sont d'une part, une diminution importante des capacités de production au sein de la Communauté et d'autre part une disparition progressive des subventions publiques à ce secteur.

Cet aspect du plan est pour le Luxembourg d'une portée considérable. Fermement attaché à une économie de marché telle qu'elle est expressément prévue par le Traité de Rome, le développement vertigineux des aides et des subventions publiques de toute sorte a faussé la libre concurrence qui est pourtant un des fondements de ce Traité.

Les interventions publiques illimitées, empêchant les adaptations nécessaires et bloquant tout processus de restructuration, ont certainement contribué à l'aggravation de la crise du secteur sidérurgique. Dans la Communauté européenne, la moyenne des subventions publiques par tonne d'acier produite atteint près de 1.000 francs luxembourgeois. Une telle situation n'a pas seulement provoqué des réactions protectionnistes chez nos partenaires américains, mais elle constitue à terme une véritable menace à la fois pour le développement de nos économies ainsi que pour l'existence-même d'un marché commun européen.

Pour les petits Etats et plus particulièrement pour le Luxembourg cette véritable course aux aides publiques représente un danger considérable. Axé sur un système des échanges ouvert et concurrentiel, son économie n'a ni les ressorts ni la surface nécessaire à une telle compétition ruineuse.

Dans cette optique le Gouvernement luxembourgeois, résolument hostile à une politique de subventions généralisées n'a accepté d'accompagner depuis 1979 que les investissements productifs visant à restructurer et à moderniser la sidérurgie luxembourgeoise.

Sur le plan social, la restructuration devait s'opérer jusqu'à maintenant dans un climat de négociations tripartites et de paix sociale, ce qui est convenu d'appeler le «modèle luxembourgeois». La réduction draconienne des effectifs sidérurgiques intervenue depuis le début de la crise – près de 45% de travailleurs en moins – a pu être obtenue jusqu'à présent sans recours à des licenciements ou au chômage partiel. Les travailleurs excédentaires ont été occupés dans le cadre d'une Division anti-crise financée conjointement par les sociétés sidérurgiques et la collectivité nationale.

Si les différentes mesures sociales telles que la préretraite et le recyclage vers d'autres secteurs ont permis cette réduction des effectifs sans pour autant imposer des pertes de revenu sensibles, ce modèle de gestion sociale d'une crise d'adaptation industrielle menace maintenant de buter sur la durée ainsi que sur l'aggravation d'une crise économique dont la véritable portée était au départ sousestimée.

Considérée au début comme transitoire, le processus d'ajustement se révèle maintenant permanent. Après la disparition de plus de 14.000 emplois dans la sidérurgie, l'effectif moyen de la Division anti-crise se chiffre cette année encore à plus de 3.600 travailleurs.

Actuellement les partenaires sociaux de la sidérurgie sont engagés dans des négociations en vue d'un nouveau partage des sacrifices.

Face à la menace d'une véritable désindustrialisation le Gouvernement mène une politique de développement industriel très active ayant jusqu'à présent permis de compenser largement la chute de l'emploi dans la sidérurgie. Un certain nombre d'investissements industriels nationaux et étrangers ont depuis élargi et renforcé le tissu industriel luxembourgeois. D'autres projets importants, dans le secteur industriel comme dans le secteur tertiaire, sont soit en voie de réalisation soit à l'étude.

Une telle politique de restructuration et de développement implique nécessairement un certain transfert de ressources de la consommation vers l'investissement. Cette réorientation a été clairement amorcée dans le cadre de la politique budgétaire.

Dans une économie aussi ouverte que la nôtre, l'investissement n'a un sens que si l'économie maîtrise ses coûts de production et améliore sa compétitivité.

Tout dérapage des prix et des coûts affaiblit la capacité exportatrice réduisant ainsi les perspectives de croissance, mais également les possibilités d'ajustement. Un des atouts majeurs des petites économies doit être la flexibilité, car les marges d'adaptation sont étroites et par conséquent vite consommées. Le

danger des déficits cumulatifs issus des automatismes hérités de la période de forte croissance pèse sur le système de protection sociale et menace la stabilité de nos économies. Voilà pourquoi certaines rigidités sont incompatibles avec le redressement économique. Le problème de l'indexation s'est posé pour l'économie luxembourgeoise après le second choc pétrolier.

Une première correction a été portée au mécanisme d'indexation des salaires et des traitements dès 1981. Elle a été suivie par un nouvel ajustement temporaire qui a permis de limiter les hausses automatiques des revenus à moins de 6%.

La politique des prix et des revenus ainsi que le partage équilibré de l'austérité sont ainsi devenus un enjeu majeur de la politique économique. Il n'a certainement pas été facile pour le Gouvernement de défendre auprès des partenaires sociaux cette politique de rigueur.

Nous sommes conscients que le consensus social et l'aptitude à la solidarité sont des moyens précieux dans cette phase difficile que traverse notre pays, car il vrai qu'une politique des revenus qui demande certains sacrifices a de meilleures chances de réussir, si le consensus social est solide. Mais le dialogue continu que nous avons mené avec les partenaires sociaux et que nous poursuivons, aussi important qu'il soit, ne peut délier le Gouvernement de ses responsabilités et de la nécessité de choisir les solutions les plus adaptées au contexte économique.

Dans un monde où la concurrence devient impitoyable, une petite économie, comme la nôtre en particulier, ne peut se maintenir qu'à condition de casser la dynamique propre de l'inflation largement entretenue par l'existence de liens trop rigides entre salaires et prix.

La stabilité de la monnaie est une nécessité absolue pour un pays dont l'économie dépend de sa capacité exportatrice.

Nous avons connu pendant les années passées une stabilité relative qui nous a permis de nous ranger parmi les pays à taux d'inflation modéré.

L'ajustement monétaire de février dernier a augmenté la vulnérabilité de notre économie à l'inflation. Il s'agissait de réagir vigoureusement en contenant les dérapages et en enrayant les tendances et les comportements inflationnistes.

Le succès est appréciable, car nous avons réussi à limiter la hausse des prix à moins de 10%, mais ce qui est encore beaucoup trop, compte tenu de la décélération de l'inflation dans la plupart des pays industrialisés.

Je ne cacherai pas que le Gouvernement luxembourgeois n'a pas accepté de bon gré la modification de la parité des francs belge et luxembourgeois au sein du SME. Le recours à une dévaluation doit rester véritablement l'ultime moyen de la politique économique, car nous savons tous que cette voie vers le redressement est d'autant plus étroite que l'économie est ouverte.

J'ai attentivement écouté les développements du Premier Ministre Martens et je me félicite du redressement économique amorcé chez notre partenaire dans l'UEBL.

La dévaluation de 8,5% ne correspondait certainement pas à un besoin fondamental de l'économie luxembourgeoise. Certes, les prix à l'exportation ont augmenté, améliorant provisoirement la situation financière des entreprises exportatrices, mais, compte tenu de leur structure et de la conjoncture actuelle, les exportations n'ont nullement augmenté en volume. Vu que les bénéfices d'un tel ajustement monétaire sont éphémères et que les risques inflationnistes pèsent sur l'évolution ultérieure, nos politiques économique et budgétaire sont portées par un grand souci de rigueur. L'évolution monétaire actuelle et le coût de nos importations énergétiques qui en dépend nous imposent une politique de stabilité économique et monétaire rigoureuse. Elle révèle également la fragilité de notre économie et des économies européennes en général. Les économies industrialisées ont été trop longtemps engagées dans un cercle vicieux d'instabilité macro-économique et de rigidités micro-économiques. La dégradation des performances économiques est ainsi étroitement liée à une instabilité des données fondamentales, ce qui a affecté les investissements, entraîné une mobilité insuffisante du marché du travail et bloqué un certain nombre d'adaptations et d'innovations.

Les politiques anti-inflationnistes ont certainement été nécessaires, car si l'inflation a pu être passagèrement berceuse d'illusions, elle est devenue une des principales causes de l'instabilité et du blocage de la croissance économique.

Nous savons qu'en période d'inflation les chiffres mentent et que la monnaie perd de plus en plus son rôle d'étalon de valeur. Le ralentissement de l'inflation qui est amorcé devrait permettre le retour à une certaine stabilité de l'environnement économique international et le rétablissement pour les agents économiques d'une plus grande confiance dans l'avenir.

Si les taux d'intérêt restent encore relativement élevés en termes réels, ils ont sensiblement baissé. Bien que des incertitudes continuent à peser sur ces premiers succès dans la lutte contre l'inflation, une certaine marge de manœuvre apparaît, certes encore limitée par l'importance de déficits publics.

Mais la maîtrise progressive de l'inflation devrait ouvrir une nouvelle perspective pour une plus grande stabilité monétaire internationale. Nous connaissons les relations réciproques entre les tendances inflationnistes et les désordres monétaires qui de surcroît représentent une menace grandissante pour un nombre croissant de pays en développement et par ce biais pour le système financier international.

Une première étape vers la stabilisation monétaire a été franchie avec le système monétaire européen. Certes, les tensions restent fortes et des ajustements périodiques sont opérés. Mais au fur et à mesure que la lutte contre l'inflation devient prioritaire dans tous les pays de la Communauté et qu'une plus grande discipline dans la mise en œuvre des politiques économique, monétaire et budgétaire s'affirme, de nouvelles possibilités en vue d'un renforcement de la

coopération monétaire se présentent. La création d'une véritable zone de stabilité monétaire en Europe nécessite évidemment une meilleure coordination des politiques macro-économiques. Mais la crise n'a-t-elle pas précisément révélé l'incapacité pour un pays de faire cavalier seul. L'harmonisation des politiques économiques est dictée par l'interdépendance de nos économies et par la contrainte extérieure qui s'impose à chacun des pays européens.

Le retardement des ajustements macro-économiques, mais aussi structurels, peut permettre de sauver pendant quelque temps des emplois condamnés, il ne pourra certainement pas annuler l'affaiblissement et l'appauvrissement réels d'une économie. Il s'agit donc essentiellement d'un choix entre une certaine facilité à court terme et un véritable redressement à plus longue échéance. Certes il faut pour cela une volonté et un courage politiques, mais nous savons désormais que les faits sont têtus.

Trop souvent l'intégration monétaire européenne est encore considérée comme un abandon d'une part de souveraineté substantielle. Je me demande si cet abandon n'a pas déjà eu lieu. On ne peut pas d'une part avoir les avantages d'un système des échanges ouvert et développé, profiter d'un marché commun, et d'autre part disposer d'une autonomie totale dans la gestion intérieure de l'économie. Le développement de l'intégration et son élargissement à la politique monétaire est dans la logique-même de l'interdépendance croissante qui a largement contribué depuis plus de vingt ans à l'expansion de nos économies.

Les tensions monétaires internationales auxquelles tous les pays européens sont pleinement exposés, révèlent à leur tour la nécessité pour la Communauté européenne de s'engager dans l'intégration monétaire, car quel pays pourrait isolément y faire face.

Devant ces dérèglements qui affectent toutes les économies européennes, seul un renforcement du système monétaire européen apparaît comme un moyen collectif de rétablir progressivement une plus grande stabilité. Ceci montre clairement qu'il est erronné de considérer exclusivement l'intégration monétaire européenne comme un objectif lointain ou comme un aboutissement final, dont la réalisation dépendrait de la convergence et de la stabilité parfaites des économies européennes. Elle apparaît bien au contraire au moins autant comme un instrument pour les pays européens d'accélérer leur convergence économique nécessaire au bon fonctionnement d'un marché commun.

Le renforcement du Système monétaire européen devrait également contribuer à une plus grande stabilité monétaire internationale. La reconstruction progressive d'un système monétaire international ne pourra plus, comme dans le système Bretton Woods, être axée sur l'action d'un seul pays qui assume toutes les responsabilités et dans une certaine mesure aussi tous les privilèges de chef de file.

Le monde a profondément changé et la création de la Communauté économique européenne est certainement un élément majeur de la mutation de l'économie mondiale.

Si un des principaux objectifs d'un développement de l'intégration monétaire est sûrement de doter l'Europe d'une plus grande indépendance monétaire, il est manifeste qu'elle ne pourra et qu'elle ne devra se faire contre une autre monnaie, en l'occurrence le dollar.

Un nouveau système international devra être basé sur la négociation et la coordination où les responsabilités sont partagées et les décisions prises en commun.

Dans un tel système qui trouverait un large accord également auprès des pays producteurs de pétrole et des pays en développement, la Communauté a un rôle important à jouer en tant qu'une des principales puissances commerciales du monde.

Une plus grande stabilité monétaire internationale apparaît également comme une des meilleures armes contre le nationalisme économique et le protectionnisme dont l'extension menacerait tout l'équilibre fragile de l'économie mondiale et aboutirait fatalement à une aggravation de la crise.

A plus court terme un certain nombre de mesures pourraient être prises:

— Il s'agit d'abord de mieux coordonner les politiques à l'égard du dollar. Un accord sur une ligne de crédits croisés entre le FECOM et le Federal Reserve System américain devrait être visé. Une telle mesure rétablirait, en vue d'un certain redémarrage des économies, une plus grande stabilité entre le dollar et les monnaies européennes, ce qui est particulièrement important, compte tenu de l'influence considérable du dollar sur notre facture pétrolière.
  La grande volatilité des marchés des changes ne représente pas seulement un coût économique considérable, mais elle représente un véritable danger pour le fonctionnement même de ces marchés, comme l'a souligné le directeur général adjoint de la Banque des règlements internationaux.
  Comment rétablir un minimum de sécurité et de stabilité économiques, nécessaires à la reprise des investissements, quand les participants au marché ne connaissent pas avec un minimum de probabilité le sens de l'évolution relative de prix aussi essentiels que le taux de change. Le flottement pur des monnaies, considéré longtemps comme un système autocorrecteur capable d'opérer des ajustements progressifs, fait maintenant la preuve de son caractère déstabilisateur. Le rétablissement d'un minimum d'ordre sur les marchés devient alors une priorité absolue. Il exige sans aucun doute un retour à des mécanismes d'interventions concertées entre les autorités monétaires européennes et américaines.
— Ensuite le rôle de l'ECU devrait être étendu en encourageant son utilisation au niveau des agents économiques privés.
— A plus long terme le Fonds européen de Coopération monétaire devrait être transformé en un Fonds monétaire européen.

Nous devons être bien conscients que la création d'une zone de stabilité monétaire dans une Communauté qui est susceptible de s'élargir encore, représente un défi à notre volonté politique de préparer résolument la sortie de la crise. La maîtrise des difficultés actuelles nécessite un renforcement et une extension de la coopération européenne et internationale.

A ceux qui hésitent et assimilent trop souvent le rapprochement des politiques économiques et budgétaires ainsi que le renforcement résolu de l'intégration monétaire à des abandons de souveraineté, il faudra répondre que l'alternative est un enfoncement encore plus profond dans la crise et la stagnation économique.

Faute d'une véritable coordination entre les efforts de recherche nationaux dans les secteurs d'avenir, les pays européens risquent de rater la troisième révolution industrielle.

L'absence d'une véritable stratégie commune dans le développement des techniques du futur accentue les retards que nos pays ont pris face à des concurrents particulièrement dynamiques.

La relance du Benelux devra permettre à nos trois pays de rechercher dans les domaines économique, monétaire mais aussi social et technologique des solutions communes.

Le renforcement de la coopération et de l'entente entre les pays du Benelux peut être une contribution à un nouveau pas en avant de la construction européenne.

Dans le passé nos pays ont déjà permis à l'Europe de faire d'énormes progrès.

Les Journées d'études financières de l'Institut Universitaire International à Luxembourg

Les 18 et 19 novembre 1982 ont eu lieu à Luxembourg les 13es Journées d'études financières organisées par l'Institut Universitaire International de Luxembourg. Les Journées étaient consacrées cette année au thème: Le banquier et son débiteur: son risque et sa responsabilité. Nous reproduisons ci-après le texte de l'allocution d'ouverture des Journées d'études financières 1982 prononcée par Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement.

Quand en 1970, les premières journées d'études financières furent organisées par l'Institut Universitaire International de Luxembourg, nul n'eût imaginé, au moment des bons vœux de succès, que le degré de réussite fut tel, qu'aujourd'hui, treize ans plus tard, on aurait du mal à ne pas imaginer ces journées dans le calendrier fixe des événements majeurs de la vie économique et financière du Luxembourg et de la place financière en particulier.

En concomitance avec l'essor de la place financière, ces journées gagnèrent en importance. L'intérêt suscité déborde largement nos frontières et tient autant du mérite des organisateurs à reconnaître les qualités inhérentes à un centre financier et à choisir les thèmes en concordance avec les préoccupations qui animent les discussions des cercles bancaires, universitaires et politiques, que du choix des conférenciers. Fort d'un auditoire composé souvent de spécialistes tant du pratique que du théorique, les organisateurs n'ont pas ménagé leurs efforts et ont réussi à nous présenter comme conférenciers des noms parmi les plus prestigieux du monde financier.

Ces 13es journées d'études s'annoncent aussi prometteuses que les précédentes et je suis convaincu que leur bilan sera tout aussi satisfaisant.

Elles permettront aux distingués orateurs qui font autorité en la matière, de développer leurs vues et les discuter avec un auditoire composé pour une bonne partie de gens rompus au métier d'un thème qui domine l'actualité de ces derniers mois et qui est loin d'être épuisé: «Le banquier et son débiteur: son risque et sa responsabilité». Bien sûr, en soi-même ce thème pourrait figurer en préface du manuel pratique à l'introduction élémentaire à la profession de banquier ! Mais avec l'internationalisation des flux financiers et les interdépendances des économies, le rôle du banquier a aussi évolué. Avec le développement des euro-marchés, l'écroulement du système monétaire de Bretton Woods et l'apparition d'énormes surplus et déficits localisés régionalement et dus, non à une production impliquant des industries diversifiées, mais à une matière première, le pétrole, les notions de risque et de responsabilité des banquiers se sont vu ouvrir d'autres horizons.

L'importance du défi relevé par les banques dans leur fonction de recyclage des pétrodollars ressort de quelques chiffres: le financement externe de source privée des pays en développement ne comptait que pour la moitié du total de leur financement en 1973, mais en 1980 dans un total qui a quadruplé le financement privé compte pour plus de 60%. Dans les pays industrialisés la part prise par le financement privé est encore plus élevée.

Entretemps les remèdes imposés par les économies dominantes depuis le début de cette décennie pour restaurer une croissance saine, n'ont cependant pas manqué d'avoir des effets sur les calculs et les projections du passé.

La récession mondiale prolongée a pris de court certains pays qui avaient trop misé sur une croissance

exponentielle des marchés mondiaux ou négligé l'effort d'ajustement réel. Quelques moratoires ont fait beaucoup de bruit et je peux dire qu'aux dernières Assemblées Annuelles du FMI et de la BIRD, le risque et la responsabilité du banquier constituaient le thème central des discussions.

Sans préjuger des conclusions des journées d'études, il me tient à cœur de vous faire part de quelques réflexions personnelles.

Tout d'abord en ce qui concerne le volume de l'endettement. Bien sûr, il y a eu au cours des années 73 à 80 une augmentation de la dette des pays en développement non producteurs de pétrole de 97 milliards pour la porter à 375 milliards de dollars et le service de cette dette a augmenté de 15 milliards en 1973 à 67 milliards de dollars en 1980. Mais ces 22% d'augmentation de la dette ne représentent que 6% à 9% en termes réels comparés à 12% en termes réels dans les années 1960. Les intérêts annuels réflétant des taux croissants et des maturités plus courtes augmentent de 24% l'an ce qui se compare avec le taux plus ou moins égal des années 60.

Il est vrai que la croissance pour ces pays pendant le même temps n'a été que de 5% pour le P.I.B. et de 6% pour les recettes d'exportation.

Aussi la dette réelle atteint-elle début 80 22% du P.I.B. et les intérêts dus 17% des recettes d'exportation.

Mais ne perdons pas de vue que l'accumulation de la dette a ralenti considérablement de 22–25% l'an dans la première moitié des années 70, à 16–17% l'an vers la fin des années 70 et que cette tendance s'est poursuivie dans notre décennie actuelle.

Par ailleurs, le financement de source privée a été extrêmement concentré géographiquement sur une douzaine à une vingtaine de pays dont quelques-uns seulement connaissent des difficultés pour respecter les termes de leur dette; ceux-là même qui ont peut-être abusé d'une certaine concurrence entre banquiers en présence d'une forte liquidité, pour reculer l'ajustement nécessaire, alors que la plupart en ont profité pour diversifier leur potentiel productif.

Il ne fait pas de doute que les débiteurs ont été lourdement affectés par une concomitance d'effets négatifs à savoir des taux d'intérêts prohibitifs, la demande sur les marchés industriels en recul, la détérioration de leurs termes de l'échange et le ralentissement de l'inflation. Au risque souverain s'ajoute que les clients privés des banques dans les pays indutrialisés ont également connu une détérioration de leur position financière à cause de la récession, des taux d'intérêts trop élevés et des profits en baisse.

Toutefois, je partage les vues des gens qualifiés et bien placés comme J. de Larosière et E. van Lennep, Directeurs généraux du Fonds Monétaire International et de l'OCDE qui expriment, comme les Banques Centrales du Groupe des 10, leur confiance dans la capacité de manier le système financier international malgré quelques grincements, sous plusieurs conditions:

La première est que les banques doivent être conscientes qu'une diminution abrupte des crédits internationaux consentis serait contraire aux intérêts des banques elles-mêmes. Il faut restructurer certaines dettes de façon ordonnée pour éviter dans quelques cas des difficultés sérieuses entraînant des effets à domino. Il est certain qu'à ce sujet le flux de l'information peut être amélioré entre les organismes publics et les financiers privés, mais ce flux doit surtout être accéléré. Bien sûr la participation dans les crédits internationaux de centaines de banques de taille parfois réduite et l'importance du marché interbancaire rendent cela moins facile, mais un pas dans cette direction a été fait par la récente constitution d'un organisme regroupant les banques et dont une des fonctions pourrait être de constituer l'interlocuteur du Fond Monétaire International, de la Banque de Reconstruction Internationale ou autres pour diffuser rapidement les informations à ses membres.

La deuxième condition, c'est une augmentation substantielle des moyens mis à la disposition des organismes internationaux compétents. Un relèvement des quotes-parts du FMI est urgent et à mon avis il serait plus important d'avancer sa mise en vigueur quitte à ne pas atteindre le montant désiré par d'aucuns que l'inverse.

La dernière condition est que nos pays se doivent d'arrêter la récession mondiale qui fait tache d'huile et comporte des risques d'aggravation par des mesures protectionnistes.

Au contraire, les pays à surplus devraient donner quelques coups de relance au commerce et à l'économie mondiale pour ouvrir des perspectives de marchés aux pays endettés.

La dette extérieure des pays en développement non-producteurs de pétrole dépassera en 1982, selon le secrétaire d'Etat adjoint au Trésor américain, Monsieur McNamara, les 500 milliards et les intérêts dus 40 milliards de dollars. Chaque baisse d'un point du taux d'intérêt du dollar représente maintenant 2 à 3 milliards de dollars d'intérêts annuels économisés par ces pays sur leur dette à taux flottant.

Je n'entrerai pas plus avant dans le débat. La discussion internationale sur le même sujet est pleinement engagée et je suis sûr que les conclusions qui se dégageront de vos réflexions ne manqueront pas d'avoir une large résonance soulignant l'intérêt que le Luxembourg, centre financier, porte à la matière.

Je déclare ces 13es journées d'études ouvertes en rappelant que la responsabilité du banquier doit trouver son pendant dans la responsabilité des gouvernants et qu'à cette dernière condition il est permis d'envisager l'avenir avec une saine confiance.

Le développement de l'assurance internationale au Luxembourg

Exposé fait par Monsieur Ernest Mühlen, Secrétaire d'Etat aux Finances, le 29 octobre 1982 devant le Rotary Club de Luxembourg

Si mon propos, ici, est de traiter des efforts qui sont faits présentement par le Gouvernement luxembourgeois pour diversifier la place financière de Luxembourg et plus particulièrement dans le sens du développement des activités en relation avec l'assurance et la réassurance, je ne voudrais cependant pas omettre de situer l'importance que revêt d'ores et déjà le secteur des assurances dans l'économie luxembourgeoise.

43 compagnies d'assurances employant un total de 763 personnes sont agréées au Grand-Duché

Si dans la passé les compagnies d'assurances ont exercé leurs activités principalement sinon exclusivement sur le marché domestique, cela n'a pas pour autant empêché ce secteur de se développer d'une façon très satisfaisante et d'atteindre des dimensions respectables. Dans ce contexte, il n'est pas sans intérêt de rappeler que présentement 42 compagnies d'assurances, dont 10 sociétés de droit luxembourgeois, 32 succursales de sociétés étrangères et 1 caisse patronale autonome, sont agréées au Grand-Duché de Luxembourg. Elles ont occupé en tout 763 personnes soit 0,5% de la population active à la fin de 1981. Mais au fond ce chiffre ne reflète pas les véritables dimensions de l'activité de ce secteur. Pour mieux la cerner, je rappellerai en plus qu'outre les personnes occupant dans ce secteur un emploi à plein temps, 5.284 agents d'assurances ont apporté leur concours aux compagnies d'assurances dans le cadre des relations qu'elles maintiennent avec leur clientèle.

A cela j'ajouterai que les primes encaissées à Luxembourg ont atteint elles aussi un volume impressionnant, leur montant s'étant chiffré en tout à 4,4 milliards de francs en 1981, après avoir progressé de 9,35% par rapport à 1980. L'assurance Vie et l'assurance RC Auto interviennent pour près de 60% dans ce total. Enfin, je ferai encore observer que les réserves techniques des assurances s'approchent du seuil de 10 milliards de francs. Pour terminer ce rapide tour d'horizon des activités d'assurances sur le marché indigène, je ferai encore remarquer que le secteur d'assurances, au Luxembourg, continue à se développer à un rythme soutenu. En témoigne entre autres le fait que l'effectif de ce secteur, face à des missions croissantes, s'est encore accru d'une cinquantaine d'unités en 1981. Le Gouvernement est d'ailleurs pleinement conscient que le maximum doit être fait pour continuer de stimuler et de faciliter l'expansion des activités indigènes de ce secteur économique, également à l'avenir, plus précisément au moment où l'assurance – dans ses dimensions internationales – retient au Luxembourg une attention de plus en plus grande.

La vocation de Luxembourg en tant que place internationale

Aujourd'hui, plus que jamais, le moment est propice pour étendre aux assurances l'action de promotion dont a bénéficié depuis une quinzaine d'années l'activité bancaire internationale. Cela pour plusieurs raisons:

– D'abord, il faudra situer le développement de l'assurance internationale dans le contexte de la diversification de la place financière de Luxembourg. Il est devenu évident qu'à une époque où l'industrie lourde, dans notre pays comme ailleurs, traverse une crise grave, la nécessité s'impose de créer des emplois de substitution, non seulement dans le domaine de l'industrie, mais également dans le secteur tertiaire, celui des services. Ce dernier occupe aujourd'hui chez nous, grâce surtout à l'essor des banques, 62.400 personnes ou près de 40% de la population active luxembourgeoise contre 39.900 en 1970. Il est susceptible d'ailleurs de continuer à offrir des chances de développement réelles. Consolider le secteur du tertiaire en général, celui des activités financières internationales en particulier, c'est parfaire ses infrastructures, améliorer son cadre légal et diversifier la gamme de ses activités. Cette diversification, certes, doit porter d'abord sur les activités bancaires proprement dites. En développant les opérations de placement, de gestion de fortune, le commerce de l'or, les interventions des banques sur le marché interbancaire, les arbitrages en matière de change et de taux d'intérêt, on parviendra à atténuer la prédominance prononcée des opérations d'euro-crédit. Le tout est de rendre notre place moins vulnérable et de lui ouvrir de nouvelles perspectives.

Mais la diversification ne peut, ni ne doit se limiter au secteur bancaire proprement dit. Il faut l'étendre aux activités annexes et complémentaires comme les assurances, le Luxembourg ayant aussi intérêt à voir confirmée sur ce plan sa vocation internationale.

La volonté de poser des jalons dans cette direction au cours de la présente législature a été clairement affirmée dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1979. A ce propos il est dit:

«Simultanément avec l'essor des activités bancaires et, le cas échéant en connexion avec celles-ci, il (le Gouvernement) favorisera le développement des autres secteurs du tertiaire (assurances, réassurances, commerce international, marketing, bureaux d'études, informatique, expertises, ordres légaux des architectes, ingénieurs et experts-comptables).»

– Le moment pour donner de nouvelles impulsions au développement des opérations d'assurances internationales, au Luxembourg, semble d'autant plus judicieusement choisi qu'actuellement de nouvelles perspectives s'ouvrent à l'échelle de la Communauté européenne en matière de libre prestation des services. A l'heure où une nouvelle directive réglant la «libre circulation» sur le plan des assurances autres que l'assurance Vie est sur le point d'être adoptée, tout fait croire que le marché communautaire des assurances subira des mutations profondes. Donc, si les compagnies d'assurances, dans un petit pays comme le nôtre, ne bénéficieront plus d'une protection aussi étendue comme dans le passé, cette évolution pourrait en revanche également être profitable à notre pays, la possibilité étant dorénavant ouverte aux compagnies d'exercer des activités par-dessus les frontières, au départ d'un point central, sans être obligées d'avoir un établissement stable dans chacun des pays de la Communauté où elles veulent opérer.

Bref, pour toute une série de raisons qu'il convient d'analyser on peut assumer que notre pays est aujourd'hui bien placé pour participer activement sur ce plan à une redistribution des cartes.

– Comme dans le domaine bancaire, la vocation de notre pays dans le domaine des assurances internationales repose, elle aussi sur toute une série d'atouts. J'en rappelle ici quelques uns:

— Stabilité politique et sociale;
— Situation géographique centrale;
— Existence d'un système de télécommunications à la pointe du progrès;
— Présence d'une place bancaire bien structurée, susceptible d'offrir tous les services requis;
— Grande liberté de transfert de fonds à l'étranger;
— Défaut de protectionisme national et partant peu d'entraves administratives et bureaucratiques;
— Fiscalité compétitive avec d'autres places (sans que le Luxembourg constitue pour autant un paradis fiscal);
— Existence en nombre suffisant d'études d'avocats et de sociétés fiduciaires qualifiées pour conseiller utilement des entreprises internationales.

C'est de ces avantages qu'il y a lieu de tirer sciemment profit.

Orientation des efforts

Fidèle à sa déclaration d'intention sur la promotion des activités d'assurances et de réassurances, reproduite dans le programme gouvernemental et à laquelle il a déjà été fait référence, le Gouvernement a institué un groupe de travail ad hoc. Parallèlement aux efforts qui ont été faits depuis lors pour améliorer l'environnement législatif et fiscal en relation avec les activités bancaires proprement dites et qui ont déjà abouti à une série de nouvelles lois et règlements grand-ducaux, ce groupe de travail que j'ai présidé a fait un premier inventaire des possibilités de développement qui s'offrent au Luxembourg. Les résultats de ses travaux ont été publiés dans le cadre du dernier rapport budgétaire écrit du Ministère des Finances. Aux termes de ce rapport, l'accent de l'action gouvernementale a été placé sur le secteur de l'assurance et de la réassurance. Il importe de relever ici que l'ouverture du secteur des assurances aux opérations à cheval sur les frontières doit se faire et se fera en étroite coopération avec la profession. A ce propos, je me plais d'ailleurs à relever que les compagnies d'assurances regroupées dans l'A.C.A. (Association des Compagnies d'Assurances Agréées) et le Syndicat des compagnies d'assurances étrangères opérant au Luxembourg se sont déclarés spontanément d'accord pour faire profiter, dans le cadre de la campagne de sensibilisation actuellement en cours, les autorités de leurs expériences éprouvées et aussi du réseau étendu de leurs relations internationales. Le Service de Contrôle des entreprises d'assurances, dirigé par Monsieur Victor Rod, sera d'ailleurs appelé à l'avenir à assumer non seulement des tâches de surveillance. Mais il lui sera demandé aussi, après sa réorganisation présentement en cours, d'intervenir activement pour assurer «l'expansion ordonnée» de ce secteur.

D'ores et déjà il s'est avéré que l'action de promotion de l'assurance devrait s'engager dans quatre voies, le Luxembourg ayant intérêt à exercer ses attraits sur:

a) les entreprises d'assurances directes opérant au départ de Luxembourg;
b) les entreprises d'assurances dites «captives»;
c) les entreprises de réassurances;
d) les entreprises d'assurances spécialisées dans la couverture des risques de transport;
e) les courtiers d'assurances.

Les entreprises d'assurances internationales susceptibles de s'implanter au Luxembourg

Passons en revue les différentes catégories d'assurances ou d'intermédiaires dans le domaine de l'assurance:

a) Entreprises d'assurances directes

Pour une entreprise d'assurances directes, il est très difficile pour le moment, comme je l'ai dit, d'opérer à partir du Luxembourg dans d'autres pays en raison de l'obligation qui est faite aux entreprises de créer une succursale ou agence dans tous les pays avant d'être agréées pour travailler dans ces pays.

La perspective d'une adoption future de la directive communautaire permettant la libre prestation de services dans les autres pays de la CEE à partir d'un établissement dans l'un des Pays Membres pourrait attirer au Luxembourg des entreprises d'assurances désireuses de développer leurs activités à destination des autres pays de la Communauté.

Bien qu'il ne soit pas encore possible actuellement de prévoir quand la libre prestation de services en assurances deviendra effective dans la Communauté, certains pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas fondent sur les perspectives qu'offre sur ce plan le Marché Commun un grand espoir.

b) Entreprises d'assurances dites «captives»

Il s'agit en gros d'entreprises d'assurances qui appartiennent à un groupe industriel multinational et qui ont pour seul objet de prendre en charge la couverture des risques des différentes exploitations du groupe.

Elles se présentent soit sous la forme d'entreprises de «captives d'assurances directes», soit sous la forme de «captives de réassurances».

Si les «captives d'assurances directes», du point de vue juridique, doivent être considérées comme des entreprises normales, il en est autrement pour les entreprises captives de réassurances, qui peuvent bénéficier d'un régime négocié «sur mesure» (voir à ce titre ce qui est dit ci-après sub c).

C'est au cours des dernières décennies que les grands groupes industriels multinationaux ont pris l'initiative de créer des compagnies d'assurances «captives». Ils l'ont fait pour une série de raisons, essentiellement dans un but fiscal. Ce sont surtout les Bermudes, les Iles Bahamas et les Cayman Islands qui abritent les sociétés d'assurances captives créées essentiellement par des groupes originaires des USA. Plus récemment, ce mouvement s'est étendu à l'Europe. Beaucoup d'entreprises du continent européen et de la Grande-Bretagne ont déjà constitué des sociétés d'assurances propres à leur groupe ou pourraient être amenées à le faire dans un proche avenir.

Aussi n'est-il pas aberrant de penser que le Grand-Duché, dans un avenir prochain, pourrait tirer avantage de cette évolution. En tout cas, une entreprise captive de réassurances appartenant au groupe suédois «ELECTROLUX», d'ores et déjà représenté à Luxembourg avec une usine à activités industrielles, a été créée. Ses opérations démarreront prochainement. Les négociations avec un deuxième groupe société «ELECTROLUX - REINSURANCE (Luxembourg) S.A.», au capital de 80 millions de francs, a été créée. Ses opérations démarreront prochainement. Les négociations avec un deuxième groupe scandinave, désireux lui aussi de centraliser à Luxembourg ses réassurances, sont sur le point d'aboutir.

c) Entreprises de réassurances

C'est dans le domaine de la réassurance que les perspectives d'avenir semblent les plus intéressantes, notamment en raison du fait qu'aucune réglementation restrictive n'en entrave le développement ni l'exercice des activités de réassurances.

Quoi qu'il en soit, le Luxembourg a intérêt, tout en confirmant sa position libérale et en s'abstenant de toute intervention dans l'exercice courant de la fonction de réassurances, de n'encourager que l'implantation de compagnies de réassurances disposant d'une assiette financière suffisant à ses missions.

Par ailleurs, il est entendu que le Gouvernement luxembourgeois fera dépendre son agrément (autorisation pour faire le commerce) des garanties que ces compagnies de réassurances offriront quant à l'honorabilité et la compétence professionnelle de leurs dirigeants. Par analogie à ce qui se passe sur la place bancaire de Luxembourg, les autorités ont l'intention de prendre également dans le domaine de la réassurance des dispositions lors de leur constitution pour éviter l'implantation d'entreprises à solvabilité précaire et à moralité douteuse.

Un pays qui ouvre ses portes à des compagnies d'assurances ou de réassurances doit évidemment être en mesure de répondre aux contraintes techniques propres à l'exercice de la fonction de l'assurance et tout particulièrement à la réassurance. Ce qui compte au départ c'est qu'une compagnie de réassurances puisse constituer plus particulièrement au cours des années de démarrage, les réserves techniques indispensables à l'épanouissement de ses activités, sans être pénalisée fiscalement. Il importe également qu'une compagnie de réassurances puisse constituer des réserves d'«équilibrage». En d'autres termes, il faut que la pratique fiscale réponde aux exigences propres des compagnies de réassurances, ces dernières se trouvant dans la nécessité, en raison de la durée du règlement des sinistres, de réaliser leur équilibre financier non pas au cours d'un seul mais durant une période pouvant s'étendre à plusieurs exercices.

Le Gouvernement luxembourgeois est conscient de ces desiderata propres aux compagnies de réassurances. Aussi a-t-il établi un schéma de conditions modèles dont pourront bénéficier les compagnies de réassurances qui projettent l'ouverture d'un établissement au Grand-Duché.

D'ailleurs, une première entreprise de réassurance dénommée «CORELUX», filiale de l'entreprise française «LA LICORNE» et au capital de laquelle participe également l'Arbed, a déjà été constituée au Grand-Duché. Nos services poursuivent d'autre part des contacts avec d'autres sociétés de réassurances, originaires de la République Fédérale, de la Confédération helvétique, des Etats-Unis, du Japon et des pays arabes dont l'un ou l'autre est suceptible d'aboutir.

Si dès maintenant il existe un schéma modèle pouvant être appliqué à des compagnies de réassurances, cela n'exclut évidemment pas la possibilité de déroger à l'une ou l'autre de ses conditions si des contraintes techniques spécifiques devaient l'exiger.

d) Entreprises d'assurances spécialisées dans la couverture des risques «transport»

La branche des assurances «transport» (marine, aviation et transport M.A.T.) est depuis toujours traitée d'une manière libérale par les différents pays.

Des entreprises spécialisées dans ces branches peuvent avoir intérêt à s'établir à Luxembourg.

Depuis une dizaine d'années déjà, deux mutuelles importantes d'armateurs ont établi leur siège social à Luxembourg, à savoir la «West of England Shipowners Mutual Protection and Indemnity Association» et la «West of England Shipowners Mutual Insurance Association».

Pour mesurer l'importance de l'activité de ces deux mutuelles – à titre de curiosité, il y a lieu de faire observer que les armateurs ont couvert par leur inter-

médiaire leur responsabilité civile impliquée lors du naufrage du «Torrey Canon» et de l'«Amoco Cadiz» – je rappellerai que ces deux sociétés font annuellement appel à des cotisations de la part de leurs membres évaluées à un total de quelque 10 milliards de francs. Ce montant dépasse le volume total des primes collectées par les assurances agréées du fait de leurs activités sur le marché domestique. Une deuxième compagnie couvrant des risques de transport à caractère international, la «Al Saudia», a également son siège à Luxembourg. Il n'est pas erroné de penser que d'autres entreprises d'assurances spécialisées dans la couverture des risques de transport pourraient suivre leur exemple.

e) Courtiers d'assurances

Actuellement encore, l'exercice de la profession de courtier en assurances est interdite au Luxembourg. Un projet de loi existe néanmoins qui autorisera désormais l'établissement de courtiers d'assurances, du moins celui des courtiers internationaux et qui traitent des grands risques industriels et commerciaux.

Si le gouvernement se prépare à la levée de l'interdiction inconditionnelle qui prohibe l'activité du courtier d'assurances, il le fait pour une double raison. D'abord, tout porte à croire que dans la foulée de la généralisation de la libre prestation de service dans le marché commun il pourrait se révéler difficile de maintenir l'interdiction des opérations de courtage, cette interdiction pouvant être interprêtée comme une entrave à la libre circulation dans ce domaine spécifique. Mais, il faut savoir aussi qu'une place d'assurance susceptible de prendre une dimension internationale ne se conçoit pas sans qu'il y ait des intermédiaires. Tout confirme d'ailleurs que les grandes firmes de courtage établies dans les autres pays du marché commun, y compris celles qui ont leur siège à Londres, observent avec un intérêt évident l'évolution des nouvelles possibilités qui pourraient se présenter dans un avenir prochain dans la capitale du Grand-Duché. Dès maintenant, nous devrons prendre les dispositions pour que cette activité de courtage à vocation essentiellement internationale puisse démarrer dans des conditions ordonnées. A priori, il ne faudrait d'ailleurs pas exclure que des courtiers luxembourgeois aient des chances de réussir dans ce métier. Les autorités luxembourgoises ne se refuseront d'ailleurs pas à envisager des dispositions pour favoriser leur formation.

Pour conclure

Le domaine de l'assurance et de la réassurance, en Europe comme aux Etats-Unis, est aujourd'hui en pleine mutation. Cette mutation s'explique certes d'abord pour des raisons techniques. Sous la contrainte du progrès, les réassurances des Etats-Unis ont fait ces derniers temps des efforts soutenus pour créer, à New York, une bourse de réassurances. A Londres, où une telle bourse de réassurances existe et prospère, des efforts sont faits actuellement pour faire bénéficier plus amplement tous ceux qui interviennent directement ou indirectement dans les opérations de l'«underwriting», du progrès introduit par l'informatique. Celle-ci, par le biais de terminaux et d'écrans périphériques rapproche les continents aussi dans le domaine de l'assurance et de la réassurance. Au moment où le risque dans l'assurance et la réassurance prend une dimension mondiale, cela est plus vrai que jamais. La possibilité d'établir des liaisons par ordinateurs, ouvrira certainement au développement de l'assurance et de la réassurance de nouvelles perspectives internationales. Il ne faudrait d'ailleurs pas l'oublier à Luxembourg. En arrêtant le contenu de notre politique des communications et télécommunications nous devrons en être conscients.

En second lieu, c'est l'interpénétration des marchés consécutive à la généralisation de la libre prestation des services qui ouvrira à l'internationalisation des opérations d'assurances au départ des différents centres européens et internationaux des horizons nouveaux. Et c'est précisément sur ce plan que les travaux progressent. Il suffit de rappeler qu'au niveau du Conseil des Ministres de la CEE on discute actuellement les propositions de directives concernant:

— la libre prestation de services en matière d'assurance non-vie
— l'assurance protection juridique
— le contrat d'assurance
— l'assurance R. C. Autos.

Par ailleurs, la Commission a transmis au Conseil des propositions de directives relatives à:

— l'assurance maladie
— l'assurance crédit et caution
— l'assurance touristique.

Au niveau de la Commission on discute actuellement sur:

— la liquidation des entreprises d'assurances
— la coordination des comptes des entreprises d'assurances
— le démarchage en matière d'assurance.

Bref, à une époque où l'assurance et la réassurance, en Europe, sont en mutation et que ce secteur économique bénéficie d'un démantèlement des barrières entravant l'intégration, les places financières qui peuvent se prévaloir d'une position géographique centrale et qui se sont découvert en sus la vocation d'exercer des attraits sur les activités du tertiaire en pleine expansion, feront bien de suivre de près les développements dans le domaine de l'assurance et de la réassurance.

Le Luxembourg, engagé dans un processus de restructuration économique qui délibérément déborde le champ industriel, en tout cas, doit en être conscient. Dans la mesure où la diversification, en matière de services s'étend à l'assurance et la réassurance – à côté des activités de crédit un des secteurs clefs du tertiaire – la place bancaire proprement dite, est en effet susceptible d'en tirer à son tour profit. En ce sens que l'amélioration de ses infrastructures en amont et en aval de l'activité de crédit proprement dite aura à son tour un impact favorable sur les développements ultérieurs.

Evidemment, face à ces orientations nouvelles, d'aucuns restent encore sceptiques. Il a fallu du temps pour vaincre la réserve des banques indigènes face à l'expansion de l'eurocrédit. Mais peu à peu les retombées favorables de l'activité financière internationale sur les opérations relevant du marché domestique ont aidé à convaincre les instituts de crédit de l'intérêt qu'ils avaient à ne pas se cantonner dans le seul domaine relevant du marché domestique mais à profiter du développement des activités internationales. A n'en pas douter, les compagnies d'assurances agréées sur le marché luxembourgeois ne sauraient pas ne pas suivre l'exemple des banques indigènes. D'ores et déjà, sensibilisées par les nouvelles orientations qui s'ébauchant, elles témoignent d'un intérêt et d'un esprit d'ouverture évidents face à ces autres potentialités naissantes de notre place financière. D'ailleurs, il faut qu'il en soit ainsi. Car pour que l'assurance internationale et la réassurance aient des chances raisonnables à se développer au Grand-Duché, il est indispensable que les initiatives prises dans ce domaine bénéficient du concours et du support de la profession.

Le 20e anniversaire de la Section des Arts et des Lettres de l'Institut Grand-Ducal

Le 20e anniversaire de la fondation de la Section des Arts et des Lettres de l'Institut Grand-Ducal a été célébré le 18 novembre 1982 au cours d'une séance académique en présence de Leurs Altesses Royales le Grand-Duc et la Grande-Duchesse. Des discours furent prononcés à cette occasion par Monsieur Fernand Hoffmann, Président de la Section des Arts et des Lettres, Monsieur Paul Spang, secrétaire-archiviste de la Section Historique, et Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministre des Affaires culturelles. Nous reproduisons ci-après le discours de Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, Ministre des Affaires culturelles.

En constituant dès 1868 en Institut Grand-Ducal les trois sociétés savantes qui existaient alors, le Roi Grand-Duc entérinait sur le plan culturel la consolidation du sentiment de l'élite intellectuelle du pays qu'elle avait à récupérer, à défendre et à développer un patrimoine scientifique et artistique propre au Grand-Duché. Après les flottements, les pusillanimités et les alertes de la phase dangereuse de la question du Luxembourg culminant dans la consécration de la neutralité du pays par le Traité de Londres, le pays se ressaisit dans la redécouverte de son identité et de ses aspirations d'avenir.

En le prenant sous son protectorat royal, le Souverain-Fondateur de l'institut entendait ajouter à ce sentiment national bourgeonnant le lustre des hautes activités de l'esprit. A l'instar des autres nations, le Luxembourg allait se doter d'une Académie à sa taille, dont le rayonnement devait allumer les feux de l'intelligence et de l'esprit à travers le pays. La création devait permettre de donner corps à un véritable dessein national dans le domaine de l'intelligence et de la création artistique.

Le prestige de l'Institut Grand-Ducal dérive encore aujourd'hui des contingences historiques qui l'ont fait éclore, comme il procède aussi de la continuité de ses protecteurs en la personne de nos Souverains.

A ce titre la présence à cette séance académique de LL. AA. RR. le Grand-Duc et la Grande-Duchesse prend valeur de confirmation de la sollicitude continue de la Maison Grand-Ducale pour les objectifs idéaux de l'institution. Ceux-ci sont sobrement définis par le Règlement organique qui lui fixe «le but de cultiver les sciences, les lettres et les beaux-arts.»

En fait la création des sections de l'Institut a tenu à se conformer à l'ordre de cette brève énumération.

Signe une fois de plus du caractère éminemment pratique de notre génie national, les sciences furent les premières servies et à partir de sociétés préexistantes: section historique, section médicale, section des sciences naturelles, suivies en 1936 par la section linguistique.

Il y a vingt ans, mon collègue Pierre Gregoire, Ministre des Arts et des Sciences, s'écriait à la séance académique de présentation de la Section des Arts et Lettres:

«Parlons d'arts résolument après avoir parlé des mois et années durant, de problèmes économiques, de questions sociales et de projets techniques.»

Ce cri du cœur, croyez-moi, je suis tenté de le redire aujourd-hui.

Mais comme Pierre Gregoire aimait faire les choses jusqu'au bout, l'impatience manifestée en 1962 ne l'empêchait pas de me proposer en 1966 la création d'une sixième section, celle des sciences morales et politiques, dans laquelle on retrouve les sciences économiques et sociales en noble compagnie avec la philosophie et le droit.

Pour en revenir à la section des Arts et Lettres, disons qu'elle a su s'imposer au cours des vingt dernières années par la haute qualité de ses travaux et notamment de ses publications. A mes félicitations je voudrais joindre des propos d'encouragement et d'invitation à la réflexion sur les finalités de l'institution.

Son champ d'action est considérable avec ses six sous-sections couvrant les lettres et toutes les autres formes de l'art. Quant aux lettres elle a encore ce trait particulier qui me parait unique de se consacrer à une littérature trilingue. C'est dire la vaste emprise de ses objectifs. Cela pose nécessairement le problème des moyens et des méthodes.

Cultiver les arts et lettres, dit votre statut. Ne faudrait-il pas de nos jours compléter cette finalité par celle de promouvoir ?

J'entends par là que la soif culturelle que je constate dans de larges couches de notre population demande à être assouvie, bien sûr non pas par une culture académique, mais plutôt par des impulsions qui viendraient d'en haut. Le besoin d'un relais se fait sentir entre ce que l'on nomme peut-être improprement la culture élitiste et celle populaire. Parfois ce relais est déjà assuré sur le plan personnel. Notre vie culturelle gagnerait certainement en organisant plus systématiquement les flux d'échange.

J'entends bien qu'une politique de promotion culturelle, d'encouragement et de perfectionnement suppose des moyens accrus aux deux bouts de la chaîne. La pensée doit devenir action.

Je n'oublie pas pour autant que ce que l'on attend en priorité des membres de l'Institut c'est l'approfondissement de leur propre perception scientifique et un élan créateur dans les arts et lettres.

En effet l'existence de l'Institut comme celle de votre section se fondent sur la volonté affichée dès les origines de donner à notre souveraineté une légitimité culturelle supplémentaire.

En ce sens votre section est au service d'un dessein ambitieux qu'il était approprié de rappeler à cette occasion.

Laissez-moi terminer par un mot de Henri Thill, Président de la section des sciences naturelles, prononcé il y a vingt ans, et qui n'a rien perdu de sa pertinence:

«Il me paraît qu'à notre époque, où l'Europe a implanté chez nous ses institutions et ses aspirations, nous sommes plus que jamais exposés à ses regards et à ses jugements et plus que jamais nous devons conséquemment montrer que les domaines culturels ne sont point en jachère chez nous, que nous mettons à leur service toutes les forces dont nous disposons.»

Visite à Luxembourg de Monsieur Helmut Kohl, Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne

Une visite de travail dans le cadre de l'échange de rencontres périodiques du Chancelier de la République Fédérale d'Allemagne avait été annoncée vers la mi-août 1982. Après les changements politiques intervenus à Bonn, le nouveau Chancelier fédéral, Monsieur Helmut Kohl, précisa qu'il honorerait tous les rendez-vous de son prédécesseur et qu'il se rendrait à Luxembourg le 5 novembre. Au cours d'une conférence de presse donnée le 4 octobre, Monsieur Helmut Kohl a dit notamment: «Ich will auf alle Fälle an dem Besuchstermin vom 5. November in Luxemburg festhalten. Luxemburg ist das kleinste Land der EG. Es ist ein Land, das besonders bittere Erfahrungen zur Zeit des Dritten Reiches machen mußte, und ich möchte mit diesem Besuch die Gelegenheit deutlich machen, ich kenne die Probleme ja aus meiner früheren Tätigkeit als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz aus der Nachbarschaft, daß wir in jeder nur denkbaren Weise ein verläßlicher Partner sind.»

Le Chancelier fédéral et Madame Helmut Kohl sont arrivés dans la matinée du 5 novembre à Luxembourg et furent accueillis à leur descente de voiture devant la Présidence du Gouvernement par Monsieur Pierre Werner, Président du Gouvernement, et Madame Colette Flesch, Vice-Président du Gouvernement, Ministre des Affaires Etrangères, Monsieur Günther Knackstedt, Ambassadeur de la République Fédérale d'Allemagne à Luxembourg et Monsieur Georges Heisbourg, Ambassadeur de Luxembourg à Bonn.

Le Chancelier fédéral était accompagné notamment de Monsieur Alois Mertes, Ministre d'Etat au Ministère des Affaires Etrangères, Monsieur Jürgen Sudhoff, porte-parole adjoint du Gouvernement fédéral, Monsieur Horst Teltschik, Ministerialdirektor, et Monsieur Peer Fischer, Ministerialdirektor. Après avoir passé en revue la troupe, le Chancelier fédéral et Monsieur Pierre Werner se sont rendus à l'Hôtel de Bourgogne où ont eu lieu des entretiens en tête-à-tête, tandis que Madame Hannelore Kohl et Madame Pierre Werner ont visité la Maison de retraite à Bofferdange.

Pendant ce temps, Madame Colette Flesch, Ministre des Affaires Etrangères, recevait au Ministère des Affaires Etrangères Monsieur Alois Mertes, Ministre d'Etat au Ministère fédéral des Affaires Etrangères, et les autres membres de la délégation allemande. Cette réunion s'est ensuite poursuivie en présence des deux chefs de gouvernement.

Peu avant midi le Chancelier fédéral et Madame Helmut Kohl ont été reçus en audience au Palais grand-ducal par Leurs Altesses Royales le Grand-Duc et la Grande-Duchesse.

Les entretiens se sont poursuivis l'après-midi après un déjeuner offert par le Président du Gouvernement luxembourgeois au Château de Senningen, et ont été clôturés par une conférence de presse.

Le Chancelier fédéral a évoqué sa visite à Luxembourg au cours de sa déclaration gouvernementale sur les relations extérieures le 25 novembre au Bundestag en ces termes: «Mit Genugtuung möchte ich schließlich auch den freundschaftlichen Verlauf meiner Gespräche mit dem luxemburgischen Ministerpräsidenten erwähnen. Mir war aus mehreren Gründen an dieser Begegnung besonders gelegen, zumal ich mich mit Ministerpräsident Werner und seinem sehr realistischen Engagement für die europäische Einigung seit vielen Jahren besonders verbunden weiß; weil ich auch persönlich aus meiner Zeit und Erfahrung als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz die Entwicklung Luxemburgs zu einer der Hochburgen europäischer Gesinnung erlebt habe. Und nicht zuletzt – und das will ich besonders betonen – weil ich glaube, daß europäische Zusammenarbeit nur wirklich gelingen kann, die politische Einigung Europas nur möglich ist, wenn in der Zusammenarbeit Europas die größeren europäischen Länder den kleineren Teilnehmerstaaten der Gemeinschaft mit besonderem Respekt begegnen.»