



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

Le projet de budget de l'Etat pour 1986

- Discours budgétaire de Monsieur Jacques Santer,
Président du Gouvernement, Ministre d'Etat,
Ministre des Finances 1
- Discours budgétaire de Monsieur Jean-Claude
Juncker, Ministre délégué au budget 6

6/1985

Numéro spécial

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

Le Projet de Budget de l'Etat pour 1986

Lors de la séance de la Chambre des Députés du 4 décembre 1985, des discours budgétaires ont été prononcés par Monsieur Jacques Santer, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat et Ministre des Finances, et par Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre délégué au Budget. Nous reproduisons ci-après le texte intégral de ces deux discours.

Discours budgétaire de Monsieur Jacques Santer, Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, Ministre des Finances

C'est pour la première fois que la Chambre des Députés discute le projet de budget pour l'année à venir selon les nouvelles modalités qu'elle s'est données elle-même. Les débats budgétaires de l'automne sont désormais allégés et peuvent se concentrer sur les problèmes de fond de la loi des recettes et des dépenses de l'Etat. En revanche, la Chambre tiendra désormais au printemps, à la suite du rapport du Président du Gouvernement sur l'état de la nation, un débat plus approfondi à propos de la politique gouvernementale dans son ensemble, débat qui servira utilement à guider le Gouvernement dans la définition, au cours de l'été, des choix budgétaires.

J'estime être dans le respect des procédures choisies par le Parlement, en allégeant à mon tour un peu mon exposé d'aujourd'hui. Le Ministre délégué au Budget, qui me suivra sur cette tribune dans quelques instants, aura l'occasion d'approfondir les questions proprement financières et de technique budgétaire. Il répondra aux principales critiques qui ont été adressées au Gouvernement en matière de finances publiques, de recettes et de dépenses, d'équilibre budgétaire et de fiscalité.

Je voudrais pour ma part me limiter à vous rappeler le cadre d'ensemble dans lequel le présent budget se situe et à vous rappeler les grandes lignes des réflexions qui nous ont guidés dans nos propositions. Ayant conscience du fait que la Chambre ne va pas discuter les crédits des différents départements et ne se prononce pas sur la politique poursuivie dans chaque ressort ministériel, je ne vais pas faire un tour d'horizon complet, ne fût-il que superficiel. Au contraire, cet exercice ayant été fait au printemps, je me limite à évoquer les idées-clefs de notre démarche et à citer quelques exemples concrets d'une certaine actualité.

* * * * *

Il est usuel de commencer le présent exposé par un rappel des circonstances conjoncturelles qui prévalent. Je constate que dans son ensemble la situation économique et sociale du pays s'est redressée. En 1984 il a été possible de réduire considérablement le taux de l'inflation, et le Luxembourg continue dans ce domaine à occuper à nouveau un rang honorable dans la comparaison internationale. Le chômage pour sa part a pu être brisé dans sa progression, mais sa réduction n'a pas encore fait de grands progrès, malgré un accroissement sensible de l'emploi.

Pour ce qui est de la croissance économique, je voudrais souligner qu'au moment où nous avons

établi le budget, nous tablions encore sur une croissance en termes réels de l'économie luxembourgeoise en 1984 de 3%. Or, actuellement, au fur et à mesure que les chiffres concrets affluent et que les statistiques se précisent, il s'avère que la progression réelle a été l'année dernière sans doute plutôt de l'ordre de 4 à 5%. Pour 1985 en revanche il faut s'attendre à une croissance qui reste en-deçà de ce taux. Le net ralentissement de la conjoncture au plan mondial affecte en effet la demande externe, alors que la demande intérieure est en progression.

La sidérurgie, qui avait fait en 1984 un énorme bond en avant va clôturer l'année 1985 sans doute avec un léger repli. La construction a connu un recul de son activité, et l'agriculture et la viticulture ont souffert des intempéries. L'évolution du secteur des affaires est variable, avec une certaine stagnation des affaires dans le commerce, un recul des transports terrestres, mais une bonne tenue des établissements financiers et des sociétés gravitant autour d'eux.

Les rémunérations ont progressé modérément en 1985, mais pourraient connaître une accélération en 1986. Dans l'ensemble la consommation devrait donc progresser sous l'effet combiné de la progression de l'emploi, des hausses réelles des salaires, des effets de l'indexation et des allègements fiscaux. Nous devons en revanche craindre que les exportations ne continuent comme en 1985 à subir un ralentissement de leur progression. Si la balance commerciale reste négative, la balance des opérations courantes est toujours très excédentaire.

En résumé je dirais que nous voyons des signes d'encouragement indéniables, mais que nous aurions certainement tort de ne pas admettre également que des sujets d'inquiétude subsistent. Aussi le pays doit-il se garder de recommencer à vivre au-dessus de ses moyens. C'est du reste cette préoccupation qui nous incite à ne pas donner suite aux revendications maximalistes en matière de réduction d'impôts.

* * * * *

Ce qui est beaucoup plus important, toutefois, que les évolutions conjoncturelles du moment, c'est la poursuite de la régénération profonde du tissu économique du pays. Il s'agit plus précisément d'un côté de ce qui a été appelé par d'aucuns le « retrait ordonné dans le secteur sidérurgique » – et ce qui en fait est plus une consolidation qu'un retrait – et d'un autre côté de la création de nouvelles activités dans des secteurs jeunes et en croissance.

Je ne me propose pas de dresser l'inventaire complet des efforts déjà accomplis ou des succès obtenus à ce jour, et je ne veux pas non plus étaler une fois de plus l'ensemble de nos projets et de nos ambitions. Comme il a été exposé amplement dans la présentation écrite du présent projet de budget, la priorité parmi nos préoccupations continue à revenir à cet aspect des choses, conformément à la déclaration du 23 juillet 1984, laquelle promet d'axer la politique gouvernementale en premier lieu sur la restructuration et la diversification.

Dès son entrée en fonction, le Gouvernement actuel s'est saisi de plusieurs fers échauffés, et il les a forgés sans tergiversations. Je vise plus particulièrement la réforme de l'indexation des salaires, par laquelle nous avons été en mesure d'amener un apaisement général parmi les salariés, d'assurer le maintien de la paix sociale et d'établir un régime d'indexation souple permettant de tenir compte des intérêts vitaux de nos entreprises. Je vise ensuite les autres décisions obtenues au sein de la conférence tripartite, lesquelles nous ont permis de nous attaquer au chapitre final de la restructuration du secteur sidérurgique. Nos décisions sur le dernier volet de la consolidation financière des deux entreprises de l'industrie lourde ont entretemps trouvé l'accord des instances communautaires. Compte tenu de ce que les aides de fonctionnement et d'investissement au secteur sidérurgique en Europe doivent venir à terme avec la fin de l'année, nous mettons actuellement la main aux dernières mesures d'exécution pour les appliquer d'ici le 31 décembre. Il s'agit bien entendu de mesures se situant dans le cadre de la législation que vous avez adoptée l'année dernière.

Dans leurs répercussions sur les finances publiques, les mesures en faveur de la sidérurgie sont toutefois loin d'être terminées avec la clôture de l'exercice budgétaire 1985. Le projet de budget pour 1986 qui vous est soumis prévoit à ce titre des dépenses de l'ordre de plus de 4 milliards de francs, dont 3,3 milliards pour le règlement du dernier volet de la restructuration financière. D'autre part, et le Ministre délégué au Budget y reviendra encore plus en détail, le Fonds de chômage continue à supporter des charges financières importantes, notamment en rapport avec les préretraites sidérurgiques, lesquelles ne viendront à leur terme que successivement, de sorte qu'il faut continuer à alimenter le Fonds en question.

Cependant, après avoir réussi en 1984 à décortiquer le dossier très épineux de la solidarité nationale en faveur du secteur du fer et de l'acier, nous avons pu, cette année-ci, nous occuper plus intensivement des perspectives d'avenir de notre économie. Je vise plus particulièrement le projet de loi modifiant la loi-cadre d'expansion économique, que nous avons mis au point, et qui, à son tour, a obtenu le placet des instances communautaires. Les chiffres du projet de budget contiennent déjà les répercussions financières des mesures additionnelles inscrites dans cette législation dont je m'abstiens de discuter les détails, sachant que la Chambre se penchera prochainement sur cette question. Puis-je, dans le même contexte, mentionner un crédit supplémentaire de 100 millions de francs dans l'intérêt de la modernisation de l'agriculture, destiné notamment à couvrir les dépenses résultant de la mise en oeuvre du nouveau projet de la loi agrai-

re. Il est entendu par ailleurs que nous maintenons et accroissons nos efforts en matière de création et d'amélioration des infrastructures, notamment par l'acquisition de terrains industriels et par l'aménagement de zones industrielles, ainsi qu'en matière de promotion du commerce extérieur.

Il ne me semble pas faire de doute que ces efforts systématiques — et ceux qui les ont précédés sous le dernier Gouvernement — commencent à avoir des effets concrets. Nous avons pu annoncer, il y a quinze jours environ, la réalisation d'un nouveau projet industriel important, qui à lui seul implique un investissement de l'ordre de 6 à 7 milliards de francs. Ce n'est pas la seule décision positive qui est intervenue. D'autres projets restent à l'étude, et nous espérons pouvoir annoncer dans les semaines et les mois à venir d'autres investissements. Nous nous réjouissons d'autre part de ce que les petites et moyennes industries existantes ont, au cours des derniers temps, montré une propension à l'investissement accrue, qui contribue au maintien, à la consolidation et à l'expansion de ces entreprises. Dans plusieurs cas il a été possible de restructurer des usines en difficulté notamment en leur trouvant de nouveaux propriétaires et des partenaires étrangers. Plusieurs dossiers en suspens vont encore requérir des efforts particuliers dans ce sens.

Le secteur des établissements prestataires de services connaît une grande vitalité, avec p. ex. un accroissement net du nombre des banques de cinq unités depuis le début de l'année, et une augmentation du personnel des établissements de crédit de 513 personnes entre juin 1984 et juin 1985. La place bancaire de Luxembourg continue à élargir la palette des services offerts, et sa solidité repose désormais sur des activités de plus en plus variées et sur une clientèle privée croissante. Le Gouvernement ne relâche pas ses efforts pour sauvegarder et pour développer la compétitivité de la place financière, et de façon générale les conditions de travail des entreprises internationales exportatrices de services.

C'est dans ce contexte que je voudrais souligner notamment les efforts que nous déployons au niveau de l'Administration des Postes et Télécommunications pour maintenir et pour développer la qualité des moyens de communication, par l'utilisation de nouveaux services comme le télétext — un télétext ultra-rapide et hautement sophistiqué —, comme un second réseau public de radiotéléphonie mobile, et comme des liaisons de vidéo-conférences. Tous ces services ne sont pas rentables à court terme dans le chef de l'Administration des P & T, et il convient donc d'y voir des investissements faits dans l'intérêt du centre financier, de la capitale européenne, du lieu de rencontre international qu'est de nos jours la ville de Luxembourg.

Nous voilà à l'ère des communications par satellites, puisque nos P & T envoient désormais à partir du territoire national des signaux en direction de satellites de télécommunications garés sur une position orbitale géostationnaire au-dessus de l'équateur. Elles assurent ainsi à partir d'une station émettrice à Dudelange la transmission du programme de télé-

vision RTL-Plus, que le satellite Eutelsat 1 relaie à destination des réseaux câblés d'Allemagne Fédérale, pays où ce programme est déjà à l'heure actuelle la chaîne privée la plus populaire. Une deuxième station de connexion est en voie d'installation et sera destinée plus particulièrement à la transmission de données par satellite.

Je voudrais enchaîner par l'évocation d'un autre dossier fort complexe, qui témoigne peut-être plus que tout autre de la détermination du Gouvernement de ne pas rater une chance, fût-elle incertaine, de développer notre économie. Je vise – vous l'avez deviné – les efforts pour mettre la technologie spatiale au service de l'activité audiovisuelle luxembourgeoise. Mon prédécesseur et moi-même, nous avons développé beaucoup d'initiatives et fait preuve de beaucoup d'obstination dans cette matière. Je vois en tout cas une continuité parfaite dans la politique du Gouvernement précédent et du Gouvernement actuel, depuis nos tentatives vaines d'amener la CLT à réaliser son projet LUXSAT, jusqu'à la récente acquisition d'un satellite luxembourgeois qui sera lancé dans 18 mois, en passant par l'échec des initiatives de Monsieur Whitehead et la résurrection du projet GDL par un nouveau consortium, en passant aussi par les longues négociations et la signature d'un accord avec la France, qui aujourd'hui ne semble plus disposée à honorer pleinement ses engagements antérieurement pris.

Où en sommes-nous aujourd'hui en matière de télévision par satellites ? J'estime que nos chances dans ce domaine prometteur restent intactes, mais qu'elles ne sont intactes que parce que le Gouvernement actuel et le Gouvernement précédent ont fait preuve de plus de sagesse que d'autres acteurs, et qu'ils se sont laissés guider par beaucoup de circonspection. D'abord nous ne nous sommes pas laissés freiner par les blocages internes à la CLT et par l'ajournement sine die du projet LUXSAT. Ensuite nous ne nous sommes pas détournés de la CLT au moment où elle a combattu le projet GDL, mais nous avons toujours souligné la compatibilité et la complémentarité de l'activité de la CLT dans le domaine audiovisuel avec celle de l'exploitation d'un satellite luxembourgeois. Enfin nous avons fait tout ce qui était en notre pouvoir pour frayer un chemin à la CLT pour le satellite français, et nous pouvons en faire autant pour un satellite allemand.

Le Gouvernement a d'abord réussi à assurer à la CLT un répéteur sur le satellite Eutelsat 1. C'est un premier acquis. Nous avons ensuite réussi, après l'échec de la structure Coronet, à redémarrer sur une base crédible le projet GDL, avec l'aide d'amis étrangers et luxembourgeois. Entretemps tous les actionnaires de la Société Européenne des Satellites ont sans exception triplé leur mise, témoignant ainsi de leur confiance dans le projet. Les fonds propres réunis dépassent désormais un milliard de francs. Un satellite américain sous construction a été acquis ; un lancement sur la fusée européenne Ariane 4 a été réservé pour avril/mai 1987 ; des entreprises européennes du secteur électronique ont répondu à la demande d'offres pour participer à la construction de la station terrienne au Grand-Duché ; un directeur général expert en la matière vient d'être engagé ; l'Administration des P & T vient, il y a quelques semaines, de trans-

mettre au Comité International d'Enregistrement des Fréquences à Genève la notification des fréquences pour le premier satellite et sa position orbitale 19° Est.

La CLT pour sa part n'abandonne pas l'espoir d'obtenir de la part des autorités françaises une place sur les réseaux terrestres ou sur le satellite TDF 1. Elle s'intéresse également au satellite de diffusion directe allemand TV-SAT, bien que l'allocation de ses quatre répéteurs soit une matière déjà hautement politisée en Allemagne, requérant le concours de nombreux centres de décision – les Gouvernements régionaux – confrontés à une multitude de candidats allemands, publics ou privés. Nous avons jusqu'à présent soutenu et suivi la CLT dans toutes ses démarches, bien que certains de ses projets, comme la candidature à l'obtention d'un réseau terrestre multi-ville en France, ne semblent pas être de prime abord d'un énorme intérêt direct pour le Luxembourg et pour les activités audio-visuelles implantées ici. Ce support continu que nous avons apporté à tout moment à la CLT m'autorise, je pense, à faire aujourd'hui un appel très ferme à notre concessionnaire pour qu'il ne se fie pas avec une confiance aveugle et peut-être excessive à des solutions dont la réalisation lui échappe et nous échappe.

Avec le projet GDL, le Luxembourg offre à la CLT un satellite extrêmement attractif, dont les experts conviennent que techniquement il est équivalent aux satellites français et allemand et qu'économiquement il leur est nettement supérieur. Le seul problème du satellite lancé par la SES est un problème que de toute façon la CLT rencontrera elle-aussi partout en Europe : c'est le danger d'un protectionnisme économique, culturel et politique, qui peut animer les pays se trouvant dans la zone de réception.

Il y a moins de quinze jours, la Chambre a évoqué le revers qu'a subi la stratégie de la CLT en France, et des appels ont été lancés pour une démarche commune, solidaire et nationale, afin de sauvegarder les intérêts du pays et de la CLT. Je voudrais me faire l'écho de ces appels en demandant à la CLT de considérer désormais, dans sa stratégie pour l'accès à l'ère de la télévision par satellite, le projet de satellite luxembourgeois comme une possibilité réelle. Nous avons demandé en tant que Gouvernement que trois répéteurs lui sont offerts. La SES entre dans la phase de commercialisation de ses répéteurs, de sorte que la CLT doit se prononcer prochainement à ce propos, tout en ayant à l'esprit que le Luxembourg n'a pas les moyens de lui garantir, de quelque façon que ce soit, l'accès à des satellites étrangers.

Le Gouvernement a démontré, au cours des dernières années et des derniers mois, beaucoup de fidélité pour le partenaire de longue date. Aussi est-il en droit d'attendre de la CLT qu'elle se comporte à son tour en fidèle concessionnaire luxembourgeois. Il nous importe, dans l'intérêt du pays, de fixer à Luxembourg un noyau d'activités audio-visuelles, se greffant sur l'utilisation du satellite luxembourgeois. Nos chances de réussir dans cette démarche présupposent pratiquement que nous puissions compter sur le secteur audio-visuel existant. Aussi la CLT, qui, depuis une bonne dizaine d'années, a assuré les Gouvernements successifs de son intention de construire un

important centre audio-visuel au Kirchberg, devrait-elle reconnaître les chances qu'elle offre pour elle le projet GDL, et ceci indépendamment du choix qu'elle fera pour l'utilisation d'un répéteur du satellite. Nous savons que plusieurs des groupes qui se proposent de louer un canal du satellite GDL ont déjà approché la CLT pour qu'elle coopère dans la mise en place de leurs programmes.

Le récent comportement du Gouvernement français a été un choc pour le Luxembourg. J'espère que pour la CLT le choc aura des effets bénéfiques. Quant au Gouvernement luxembourgeois, je crois pouvoir dire qu'il n'a pas eu besoin de ce choc pour ménager au Luxembourg et à la CLT une autre voie d'accès à l'espace audiovisuel européen.

* * * * *

Veillez m'excuser de ce développement étendu sur notre politique en matière audio-visuelle, mais j'avais le sentiment que la situation de ce secteur vous préoccupe à votre tour et revêt une actualité toute particulière. Je voudrais maintenant revenir sur la politique budgétaire au sens plus restreint du terme.

Nous avons donc maintenu le cap de notre politique sur l'objectif d'un retour au plein emploi et d'un renforcement durable de nos structures économiques. Ceci ne nous empêche pas pour autant de faire avancer le progrès social dans le pays.

Le Gouvernement vient, en tant qu'employeur des agents de l'Etat, de négocier et de signer un accord salarial avec la centrale syndicale qui représente plus de 90 % du personnel de l'Etat. Au cours de ces négociations le Gouvernement a, comme il l'avait promis, informé et consulté les autres syndicats intéressés. Les dépenses du relèvement de 2,5 % des traitements au 1.1.1986 et celles impliquées par les autres mesures prévues pour le secteur public, surtout l'harmonisation des carrières et l'élimination des cas de rigueur, sont entièrement couvertes par l'enveloppe globale inscrite dans les crédits budgétaires.

Le Gouvernement a ensuite tenu à ne pas négliger les impératifs de la politique sociale et familiale. C'est ainsi que pour les familles ayant des enfants à charge, l'année 1986 sera marquée par l'introduction d'une allocation de rentrée scolaire. Le Gouvernement a par ailleurs élaboré une loi qui vise une redistribution plus juste des revenus, avec une aide pour les couches défavorisées de la population. Le Conseil de Gouvernement finalisera dans les prochains jours des projets de loi procédant à l'ajustement des pensions dans les régimes contributifs ainsi qu'à l'adaptation du salaire social minimum. L'aide aux pays en voie de développement est renforcée non seulement par la récente loi qui permet la déduction fiscale de certains dons privés, mais encore par un relèvement des crédits budgétaires. Les moyens prévus pour l'engagement de jeunes chômeurs au service de l'Etat sont majorés de 10 %. Les aides au logement sont maintenues, et le régime de déductibilité des intérêts débiteurs en relation avec le logement propre est sensiblement amélioré.

Bref, le budget pour 1986 est loin d'être un budget de la stagnation ou du recul sur le plan social. En même temps certaines préoccupations majeures de la population sont prises en compte par des crédits nettement en hausse. Je vise surtout les crédits pour la sécurité interne du pays et ceux pour la protection de la nature.

Les allègements fiscaux inscrits dans le budget, s'ils ne satisfont pas tout le monde, sont néanmoins substantiels. La réduction des taux de l'impôt de solidarité profite aux particuliers et aux entreprises à la fois. Le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est adapté à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, ce qui est une mesure extralégale et constitue un allègement de la charge fiscale des ménages. Nous prévoyons en outre, au profit des entreprises, des ajustements des seuils et abattements en matière d'impôt sur le total des salaires et d'impôt commercial. J'ai tout à l'heure déjà mentionné la déductibilité des intérêts débiteurs, mais mon énumération n'est pas exhaustive pour autant, des mesures plus ponctuelles concernant notamment l'imposition des viticulteurs, l'environnement fiscal des activités bancaires et l'imposition des suppléments de salaires dans la Fonction Publique pour le travail de nuit, de dimanche et de jour férié.

Je tiens en même temps à souligner que nous n'avons pas négligé les investissements publics, au contraire. Les investissements financés directement par le budget de l'Etat et ceux des fonds d'investissements se sont élevés à 6,9 milliards en 1984 aux termes du compte provisoire ; en 1985 le budget définitif les chiffre à 7,4 milliards et le projet de budget pour 1986 que nous vous avons soumis table sur des dépenses de 8,2 milliards de francs. Puis-je rappeler qu'au mois de janvier 1985 nous avons arrêté le programme pluriannuel des investissements publics pour la période de 1985 à 1989.

Le Grand-Duché de Luxembourg compte, en Europe et dans le monde, parmi les Etats où la dette publique est la moins élevée, peu importe le critère de référence adopté : recettes publiques, Produit National, population L'équilibre de notre budget annuel fait à son tour l'envie de nos voisins et de nos partenaires. Voilà des faits qu'il ne faut pas se cacher, et que personne ne peut contester. Je dois souligner qu'il ne s'agit pas ici du résultat d'un quelconque hasard, mais de celui d'une discipline maintenue durant de longues années, d'ailleurs sous des coalitions gouvernementales de composition changeante. Etant moi-même Ministre des Finances depuis 1979, je voudrais ajouter que cette santé fondamentale des finances publiques est d'autant plus remarquable que les dix dernières années ont été les plus difficiles pour l'Etat depuis le temps de la reconstruction, compte tenu des énormes frais que nous avons dû assumer pour la restructuration économique et pour les mesures sociales concomitantes.

Les finances publiques du Luxembourg sont fondamentalement saines : le Gouvernement n'est pas seul à le constater. Parmi ceux qui partagent notre diagnostic, certains semblent toutefois nous repro-

cher cette situation favorable, nous accusant d'être trop rigides face à leurs revendications particulières et sectorielles. Il en est de même de ceux qui insistent pour le 1^{er} janvier 1986 sur des réductions fiscales bien plus massives que celles que nous sommes prêts à concéder.

Je tiens à ce propos à rappeler que le Luxembourg a été à même de surmonter la crise économique avec moins de dégâts que beaucoup d'autres pays, et que ceci n'est pas dû uniquement à l'esprit de solidarité de tous les habitants du Grand-Duché, mais également et surtout au fait que l'Etat luxembourgeois, contrairement à d'autres, affrontait cette adversité avec une dette publique réduite et des réserves financières considérables. Un objectif majeur de notre politique budgétaire et fiscale restera dès lors celui du maintien prioritaire d'une santé exceptionnelle de la situation financière de l'Etat, indispensable pour contrebalancer valablement les nombreux handicaps dont souffre inévitablement notre pays en raison de sa situation particulière, depuis sa petite taille jusqu'à l'extrême ouverture de son économie sur l'extérieur.

Nous sortons d'un long tunnel et nous sommes en droit de nous en réjouir. Mais le ciel que nous revoyons n'est pas forcément sans nuages. Ne péchons donc pas par un optimisme excessif et une imprudence fatale. Rappelons-nous que la maladie a été longue et grave, et soyons donc des convalescents sages! — Mon Gouvernement a souligné sans équivoque, lors de son investiture, qu'il considérait le niveau de la fiscalité comme étant trop élevé, et qu'il

s'engageait à le réduire aussi vite que ceci était compatible avec le maintien de la santé structurelle des finances publiques.

J'ai confirmé cette intention à différentes reprises et je tiens aujourd'hui à le faire une fois de plus devant vous. Pour le budget 1985 nous n'avions hélas eu presque pas de marge de manoeuvre; pour le projet que vous discutez actuellement les réductions d'impôt proposées sont déjà bien plus substantielles; et je suis convaincu que d'ici un an il sera possible d'aller encore beaucoup plus loin. J'ai demandé au Ministre délégué au Budget de vous fournir plus de détails sur l'état exact de la situation budgétaire et de son évolution, ainsi que sur nos réflexions et intentions à propos de la réforme fiscale proposée, cette matière étant, comme je l'ai souligné, intimement liée à des considérations d'équilibre budgétaire.

Pour ma part, je voudrais conclure en vous résumant notre philosophie comme suit: la réduction de la charge fiscale doit être réalisée parce qu'elle constitue une indispensable amélioration du climat offert à l'économie nationale et à son renouveau; nous ne sommes toutefois pas prêts, en la mettant en oeuvre, de compromettre la santé des finances publiques qui est à son tour un élément indispensable à la solidité et au renouveau de notre économie, et donc au plein emploi et à l'avenir prospère de notre pays et de sa jeunesse.

* * * * *

Discours budgétaire de Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre délégué au Budget

Le premier débat sur la politique financière et budgétaire que nous venons d'entamer hier avec la présentation en séance publique du rapport de la Commission des Finances et du Budget risque d'être révélateur à plus d'un égard.

Tout d'abord, quant à la forme. En adoptant une nouvelle procédure budgétaire, votre Chambre s'est proposée comme objectif déclaré une meilleure participation à l'élaboration tant du budget de l'Etat, en particulier, que de la politique économique et sociale, en général. A la lumière de cette première expérience que nous sommes en train de vivre ensemble, il vous reviendra de tirer des conclusions et d'en dégager, le cas échéant, les adaptations qui pourraient s'imposer.

Ce ne sera toutefois qu'au lendemain du prochain débat sur l'état de la nation qu'un bilan tant soit peu définitif de cette ambitieuse réforme pourra être dressé. Ce jugement, il dépendra notamment des réponses — affirmatives ou non — qu'on apportera aux deux questions ci-après :

1. Le budget pour 1986 s'est-il inspiré dans une mesure suffisante du débat sur l'état de la nation qui s'est déroulé il y a six mois à peine ?
2. Le débat sur l'état de la nation qui aura lieu au cours du premier semestre 86 permettra-t-il d'approfondir et de concrétiser les réflexions développées ces jours-ci devant cette Haute Assemblée ?

Les deux échéances précitées seront également déterminantes du point de vue des solutions à apporter aux problèmes budgétaires de fond. Cette affirmation ne surprendra que ceux qui se sont limités à une première lecture rapide des avis émanant des différentes Chambres professionnelles et qui peuvent avoir l'impression que les options fondamentales qui se trouvent à la base du projet de budget pour 1986 auraient recueilli un consensus assez large de la part des forces vives de la nation. Les divergences de vues se concentreraient dès lors sur la seule ampleur des mesures proposées et leur reflet budgétaire jugé parfois insuffisant.

En concluant que les stimulants proposés par le Gouvernement sont certes un pas dans la bonne direction mais qu'ils sont trop peu importants, compte tenu des moyens disponibles, pour atteindre le but visé, le Conseil d'Etat résume bien cette interprétation des avis. Une telle explication ne va cependant pas jusqu'au fond des problèmes, car derrière les différentes formulations se cachent des approches et des priorités économiques conçues de façon fort différente et qui risquent de faire front avec plus de clarté encore au fur et à mesure que la marge budgétaire sera affectée à telle ou telle mesure concrète.

S'il n'y a guère de confrontation d'idées quand il s'agit de définir les objectifs de l'action, les points de vue divergent cependant sur le type de politique budgétaire la plus apte à réaliser les objectifs esquissés.

Dans l'attente de décisions politiques d'envergure, et notamment de la réforme fiscale annoncée pour 1987, le présent débat, ensemble avec le prochain débat sur l'état de la nation, constitue une occasion à ne pas manquer si on veut réussir à dégager des lignes directrices de l'action future reposant sur un consensus social et politique aussi large que possible.

Les arguments de forme et de fond se rejoignent sur ce point pour prouver que, tout en se concentrant sur les questions purement budgétaires, le présent débat ne peut, sous peine de trahir son objectif réel, se limiter à des considérations purement financières. Il se doit au contraire de placer les chiffres dans leur contexte politique global pour analyser ainsi les choix et les jugements de valeur qui les sous-tendent.

Le budget exprime aussi et avant tout une volonté politique. En élaborant un rapport équilibré qui, tout en mettant l'accent sur les aspects financiers et budgétaires, ne néglige pas pour autant les politiques décisives qui en constituent le fondement, l'Honorable Rapporteur, M. René Kollwelter, a parfaitement su tenir compte de ces interrelations et il a développé une approche critique qui servira certainement de modèle aux rapporteurs qui lui succéderont. Je voudrais le féliciter, ainsi que le Président de la Commission, M. Fernand Rau, pour la qualité et l'aspect innovateur du travail accompli.

Afin de satisfaire à l'objectif de la nouvelle procédure budgétaire, je tâcherai d'éviter, dans toute la mesure du possible, des redites par rapport aux documents gouvernementaux déjà produits pour pouvoir répliquer directement aux considérations et critiques formulées tant dans les différents avis que dans le rapport de la Commission. J'espère ainsi jeter la base pour une discussion sérieuse et sans passion ... ou plutôt avec une seule passion qui devrait nous animer tous : la passion de servir notre pays.

Ce pays, il attend de nous que nous l'informions sur les perspectives d'avenir de son économie, sur ses chances réelles de croissance créatrice d'emplois, mais aussi sur les risques qui guettent encore son évolution future ainsi que sur les efforts de restructuration et de modernisation restant à accomplir. Au moment où un effort de solidarité exemplaire semble avoir dépassé son point culminant, nos concitoyens aimeraient connaître le contenu et le rythme du démantèlement progressif de contributions qualifiées d'exceptionnelles. Ils exigent des hommes politiques responsables d'utiliser au mieux la marge de manœuvre budgétaire disponible afin d'assurer le bien-être en préparant un avenir qui leur évite, dans la mesure du possible, des chocs comparables à ceux qu'ils ont dû subir au cours de la dernière décennie.

Est-il besoin de rappeler que nous ne vivons pas dans un vase clos, mais que bon nombre de centres de décision, qu'ils soient privés ou publics, se trouvent à l'extérieur de nos frontières nationales ? Vaut-il la peine de faire remarquer une fois de plus que l'Etat ne saurait tout faire, qu'il peut certes orienter et in-

citer, mais que l'initiative repose en la majorité des cas sur les agents économiques du secteur privé : entreprises, établissements financiers et ménages ?

Nous pouvons certes renvoyer à ces contraintes qui s'imposent à l'action publique, mais nous ne devons pas en tirer d'argument pour nous dérober à la charge que les citoyens nous ont confiée, à savoir une gestion responsable, cohérente et donc efficace du bien public.

* * * * *

Qui dit confiance, dit tout d'abord transparence et véracité des chiffres. Qu'en est-il de cette véracité dès lors que la plupart des Chambres professionnelles s'accordent pour s'insurger contre la soi-disant sous-estimation systématique des recettes et qu'elles en déduisent qu'une part importante des recettes et dépenses de l'Etat échapperait au contrôle budgétaire du Parlement ? Qu'en est-il de cette confiance dès lors que la Commission des Finances et du Budget se voit obligée de s'associer à ces critiques et d'inviter le Gouvernement à mettre fin à une évolution qui irait à l'encontre d'une plus grande influence budgétaire du Parlement et donc de l'objectif recherché à travers la nouvelle procédure budgétaire ?

Ce tollé général s'est élevé sur base du compte général pour 1984, compte qui, effectivement, a pu être clôturé dans des conditions bien plus avantageuses que ne le faisait entrevoir le budget pour l'année correspondante. Vu la gravité des accusations formulées, je me dois de faire la part des choses entre les critiques qui sont fondées et celles qui ne le sont guère.

— Du côté du budget ordinaire, les plus-values de recettes se chiffrent effectivement à environ 11 % des prévisions initiales. Ce dépassement certes substantiel doit cependant être apprécié en tenant compte des deux phénomènes exceptionnels ci-après :

1. Au moment de l'élaboration et du vote du budget, ni le Gouvernement, ni le Parlement, ne pouvaient prévoir l'ampleur d'une croissance économique qui ne faisait que démarrer fin 83 et qui s'est finalement soldée par une progression d'au moins 3 % du PIB en termes réels. Le revirement de l'évolution conjoncturelle s'est donc pleinement répercuté sur la plupart des postes de recettes, dont notamment l'impôt perçu sur les traitements et salaires, l'impôt sur les collectivités ou encore les intérêts touchés sur fonds en dépôt.
 2. Au moment du vote du budget, on n'était pas encore parvenu à un accord sur la fixation d'une nouvelle clé de répartition des recettes communes de l'UEBL. Rien qu'en éliminant l'impact de cet élément imprévisible — une plus-value de 2 milliards — on retombe à un taux de dépassement des recettes ordinaires d'environ 8 %, soit un niveau parfaitement comparable à ceux enregistrés au cours de la deuxième moitié des années 70 et substantiellement inférieur à ceux caractérisant l'évolution du début de la décennie en question.
- Au titre des dépenses, il y a lieu de signaler que les prévisions du budget ordinaire n'ont été dépassées

qu'à raison de 2 %, soit un taux fort comprimé qui démontre assez bien que la rigueur budgétaire dépasse le stade de l'élaboration du budget et connaît un prolongement certain au moment de son exécution. Quant au dépassement du budget des dépenses extraordinaires avant affectation des plus-values de recettes, il a pu être limité à quelque 5 %. Il est cependant évident qu'à partir de l'instant où l'on intègre dans le calcul les dotations supplémentaires de plus de 4 milliards effectuées notamment au profit des fonds d'investissements publics, on aboutit, inévitablement et mécaniquement, à des ordres de grandeur tout à fait différents.

Compte tenu de ces mises au point, je me dois de rejeter les attaques virulentes qui ont été lancées, à travers la critique de la véracité budgétaire, à l'adresse du Gouvernement. En donnant une interprétation quelque peu forcée des résultats budgétaires, les Chambres professionnelles entendent évidemment se mettre en bonne position de départ pour pouvoir revendiquer au profit des groupes socio-professionnels qu'elles représentent une part aussi grande que possible des marges de manoeuvre budgétaires existantes et prévisibles. Se je conçois donc fort bien leur intérêt en la matière, je ne peux cependant que regretter que la Commission des Finances et du Budget les ait suivies aussi loin dans cette voie, encore que son attitude puisse s'expliquer par le légitime souci de la sauvegarde des prérogatives parlementaires.

Aussi voudrais-je, sur ce point précis de l'exercice du contrôle budgétaire externe, vous donner toutes les garanties possibles.

D'abord sur le plan des dépassements des crédits non limitatifs, et après avoir ramené ci-avant le problème à sa véritable dimension, je voudrais simplement renvoyer à la procédure d'information mise en place à partir de l'exercice 1983 et qui permet à votre Chambre, et plus précisément à la Commission des Finances et du Budget, d'exercer son contrôle déjà au fur et à mesure de l'exécution du budget.

Ensuite, sur le plan de l'affectation des plus-values de recettes. En fait, il existe deux types d'affectation classiques : soit une dotation supplémentaire des fonds d'investissements publics, soit un gonflement de la réserve budgétaire. Dans aucun des cas les recettes n'échappent véritablement au contrôle parlementaire.

En cas de gonflement de la réserve, les deniers publics seront soumis à l'approbation de votre Chambre au moment où il est proposé de financer une partie des dépenses annuelles de l'Etat par un prélèvement sur cette réserve budgétaire. En cas de dotation des fonds d'investissements publics, les ressources sont certes affectées directement, mais après information et consultation de la Chambre, à des fonds spéciaux non soumis au principe de l'annualité budgétaire. Mais elles ne serviront qu'à financer des programmes dont chacun des projets qui y figure a fait l'objet d'une autorisation légale préalable, soit par le biais d'une loi spécifique, soit par le biais d'une loi-cadre générale comme celle concernant le Fonds des routes.

Il ne saurait donc être question ni d'un contournement du contrôle budgétaire externe, ni d'une dé-

budgetisation massive des dépenses de l'Etat. Mais il va aussi sans dire que des évolutions imprévisibles, notamment en matière économique et sociale, demandent parfois des réactions adéquates et promptes dans le chef de l'exécution budgétaire et que le Gouvernement se doit d'agir, dans le respect évidemment des limites de ses propres pouvoirs et des prérogatives du pouvoir législatif.

Une fois le débat ramené à cette question de l'exercice des pouvoirs budgétaires respectifs, le Gouvernement est évidemment disposé à poursuivre le dialogue qui s'est instauré avec le Parlement et à appuyer toute réforme qui soit conforme à la Constitution et à l'esprit de la loi sur la comptabilité de l'Etat. Dans ce contexte, c'est avec grand intérêt que le Gouvernement a pris connaissance des réflexions développées par la Commission dans le chapitre de son rapport relatif au contrôle budgétaire et concernant tant les attributions de la Chambre des Comptes que sa nouvelle mission d'information à l'égard de la Chambre des Députés. Je voudrais enfin rappeler que ce problème global comporte également un aspect de contrôle interne de l'exécution du budget, contrôle que le législateur a confié à l'Inspection générale des finances et au sujet duquel j'ai demandé à ce service de me faire des propositions concrètes afin qu'il puisse mieux assumer cette tâche à l'avenir.

La véridicité budgétaire dépend également d'une présentation aussi transparente que possible des chiffres. A cet égard, trois aspects particuliers ont attiré l'attention de la Commission des Finances et du Budget :

- Elle a tout d'abord salué le choix de la double présentation qui a l'avantage de faire ressortir clairement l'impact budgétaire des éléments exceptionnels découlant de l'effort de solidarité accompli par la collectivité nationale en faveur de la restructuration sidérurgique.

Je me réjouis de ce que cette approche ait fait son chemin, tout en vous rappelant que son objectif premier est de faire avorter tout effet de déplacement ou, si vous préférez, d'assurer que les recettes qualifiées d'exceptionnelles ne soient utilisées à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été introduites. Au moment de la présentation du projet de budget, j'avais déjà insisté sur le fait que ce principe déclaré est strictement respecté. Fin 86, les recettes exceptionnelles resteront en effet inférieures de 3,5 milliards, en termes de solde cumulé, aux dépenses exceptionnelles qu'elles visent à couvrir.

Cette réalité des chiffres contredit tous ceux qui, notamment au sein de l'opposition, se prévalent des plus-values de recettes enregistrées également au titre des éléments exceptionnels pour reprocher au Gouvernement d'avoir détourné des fonds de leur objectif de départ et de les avoir affectés à la dotation des réserves budgétaires et autres. C'est avec détermination que je réfute de telles accusations et que je me plais de féliciter la Commission des Finances et du Budget pour avoir bien décrit le problème réel en replaçant une approche politique cohérente dans un contexte économique et financier qui, entretemps, a évolué positivement.

Je me permettrai de revenir par la suite sur ce sujet hautement politique qui se trouve au coeur même du débat budgétaire et fiscal.

- La Commission s'est ensuite fait le porte-parole de ceux qui regrettent que les frontières entre dépenses ordinaires et extraordinaires deviendraient de plus en plus floues. La multitude des charges nouvelles que l'Etat a dû assumer ces derniers temps n'est certainement pas étrangère à cette critique. Je voudrais cependant vous assurer que l'intention des Gouvernements successifs n'était certainement pas de nuire à la transparence des chiffres.

Aussi la classification économique à laquelle se réfère la Commission est-elle établie dans le cadre du volume II du projet de budget et est-elle portée à la connaissance des rapporteurs pour qu'ils puissent s'en servir au moment de la mise au point de leur analyse. En me basant sur les données budgétaires des années 80, je peux d'ailleurs vous assurer qu'une présentation du budget en termes d'opérations courantes et en termes d'opérations en capital ne ferait qu'améliorer encore les taux de couverture significatifs. Le solde positif des opérations courantes dépasse en effet régulièrement, et parfois même sensiblement — p.ex. plus de 2 milliards pour le présent projet de budget — le solde du budget ordinaire. Si modification il y a, ce n'est donc certainement pas en défaveur de la part relative des dépenses d'investissement orientées vers l'avenir.

- Je voudrais finalement terminer ce chapitre relatif à la transparence en évoquant la question de l'emprunt extra-budgétaire émis au profit du Fonds des routes. Le Conseil d'Etat s'est opposé à cette pratique pour des motifs de clarté et au nom des principes budgétaires. Sur ce deuxième point je rappellerai simplement que le Gouvernement agit en conformité avec les lois régissant tant la comptabilité

Concernant le souci de clarté, j'attire votre attention sur le fait que dans les considérations relatives à l'évolution de la dette publique, les emprunts extra-budgétaires sont pris en considération. Il en est de même pour le calcul du service de la dette publique, les dépenses d'amortissement et d'intérêt relatives à ce type d'emprunt étant inscrites au budget ordinaire. Une proposition visant à transformer l'emprunt extra-budgétaire en emprunt budgétaire aurait donc pour principal effet de faire augmenter les dépenses et de gonfler d'autant l'assiette à laquelle s'appliqueraient les normes budgétaires futures.

Pour ce qui est précisément de cette norme, tant le Conseil d'Etat que la Commission ont reconnu son bien-fondé en tant qu'instrument de discipline budgétaire. Il s'agit en l'occurrence d'une orientation quantitative qui permet de guider les départements dans l'élaboration de leurs propositions budgétaires et qui sert de point de référence au Conseil de Gouvernement au moment des arbitrages à caractère politique. Le seul objectif de la norme réside donc dans la maîtrise de l'évolution des dépenses, dans son évolution parallèle aux potentialités de croissance à moyen terme de l'économie nationale. Etant donné qu'aucun des commentateurs ne succombe plus au fétichisme de la norme budgétaire, rares sont ceux qui font grief au Gouvernement d'avoir légèrement

dépassé la norme dans le cadre de l'élaboration du projet de budget pour 1986.

Afin de ne pas gonfler davantage encore les dépenses publiques, le Conseil de Gouvernement a par ailleurs décidé de ramener les propositions pour amendements de 1,8 milliard — demandes émanant des départements — à 300 millions, c'est-à-dire au niveau des provisions inscrites dans le projet de budget. Pour le commentaire des amendements retenus, je ne peux que renvoyer à l'exposé des motifs que le Gouvernement a tenu à joindre à sa communication. Je voudrais cependant attirer votre attention sur le fait que les éléments exceptionnels augmentent de quelque 570 millions, montant qui correspond à la tranche 86 des bonifications d'intérêt qui peuvent être versées aux entreprises sidérurgiques d'ici 1988 pour des investissements de restructuration autorisés et des prêts contractés à cette fin avant le 31 décembre 1985.

En guise de conclusion à l'ensemble de ce chapitre relatif à la véridicité et à la transparence budgétaires, je voudrais toutefois confirmer que le Gouvernement continue à pratiquer, en conformité d'ailleurs avec son programme, une politique budgétaire sincère, mais prudente. Et je reprendrai les termes dans lesquels le Président du Gouvernement a décrit cette approche dans le cadre de sa première déclaration sur l'état de la nation :

« Afin de ménager à la collectivité nationale la marge de manœuvre requise en vue de la restructuration économique à long terme, il faut absolument éviter d'aller jusqu'au bout des dépenses possibles dans une optique de court terme et de défense d'intérêts particuliers. Croire aux chances de notre pays, c'est aussi modérer les appétits ».

Les structures des finances publiques sont saines et solides. Elles permettent d'appliquer une politique budgétaire et fiscale cohérente et continue. Si l'ensemble des avis et rapports convergent sur un point c'est bien sur celui-ci. La Commission des Finances et du Budget résume parfaitement les prises de position en affirmant que les différents clignotants importants, comme la réserve budgétaire, les avoirs des fonds d'investissements et la trésorerie de l'Etat, sont passés au vert. Et d'expliquer ensuite cette situation saine avant tout par une nette détente de l'environnement économique, suite à l'évolution conjoncturelle favorable et par des plus-values de recettes plus élevées que prévues.

Une telle explication est certes juste, mais, j'ajouterai qu'elle est incomplète. En effet, la présente situation n'a pu être atteinte et la politique économique et sociale des années de crise pratiquée que grâce à cette philosophie budgétaire prudente et responsable que je viens de vous décrire. Son bien-fondé ne se reflète-t-il pas précisément dans le fait que cette philosophie ait guidé l'action des Gouvernements successifs depuis le début des années 70 et ceci indépendamment des partis politiques qui les aient composés ?

Dans une économie ouverte de petite dimension il se fait que l'évolution conjoncturelle se trouve fortement être déterminée par le contexte international

environnant. Aussi le levier budgétaire, c'est-à-dire l'impact d'une décision budgétaire sur la vie économique et sociale, ne devient-il vraiment significatif que si cette mesure vise la modification des structures. Les responsables politiques chez nous ont toujours eu pleinement conscience de ces données objectives. Aussi, et malgré un secteur public ou nationalisé ne comportant que peu d'entreprises prestataires de services marchands, la part relative des dépenses publiques dans certains de nos agrégats macro-économiques, tel que celui de la formation brute de capital fixe, a toujours figuré parmi les plus élevées dans toute statistique comparative internationale.

Ce n'est ainsi que grâce aux possibilités d'un recours accru aux réserves financières que les Gouvernements successifs ont pu boucler le financement des mesures de restructuration industrielle et leur accompagnement social. Ce n'est que grâce à une politique d'endettement prudente pratiquée dès le moment où un volet financier s'est ajouté à l'effort de restructuration que l'augmentation du coût du service de la dette a pu et peut actuellement encore être contenu dans des limites raisonnables ne bloquant qu'une partie mineure des ressources publiques.

Cette continuité dans le temps d'une philosophie budgétaire privilégiant le long terme n'est pas le fruit du hasard et elle est certainement tout l'opposé de ce que la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics qualifie d'exercice de pilotage à vue annuel. Le Gouvernement n'est pas prêt à rompre avec une politique qui depuis longtemps a fait ses preuves et qui, en prenant en compte les contraintes objectives de l'économie nationale, nous permettra sans doute de surmonter une des périodes économiques les plus difficiles de l'histoire récente de notre nation.

Vu la convergence des avis exprimés, je ne vais pas m'attarder à l'examen des différentes composantes de l'évolution et de la situation caractérisant les finances publiques. Conformément aux engagements contractés antérieurement, je tâcherai cependant de vous fournir certains éléments qui, bien que revêtant un caractère tout à fait prévisionnel, vous permettront sans doute de porter une première appréciation sur l'exécution du budget de l'exercice en cours.

Pour ce faire, je me baserai sur les rentrées effectives des dix premiers mois de l'année courante. L'évolution des principales recettes fiscales sans l'impôt sur le revenu des collectivités a été caractérisée au cours de la période en question par une augmentation de 5,7 % par rapport aux rentrées correspondantes des dix premiers mois de 1984. Cet accroissement n'est que légèrement supérieur au taux de 4,2 % qui caractérise les prévisions budgétaires de 1985 par rapport aux résultats enregistrés pour tout l'exercice 1984.

Si j'ai tenu à isoler l'impôt sur le revenu des collectivités, la raison en est que sa prévision est entachée d'incertitudes particulièrement grandes et je cite l'évolution conjoncturelle fluctuante par secteur économique, l'évaluation respective des soldes à payer et des avances déjà versées ainsi que l'impact des nombreuses mesures déjà décidées ou envisagées

par le Gouvernement en vue d'améliorer l'environnement fiscal, notamment pour les établissements bancaires. En dépassant de quelque 50 % les rentrées enregistrées au cours des mois correspondants de l'année 1984, les rentrées effectives des dix premiers mois confirment ces aléas de la prévision budgétaire.

Bien qu'on ne puisse évidemment pas extrapoler tel quel cet accroissement sur tout l'exercice 1985, je pense néanmoins que les prévisions de plus-values de recettes mises au point par la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics — amélioration de 5 milliards par rapport aux chiffres budgétaires — doivent être qualifiées de réalistes. J'insiste cependant sur le fait que ces plus-values résultent principalement de l'évolution assez imprévisible de l'impôt sur le revenu des collectivités, la rentrée nette de l'ensemble des autres impôts ne dépassant que de peu la prévision budgétaire.

A noter que parmi les recettes ordinaires non fiscales, il existe également certains postes dont l'évolution sera marquée par un dépassement des prévisions budgétaires, dépassements qui ne se répéteront plus guère ou dont l'envergure sera pour le moins plus réduite à l'avenir, les prévisions pour 1986 ayant déjà été établies en tenant compte des rentrées effectives de 1984. Je profite de l'occasion pour vous signaler que dans le cadre de ses amendements, le Gouvernement a encore tenu à revoir vers la hausse la prévision de certaines recettes fiscales, dont précisément celle relative à l'impôt sur le revenu des collectivités. L'équilibre budgétaire s'est donc amélioré, le projet de budget amendé se soldant par un excédent de recettes de près de 350 millions.

L'évolution de la trésorerie de l'Etat reflète évidemment la tendance positive que je viens de vous préciser et, après avoir atteint leur point le plus faible fin 1983, les réserves liquides de l'Etat augmentent désormais de nouveau à un rythme soutenu. Le chiffre de 20 milliards avancé par la Commission des Finances et du Budget mérite cependant d'être nuancé à plus d'un égard. L'évolution par rapport à l'année passée se trouve par exemple gonflée du fait que l'Etat vient d'émettre un billet de 1000 francs luxembourgeois, émission qui s'est répercutée à raison de plus de 2 milliards sur les liquidités de trésorerie. Tout en tenant compte des obligations permanentes dont le montant nécessaire peut être évalué à quelque 8 à 10 milliards, ainsi que du fait que les fonds de tiers, notamment les dépôts en comptes chèques postaux, ont sensiblement augmenté, on peut cependant valablement affirmer que la situation actuelle de la trésorerie de l'Etat doit être qualifiée d'assez aisée.

Le Gouvernement devrait-il dès lors, comme certains l'ont préconisé, ajuster immédiatement sa politique sur l'accroissement, extraordinaire il est vrai, d'une grande rentrée fiscale dont les fluctuations sont de surcroît assez prononcées et difficilement prévisibles ? Tout en envisageant d'adapter progressivement sa politique à l'évolution de ces rentrées budgétaires, le Gouvernement a toutefois préféré, dans une première phase, reconstituer les réserves et recréer ainsi la marge de manoeuvre financière requise pour pouvoir entreprendre, en cas de besoin nouveau, un effort de restructuration de longue ha-

leine. Aussi l'évolution positive de la situation de trésorerie ne saurait-elle surprendre, étant donné qu'elle constitue une conséquence automatique d'une politique visant à reconstituer, dans une première phase, les réserves budgétaires et des fonds d'investissements publics.

C'est d'ailleurs l'existence d'une telle marge qui nous permettra dans l'immédiat d'assurer un déroulement budgétaire anticipé des interventions de l'Etat en faveur de la restructuration financière et industrielle de la sidérurgie, déroulement qui, tout en étant conforme à la loi, respectera les échéances imposées par les organes de la Communauté européenne.

* * * * *

A travers l'examen de la trésorerie de l'Etat, je viens d'aborder la question de politique économique qui me semble fondamentale et qui mérite de trouver une réponse claire et nette : Comment réaliser une utilisation optimale de la marge de manoeuvre budgétaire disponible ? Comment composer entre une reconstitution des réserves destinées au financement de projets porteurs d'avenir, une restructuration sélective du budget des dépenses et un allègement progressif de la fiscalité ?

Dans sa dernière déclaration sur l'état de la nation, le Gouvernement avait déjà clairement défini le chemin qu'il entendait emprunter. Les plus-values de recettes relatives aux exercices 84 et 85 seraient prioritairement affectées à la reconstitution des réserves ; dès 1986 certains allègements fiscaux, notamment en matière d'impôt de solidarité, seraient accordés et l'année 1987 verrait le jour d'une réforme fiscale cohérente. Pendant toute la durée de la législature l'application de critères de sélectivité resterait une constante de la politique budgétaire.

Dans la partie de son rapport économique annuel 1985-86 consacrée à l'examen des politiques des Etats membres, la Commission des Communautés européennes a développé, pour le Grand-Duché, une stratégie qui ne diffère guère de l'approche gouvernementale :

« La progression spontanée des recettes, jointe au maintien d'une gestion stricte des dépenses de l'Etat, devrait permettre de maintenir l'excédent net du budget de 1986 au niveau de 1985 (2 % du PIB). Le respect d'une telle orientation budgétaire en 1986 crée à nouveau une marge de manoeuvre qui permettrait de reconstituer les réserves des fonds d'investissements publics et de procéder, au cours des années à venir, à un allègement de la charge fiscale et parafiscale s'ajoutant à celui qui vient d'être décidé dans le projet de budget de 1986.

En outre, les autorités disposeraient d'emblée des moyens de financement requis pour les dépenses d'investissement programmées, notamment en faveur de l'infrastructure routière et de télécommunications. Au-delà des avantages intrinsèques de ces investissements, notamment pour la politique de restructuration industrielle, l'exécution de ces programmes apporterait un soutien appréciable au sec-

teur de la construction actuellement confronté à une contraction de la demande. »

En guise de conclusion à son analyse budgétaire, la Commission des Finances et du Budget s'est posé le même type de questions. Vu l'évolution plutôt favorable de l'environnement économique et social, évolution qui était imprévisible au moment du vote de la loi du 1^{er} juillet 1983, la Commission va jusqu'à se demander si, à l'avenir, la philosophie qui se trouve à la base du mode de financement des mesures exceptionnelles, et notamment de celles qui sont à charge du Fonds de chômage, ne devrait pas être revue. Et d'inviter le Gouvernement à prendre en compte ces réflexions lors de l'élaboration du budget pour l'année 1987.

Je tâcherai d'apporter dès maintenant des éléments de réponse à cette question fondamentale qui, en fait, revêt deux aspects d'opportunité économique certes complémentaires, mais différents : le premier étant celui d'un solde cumulé nul au moment de l'abolition des mesures exceptionnelles, le deuxième celui d'une alimentation du Fonds de chômage limitée au seul versement du produit des impôts de solidarité.

L'idée du solde cumulé visait avant tout, comme je viens de l'exposer précédemment, à éviter tout effet de déplacement. Fonctionnant en tant que garde-fou, ce mécanisme doit évidemment continuer à s'appliquer. Est-ce dire pour autant qu'il doit également jouer de façon intégrale dans l'autre sens ? Au bout du compte, le montant cumulé des dépenses ne peut-il pas rester supérieur au cumul des recettes ?

Je pense qu'il ne faut pas surévaluer l'importance que revêtent ces questions. Sur base des données actuellement disponibles, ce point d'équilibre devrait en effet être atteint au courant ou à la fin de 1987, c'est-à-dire à partir du moment où les dépenses exceptionnelles se limiteront aux seules dépenses à charge du Fonds de chômage. Aussi la deuxième branche du problème, à savoir le mode de financement des dépenses qui sont à charge de ce fonds me paraît-elle revêtir un intérêt bien plus significatif.

En ce qui concerne précisément cette idée de moduler le taux de l'impôt de solidarité de façon à ce que le produit de cet impôt permette d'assurer en principe le financement intégral des dépenses à charge du Fonds de chômage, elle ne date pas de 1983. Le législateur a arrêté ce principe il y a près de dix ans maintenant au moment du vote de la loi portant création du Fonds de chômage. Toute réflexion visant à déroger à cette affectation directe des recettes doit donc prendre en considération cette volonté du législateur et doit nécessairement s'inspirer de l'interprétation qu'on entend donner du phénomène du chômage et de son mode de financement.

Le législateur a délibérément tenu à introduire un mode de financement des dépenses de lutte contre le chômage qui soit basé sur une solidarité bien arrêtée : solidarité de ceux qui travaillent avec ceux qui n'ont pas la chance d'avoir un emploi, solidarité entre les partenaires sociaux, c'est-à-dire entre tous ceux qui sont directement concernés par les problèmes du marché du travail. Bien des arguments plaident donc

en faveur du maintien du principe d'un financement direct au moyen des recettes résultant de l'impôt de solidarité. Aussi le Gouvernement peut-il parfaitement concevoir un scénario dans lequel les taux de l'impôt de solidarité ne diminueraient que lentement, mais où des allègements fiscaux substantiels seraient accordés par ailleurs au titre des impôts qui constituent l'assiette de l'impôt de solidarité, à savoir l'impôt sur le revenu tant des personnes physiques que des collectivités. Ne serait-ce pas là précisément un scénario qui, tout en respectant l'esprit du législateur, adapterait la politique fiscale globale à l'évolution de l'environnement économique et financier ?

Je profite de l'occasion pour vous signaler également que l'application de la loi demanderait au Fonds de chômage de rembourser à l'Etat, au moyen de la perception de l'impôt de solidarité, les avances que celui-ci lui a accordées. Vu l'ampleur atteint par ces avances — près de 3,8 milliards à la clôture de l'exercice 1984 — il me paraît évident que le respect de ce principe cadrerait mal avec les impératifs actuels de la politique économique. Lorsqu'on veut donc apprécier à sa juste valeur la réduction des taux de l'impôt de solidarité proposée par le Gouvernement, il faut donc aussi ne pas perdre de vue cet aspect du problème.

Le Conseil d'Etat, de même que la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics estiment en effet que l'abaissement du taux de l'impôt de solidarité proposé dans le cadre du projet de budget serait trop modeste et qu'il y aurait lieu de diminuer les taux actuellement encore en vigueur de façon plus accentuée et ceci dès 1986.

Pour le financement du Fonds de chômage, il y aurait lieu d'avoir recours à des avances, c'est-à-dire au financement budgétaire classique. L'approche économique préconisée par le Conseil d'Etat me paraît d'ailleurs assez contradictoire, dans la mesure où il propose en même temps de se servir des excédents de recettes pour éponger une partie des dettes déjà contractées par le Fonds auprès de l'Etat.

D'autres chambres professionnelles, et notamment la Chambre de Commerce, critiquent la réduction linéaire proposée du taux de l'impôt de solidarité en la qualifiant de consommation sociale peu sélective contraire à l'objectif du renforcement des structures économiques. Ces avis divergents, tout en démontrant à ses yeux qu'il a fait un pas, prudent peut-être, mais fondé dans la bonne direction, renforcent aussi le Gouvernement dans sa conviction qu'une adaptation aussi fondamentale de la législation actuellement en vigueur ne peut être conçue que dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble.

Cette réforme sera au coeur de la politique économique et sociale des années à venir. Avant de vous livrer les réflexions qui guideront le Gouvernement dans cet exercice, je voudrais affiner certaines affirmations qui souvent sont lancées dans la discussion de façon peu nuancée et qui servent de toile de fond aux diverses revendications sectorielles. Que le but de ces précisions soit bien compris ! Il ne s'agit nullement de remettre en question une décision politique déjà prise, mais simplement de la resituer dans son contexte macro-économique chiffré et objectif.

L'affirmation classique consiste à dire que le poids du secteur public sur l'économie s'est sans cesse et considérablement accru au cours du passé. Tout en renvoyant aux développements approfondis que j'ai faits dans cette enceinte il y a un an au sujet de l'évolution à long terme du PIB, d'une part, des dépenses et recettes de l'Etat, d'autre part — développements qui gardent évidemment toute leur valeur — je voudrais simplement me servir de la récente publication du STATEC sur les comptes nationaux 1960-1982 pour bien situer le problème.

En me basant sur les statistiques relatives au prélèvement obligatoire — fiscal et social — en % du PIB, je constate, grosso modo, que ce prélèvement s'est sensiblement accru au moment du déclenchement de la crise économique, mais qu'il a stagné entre 1977/78 et 1982. Cette tendance, on la retrouve par ailleurs dans pratiquement tous les pays de la Communauté.

Une autre démonstration de ces évolutions est fournie par l'emploi qui est fait des ressources de la nation. Les emplois que les administrations publiques font sous forme de consommation finale et de formation brute de capital fixe représentaient environ 15 % du PIB au début des années 70. Dès le début de la crise, cette part est passée à 18-19 %. Depuis le début des années 80, elle a fluctué entre 20 et 21 %, du fait, et je le souligne, d'un renforcement qui a porté tant sur la consommation que sur l'investissement.

Il serait bien sûr intéressant de pouvoir disposer de comptes économiques pour les exercices postérieurs à 1982. En l'absence de tels chiffres, nous sommes obligés de nous référer à d'autres statistiques moins complètes, mais plus récentes, telles que celles de l'OCDE. Dans les statistiques de recettes publiques de cette organisation, nous constatons en effet que le prélèvement obligatoire, en passant de 37,7 à 42,4 % s'est considérablement accru en 1983 sous l'effet notamment des mesures exceptionnelles du 1^{er} juillet.

Une deuxième affirmation que l'on entend souvent consiste à dire qu'au Luxembourg la pression fiscale serait exceptionnellement élevée. Tout en évitant de me lancer dans des comparaisons internationales dont les chiffres précis varient avec la méthode de calcul utilisée, je voudrais simplement relever que dans toutes les statistiques, qu'elles émanent du STATEC (PIB version nationale) ou de l'OCDE, le Luxembourg occupe à chaque fois un rang qui n'est pas fondamentalement différent de ceux occupés par nos principaux partenaires commerciaux.

L'autre critère d'appréciation que j'ai utilisé précédemment, à savoir la part relative des affectations publiques du PIB, ne fait que confirmer cette conclusion. Cette part était en 1982 de 21 % pour le Grand-Duché contre 17 % pour la RFA, 19 pour la France, 21 pour les Pays-Bas et 22 pour la Belgique. A noter cependant que la situation relative de notre pays s'améliore encore du fait que, avec 6 %, la part relative de la formation brute de capital fixe constitue chez nous le double de celle que connaissent nos principaux partenaires. C'est dire qu'avec 15 %, la part relative de la consommation finale de nos administra-

tions publiques dans le PIB est parmi les plus faibles dans la Communauté.

Ces réflexions prouvent qu'une appréciation valable du rôle de l'Etat dans l'économie ne peut être basée sur les seuls chiffres globaux, mais que la structure des dépenses importe également pour expliquer tant le niveau que l'évolution du poids relatif de l'Etat. Aussi le niveau actuel et l'évolution des dépenses et recettes de l'Etat ont-ils leurs propres raisons d'être. Elles s'appellent restructuration économique et mesures d'accompagnement sociales.

Ai-je besoin de vous rappeler les chiffres significatifs à cet égard ? Une part relative des dépenses à caractère économique dans le total du budget de l'Etat qui est passée de 27 % du début des années 70 à 31 % à l'heure actuelle ; une part des dépenses à caractère social passée de 18 % à 22 % pendant le même laps de temps. Et une autre part des dépenses de consommation qui, avec 26-27 %, est restée stable et ce malgré les mesures nouvelles proposées dans le cadre du projet de budget en faveur de la fonction publique.

C'est précisément contre cette enveloppe globale d'un milliard de francs inscrite en faveur de la Fonction Publique que de vives voix se sont élevées. Le Conseil d'Etat par exemple émet ses plus nettes réserves au sujet de ce qu'il appelle la reprise des grandes manœuvres dans la fonction publique. J'aimerais d'autant plus évoquer ces mesures que je partage l'approche de base qui guide la Haute Corporation lorsqu'elle stipule qu'avant les demandes sectorielles l'essentiel doit être préservé.

Vous savez que l'enveloppe en question vise à financer un ensemble de trois mesures certes différentes, mais complémentaires. Suite à l'accord salarial qui, entretemps, a pu être réalisé, il est évident cependant que la seule augmentation de la valeur numérique des traitements absorbera l'essentiel de l'enveloppe financière. Ces mesures d'amélioration des salaires réels correspondent à des engagements que tout employeur doit contracter de temps en temps envers ses employés. Si ces mesures suscitent des sensibilités auprès des autres groupes socio-professionnels, la raison fondamentale en est que de telles mesures sont à charge du budget de l'Etat et se font donc au détriment de l'ensemble des autres revendications qui sont formulées à l'adresse de l'Etat.

Conformément à son programme, le Gouvernement entend cependant pratiquer, en sa qualité d'employeur, une politique salariale responsable et cohérente, basée sur une étude comparative des rémunérations dans les secteurs public et privé. Or, il faut bien admettre que depuis la dernière adaptation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires publics, une grande partie des salariés du secteur privé ont bénéficié, dans le cadre des conventions collectives, des augmentations de salaires réelles, parfois importantes, et concernant pratiquement toutes les branches d'activité. L'accroissement incontestable des salaires dans le secteur privé a été rendu possible par l'amélioration de la situation économique. Nul ne peut dès lors s'étonner que l'employeur public concède — avec un certain retard, il est vrai — des avantages analogues à ceux qui le servent. A ceux qui aujourd'hui reprochent au Gouvernement un

manque de rigueur dans l'articulation de sa politique salariale, je rétorquerai que l'adaptation de la valeur numérique des traitements de l'ordre de 2,5 % constitue en fait une adaptation aux évolutions constatées dans le secteur privé. J'ajoute que le Ministre du Budget a fixé pour 1986 une enveloppe « fonction publique » qui s'élève à un milliard de francs. J'entends bien la faire respecter, en dépit des tentatives à peine cachées d'amener les pouvoirs publics à la dépasser.

* * * * *

Les remarques à caractère général que je viens de formuler me permettront dès à présent de vous esquisser les grandes orientations qui guideront le Gouvernement dans l'élaboration de la réforme fiscale. Cette réforme pourra être basée sur au moins trois points d'accord qui, au-delà des divergences de vue parfois diamétralement opposées, semble unir les forces vives de la nation.

— Il y a tout d'abord accord pour affirmer que la pression fiscale n'a pas seulement atteint un niveau à ne pas dépasser, mais que des mesures d'allègement fiscal doivent être décidées. Le Gouvernement a épousé cette approche dès sa déclaration de juillet 1984. Il s'est engagé dès le mois d'avril de l'année courante à réduire par étapes, et dès l'exercice 86, l'impact des mesures fiscales exceptionnelles introduites par la loi du 1^{er} juillet 1983, quitte à réaliser l'essentiel de cette opération dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble annoncée pour 1987. Dans le cadre du présent projet de budget, le Gouvernement a d'ores et déjà anticipé quelque peu cette réforme, en ne se limitant pas à la seule réduction de l'impôt de solidarité, mais en proposant également toute une gamme d'autres mesures fiscales.

— Dès le départ, le Gouvernement avait annoncé qu'il profiterait de l'occasion pour rééquilibrer la structure de la fiscalité. Les majorations des impôts indirects — TVA, accises — revêtiraient un caractère permanent, mais elles seraient compensées par des allègements équivalents dans le chef des principaux impôts directs, tandis que les mesures du 1^{er} juillet 1983 relatives aux impôts de solidarité seraient abolies de façon progressive.

Ce glissement de l'impôt direct vers l'impôt indirect est accepté par tout un chacun. La Commission des Finances et du Budget rappelle à juste titre que la pluralité des taux, par exemple en matière de TVA, permet d'éviter, bien que dans une mesure somme toute assez limitée, que l'impôt indirect ne frappe les contribuables de manière indifférenciée et que cet impôt, en ne pénalisant pas la partie épargnée des revenus, décourage la consommation par rapport à l'investissement. Les tentatives d'harmonisation lancées par la Commission des C.E. diminuent par ailleurs fortement toute possibilité de modification vers le bas des taux de TVA relativement faibles pratiqués chez nous.

— Le dernier point sur lequel il existe encore un accord consiste à dire qu'il ne faut pas bouleverser de fond en comble un système fiscal qui, malgré

ses faiblesses et ses défaillances, a fait ses preuves et fonctionne normalement à la satisfaction générale.

La liste des points de convergence s'arrête là. Car même si chacun exige que l'on veille au bon équilibre de la charge globale et de sa répartition entre les différents groupes de contribuables, cet optimum est par nature subjectif et varie fortement d'un avis à l'autre. Aussi je ne peux que m'associer à la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics lorsqu'elle conclut que le problème de l'équilibre de la charge fiscale entre les entreprises et les salariés devra être tranché sur le plan politique.

Mon intention aujourd'hui n'est certainement pas d'effectuer cet exercice périlleux, mais plutôt de rassembler les éléments d'appréciation qui devront nous guider dans notre approche politique. Ce faisant, j'espère, en le replaçant sur des bases objectives et synthétiques, rendre ce débat moins passionné.

Avant de me lancer dans une discussion approfondie des nécessités économiques et sociales du pays, je voudrais mettre en relief une considération simple, mais que beaucoup semblaient avoir oubliée. La Commission des Finances et du Budget a le mérite de nous l'avoir rappelée à l'esprit.

L'objectif affiché de la réforme fiscale est de revenir au moins au niveau de prélèvement qui caractérisait la situation avant l'entrée en vigueur des mesures exceptionnelles du 1^{er} juillet 1983. La question se pose donc de savoir s'il ne faut pas faire bénéficier les collectivités et les personnes physiques des réductions d'impôt dans la mesure où ils ont contribué à ces efforts exceptionnels.

Le Gouvernement n'ira pas jusqu'à demander le respect strict de ces rapports relatifs. Il ne les perdra cependant pas de vue afin d'éviter que l'abolition des mesures exceptionnelles liées à la restructuration sidérurgique ne serve en fin de compte aussi à opérer un déplacement massif de la charge fiscale des entreprises vers les ménages. Nous sommes d'accord pour éviter tout effet de déplacement du côté des dépenses, veillons ensemble à ce qu'un tel déplacement déguisé n'ait pas lieu du côté des recettes !

La réforme budgétaire doit cependant répondre aux nécessités et objectifs de la politique économique et sociale. Je me vois amené à dire ce qui paraît être l'évidence même du fait qu'à la lecture de certains commentaires, je me suis demandé si d'aucuns n'oubliaient pas que la recherche de l'efficacité économique et de l'équité distributive ne peut en aucun cas être dissociée.

À la lumière de cet ensemble d'objectifs, il faudra examiner d'abord quels sont les efforts à accomplir par le secteur privé et les charges à assumer par les pouvoirs publics, pour voir ensuite quels sont les instruments budgétaires les mieux appropriés — dépenses directes ou dépenses fiscales — pour atteindre le but visé.

La rigueur dans le choix des instruments et dans les orientations est une condition de l'efficacité écono-

mique. L'Etat ne peut pas tout faire en même temps : il ne peut pas augmenter les dépenses et réduire les impôts en même temps. Mais, avec la diminution, voire la disparition de certaines dépenses exceptionnelles en faveur de la sidérurgie, il devra être possible de réajuster les recettes de l'Etat tout en maintenant les dépenses normales.

Ce dernier point me semble fondamental. Le Gouvernement estime en effet que l'objectif recherché n'est pas une réduction massive de la présence de l'Etat dans la vie économique et sociale de la nation. Tout en laissant pleinement jouer au marché son rôle de régulateur, l'Etat doit en effet fixer les grandes orientations dans certains secteurs qui commandent l'avenir et veiller à ce que les opérations de restructuration économique puissent se dérouler dans des conditions économiques et sociales acceptables pour tous. Entre le libéralisme sauvage et l'économie administrée, il y a place pour une économie de liberté et de solidarité.

Sur ce sujet, et au-delà de certaines nuances de fond, mais surtout de forme, il ne devrait pas y avoir de désaccord profond entre les trois grands partis politiques. Il faudrait également éviter de nous laisser trop entraîner par les forces vives de la nation sur le terrain glissant du choix entre l'économique et le social. Sur ce point, je partage certainement l'approche que défend le Conseil d'Etat lorsqu'il recommande de favoriser la croissance économique avant d'en répartir les bénéfices. En effet, il n'y a pas de progrès social sans progrès économique. Mais je ne m'arrêterai pas en si bon chemin sans avoir ajouté qu'il n'y a pas non plus de progrès économique sans progrès social, sans dialogue social, sans cohésion sociale.

Le Gouvernement continue simplement d'appliquer son programme, c'est-à-dire qu'il accorde une priorité à la croissance et à la restructuration économique avec le souci évident toutefois d'encadrer cette évolution par des mesures visant la valorisation des ressources humaines et l'amélioration du cadre de vie. Le projet de budget pour 1986 constitue un reflet parfait de cette politique, ceci tant du côté des dépenses que du côté des recettes. La divergence des opinions exprimées à cet égard et qui couvrent tout le spectre des appréciations possibles, n'est certainement pas de nature à infirmer mes propos.

Du côté des recettes budgétaires, les mesures d'allègement de la charge fiscale — dont l'impact budgétaire se chiffre et je m'empresse de le rappeler, à 2 milliards de francs ou à près de 1 % de notre PIB, soit une compression d'un ordre de grandeur comparable à celle envisagée en RFA pour l'ensemble des deux phases de la réforme fiscale y envisagée — ces mesures donc, concernent tant les personnes physiques que les entreprises. Ces mesures sont suffisamment connues pour que je n'aie plus besoin d'y revenir.

Cette approche équilibrée, on la retrouvera aussi au moment de la réforme fiscale de 1987. Etant donné que chaque groupe socio-économique essaie de préparer le terrain pour pouvoir faire passer une partie aussi grande que possible de ses propres revendications, le moment me semble venu pour procéder à

une première analyse globale et cohérente du levier budgétaire, c'est-à-dire de l'impact économique et social des différentes mesures fiscales proposées.

Il faudra sans doute accorder une priorité aux mesures visant à influencer l'offre de biens et de services, c'est-à-dire aux mesures qui aident à restructurer et à développer le tissu économique en incitant à la création d'entreprises nouvelles et à l'extension des entreprises existantes. Sur ce, je partage par ailleurs la plupart des principes avancés par la Chambre de Commerce, et auxquels devra répondre la réforme fiscale :

- elle devra être perçue comme le signal d'une amélioration persistante du cadre des investissements et non comme une injection conjoncturelle ;
- elle devra être décidée dans un paquet général, même si sa réalisation devra se faire graduellement ;
- elle devra réserver un traitement préférentiel aux fonds destinés à l'autofinancement et à l'investissement productif ;
- elle devra en toute hypothèse tenir compte des développements en matière fiscale au niveau international.

Concernant ce dernier point, je me dois de renvoyer à l'étude comparative mentionnée dans le rapport de la Commission et qui semble indiquer que l'imposition au Grand-Duché serait relativement plus lourde dans le chef des personnes physiques qu'elle ne le serait pour les entreprises. Je voudrais cependant aussi rendre attentif aux aléas d'une telle étude, un bon exemple étant celui de l'écart qui souvent existe entre le taux d'imposition légal et le taux réel.

Les décisions de l'Etat qui ont une influence directe sur l'environnement des entreprises ne comportent évidemment pas seulement un aspect fiscal. L'ensemble des incitations directes et indirectes à charge du budget des dépenses doit intervenir dans tout raisonnement tant soit peu complet sur la compétitivité du secteur privé. En préconisant une véritable politique de relance économique qui passe par le dégrèvement fiscal plus que par l'aide directe à l'investissement, la Chambre de Commerce fait semblant de tenir compte de ce cadre général. Ceci d'autant plus qu'elle va même jusqu'à s'imaginer que des subventions actuellement accordées ne soient plus nécessaires à partir du moment où la fiscalité s'allégerait sensiblement.

Cette approche, alléchante à première vue, doit cependant être appréciée avec prudence :

1. Elle cadre mal avec d'autres propositions formulées par cette chambre dans ce même avis, et notamment quand elle propose d'adapter à la situation concurrentielle tous les instruments de développement et de diversification ou encore quand elle demande l'évacuation de la nouvelle loi-cadre d'expansion économique dont la caractéristique essentielle réside précisément dans la régionalisation, c'est-à-dire, en fait, dans le relèvement des taux d'aide directe.
2. Tout investisseur potentiel s'intéresse à la fois au traitement fiscal en régime de croisière des capitaux investis et aux aides directes et indirectes

accordées. Le dispositif des incitants visant à promouvoir l'investissement dans notre pays tient actuellement déjà compte de ce double aspect que revêt le souci de compétitivité.

Une deuxième question essentielle se pose en matière de fiscalité des entreprises. Faut-il envisager des mesures qui sont neutres sous l'angle de vue du coût relatif des facteurs de production ou convient-il de privilégier l'un ou l'autre facteur ? Pour la Chambre de Commerce c'est le facteur capital, pour la Chambre des Métiers le facteur travail qu'il faut favoriser.

Permettez-moi de vous signaler que dans la plupart des Etats membres de la Communauté la tendance est à l'abaissement du taux général de l'impôt sur les sociétés, ces mesures étant financées par une abolition partielle des possibilités d'amortissement spécifiques. Sous la pression d'un taux de chômage atteignant des dimensions souvent dramatiques, les responsables politiques se servent donc de la fiscalité pour rééquilibrer le coût relatif des facteurs en faveur du travail et au détriment du capital.

L'ampleur du chômage est certes moins alarmante chez nous qu'elle ne l'est à l'étranger. Est-ce dire pour autant qu'il faut modifier le coût relatif des facteurs en rendant encore plus attrayant les processus de production intensifs en capital, alors que l'investissement se trouve doré et déjà privilégié tant du point de vue fiscal que du point de vue aide directe à l'investissement ? Contrairement à ce qui se fait beaucoup dans d'autres pays, le système d'aide que nous connaissons ne comporte en effet aucun plafond du montant de l'aide par emploi créé. Cet aspect de la réforme mérite certainement des approfondissements supplémentaires.

Qu'en est-il maintenant des éventuels aménagements fiscaux concernant les différentes composantes de la demande ? Nous venons d'examiner ci-avant le rôle crucial qui revient aux investissements en vue de parfaire la restructuration et la modernisation de l'économie. Nous venons aussi de voir que l'impact sur l'économie d'une éventuelle relance de la consommation présente un rapport coût-avantage des plus défavorables. Quant à une relance de l'épargne, elle pourrait être intéressante en vue d'assurer le financement des investissements, avec cette restriction cependant que dans une économie très ouverte l'épargne nationale ne constitue pas la seule source de financement de l'investissement. Les mesures fiscales en faveur des ménages ne présentent-elles dès lors, à côté de leur éventuelle finalité sociale et familiale, aucun intérêt économique significatif pour l'économie nationale ? Ce serait aller un peu vite en besogne.

Tout allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques se répercute en effet sur le circuit économique d'au moins deux manières différentes :

— Le revenu, et notamment le salaire, intervient en tant que coût de production sur la compétitivité d'une entreprise. Toute augmentation du salaire réel découlant d'un allègement fiscal réduit donc d'autant les pressions qui s'exercent sur l'entrepreneur au moment de la négociation d'un nouveau contrat collectif et améliore les perspectives de profitabilité.

— Par ailleurs, toute augmentation du revenu réel modifie le pouvoir d'achat et, dans l'hypothèse d'une propension à consommer constante, accroît l'épargne de même que la solvabilité des personnes physiques, au moment où ils entendent investir dans l'acquisition d'un logement. Tout un chacun propose de réactiver le secteur de la construction notamment par le biais d'une relance de la demande latente du secteur privé. Dans cette optique, l'évolution des revenus réels me semble précisément être un, sinon même l'élément déterminant en vue de réaliser l'objectif visé.

Il est encore prématuré de se prononcer sur la forme la plus appropriée que pourrait revêtir un éventuel allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Une progressivité atténuée tenant compte de l'évolution passée en matière de revenus réels et un réexamen du barème en fonction des différentes situations de famille figureront toutefois parmi les principales mesures à envisager.

Il faudra cependant rester vigilant. La discussion sur la déductibilité des intérêts débiteurs en constitue une preuve indubitable. Alors que l'effet économique de cette mesure sur la relance de la construction ne fait pas l'unanimité, d'aucuns exigent déjà la déductibilité intégrale et le Conseil d'Etat va même jusqu'à dire qu'il ne s'opposerait pas à ce que pour des raisons budgétaires, la déductibilité ne joue que pour des intérêts passifs dépassant un certain montant. Pour des raisons économiques douteuses, on proposerait donc une solution qui non seulement ferait abstraction de tout critère social, mais qui léserait carrément les bas et moyens revenus. Je voudrais vous faire part de ces appréhensions tout en vous signalant que le Gouvernement s'est fait sien l'amendement proposé par la Commission des Finances et du Budget en matière de déductibilité des intérêts débiteurs.

Parallèlement à la réforme fiscale et pour les raisons d'équité avancées par la Commission, le dossier sur la fraude et l'évasion fiscales devra être précisé afin que les mesures qui s'imposent dans ce domaine puissent être arrêtées et engagées au moment de la mise en oeuvre de la réforme. En décidant de renforcer le cadre de l'Administration des Contributions directes, le Gouvernement vient de faire un pas dans la bonne direction, pas qui demande cependant à être suivi par d'autres mesures concrètes et efficaces.

* * * * *

Avant de passer aux conclusions, je voudrais encore rapidement répliquer à certains commentaires qui ont été formulés au sujet des options politiques fondamentales que l'on retrouve du côté du budget des dépenses.

Selon la Chambre de Commerce, « les orientations budgétaires pour 1986 donnent la priorité non pas l'objectif primordial d'un renforcement des structures économiques, mais utilisent la marge budgétaire pour financer des augmentations globales et peu sélectives des dépenses publiques. » Tout en laissant

à cette chambre la responsabilité de sa définition de la notion de consommation sociale et des mesures auxquelles elle attribue ce qualificatif, je reste, quant à moi, profondément convaincu que les dépenses inscrites au projet de budget consolident et renforcent bel et bien la base d'action économique.

Je ne citerai que deux réformes fondamentales qui seront mises en vigueur en 1986 et au sujet desquelles nous aurons l'occasion de revenir dans cette enceinte : la réforme de la loi-cadre d'expansion économique et la réforme de la loi agricole. En même temps la restructuration de la sidérurgie, avec ses volets financier, industriel et social, ainsi que la relance de la construction seront activement poursuivies.

Qui dit relance du bâtiment, dit aussi investissements publics. L'accroissement des investissements directs de l'Etat prévu pour l'année 1986 (+ 10,5 % par rapport aux crédits votés pour le budget de 1985, soit + 6 % en termes réels) constitue un des accents fondamentaux du projet sous examen. Ces chiffres ne sont certes pas contestés, mais nombreux sont ceux qui tendent de minimiser cet effort en jonglant, voire — et permettez-moi de le dire — en manipulant les chiffres. Cette attitude est d'autant plus regrettable, étant donné que je l'avais déjà réfutée ici même à l'occasion du débat budgétaire de l'année dernière.

Je ne nie pas que les dépenses prévues pour 1986 ne représentent que 90 % de leur niveau atteint en 1980. Mais l'année 1980 constitua précisément, et comme par hasard, l'année où les investissements s'étaient accrus de 56 % par rapport à l'année précédente et dépassaient de loin tout ce qui avait été connu auparavant. En me basant sur la classification économique et en déflant les chiffres, tout comme le font les auteurs en question, par l'indice du coût de la construction, je peux affirmer que le volume des investissements de l'Etat prévus pour l'année prochaine dépassera de 9 % le niveau élevé atteint en 1979.

Si besoin en était, les comptes nationaux 1960-1982 apportent la preuve irréfutable du rôle croissant que les investissements de l'Etat ont joué dans l'évolution économique en général, et dans le maintien de l'activité dans le secteur de la construction en particulier. En l'espace d'une décennie — de 1972 à 1982 — la part des investissements des administrations publiques et des télécommunications dans le total de la formation brute de capital fixe est passée de 16 à 27 %, soit une augmentation de 70 % de leur part relative.

L'ampleur de l'effort accompli par les pouvoirs publics par le biais tant de ces investissements directs que du soutien sans cesse accru à la demande privée de logements, suite notamment à la loi de 1979 concernant le logement social, prouve bel et bien que la crise actuelle qui caractérise l'évolution de ce secteur a une origine essentiellement structurelle.

La relance, voire le simple maintien en volume des investissements publics peuvent-ils dès lors à eux seuls résoudre la crise ? Le Gouvernement a clairement affiché ses intentions. Dès les premiers mois de la législature il a approuvé un programme pluriannuel ambitieux en matière d'investissements publics.

Ce programme est réaliste tant du point de vue des capacités techniques des administrations que des possibilités de financement, financement dont le mode sera adapté aux évolutions réelles.

Pourrait-on aller sensiblement plus loin en relançant carrément les investissements publics ? Les critères de rentabilité et d'utilité-coût risquent de s'y opposer. La Chambre de Commerce écrit à juste titre que « l'investissement n'est pas une fin en soi, mais qu'il doit répondre à des besoins réels. Une politique anticyclique ne justifie en rien un investissement public tout court, la politique anticyclique justifie uniquement le rythme appliqué en matière de mise en oeuvre de projets prioritaires soigneusement sélectionnés. »

L'application de ces critères auxquels votre Chambre et plus précisément la Commission des Finances et du Budget, a adhéré à maintes reprises déjà, fera diminuer à l'avenir le nombre de projets requis dans les domaines de l'équipement sanitaire, scolaire, sportif et culturel. Elle touchera donc notamment le bâtiment, secteur où l'utilité marginale de nouveaux investissements publics est fortement décroissante.

Au cours d'une phase de restructuration et de diversification économique, l'environnement physique doit également être adapté, voire développé. Le besoin en infrastructures est donc réel : une amélioration de certains réseaux, tels que la grande voirie, les télécommunications, la bureautique, de même que l'équipement des zones industrielles renforcent assurément l'attractivité du Grand-Duché en tant que site industriel, mais aussi en tant que centre d'accueil pour des entreprises prestataires de services. La rentabilité économique, et donc financière, de la plupart des projets en la matière est certainement donnée.

Pour le plus long terme, il faudra notamment sur la base du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que d'autres études déjà effectuées ou à effectuer, étudier les besoins collectifs et individuels pour cerner de plus près le problème de l'inadéquation structurelle de l'offre et de la demande. La Commission du bâtiment vient de décider la création d'un groupe de travail chargé de l'élaboration d'une telle esquisse structurelle et le Gouvernement est disposé à reconsidérer, le cas échéant, sa politique sur base des conclusions auxquelles aboutira cette étude.

* * * * *

Au moment de la présentation du projet de budget pour 1986 j'avais caressé certains espoirs. J'entendais d'abord donner un signal de mobilisation afin que notre pays entreprenne, avec confiance et vigilance, l'indispensable effort de modernisation économique et de mutation du cadre de vie. J'espérais ensuite qu'au cours du débat sur la politique budgétaire et financière, les organes législatifs et consultatifs, tout en approfondissant les potentialités et risques actuels et futurs, seraient en mesure de s'associer à cet effort de sensibilisation et de motivation et qu'ils contribueraient ainsi à la préparation d'un avenir plus confortable.

Aujourd'hui je tiens à vous assurer que la Commission des Finances et du Budget a pleinement répondu à ces espérances. Aussi pourrais-je souscrire aux grandes lignes des conclusions générales auxquelles a abouti son rapport. Cette large identité de vues entre la Commission et les membres du Gouvernement compétents pour les finances et le budget ne saurait cependant surprendre. Nos conclusions procèdent en effet de la même approche budgétaire globale et cohérente, approche qui repose pour l'essentiel sur les notions de cohésion et de solidarité.

D'abord, cohésion des objectifs. Partant de la conviction profonde que progrès économique et progrès social sont interdépendants, le Gouvernement, tout comme la Commission, se propose de mettre l'accent sur la restructuration et la modernisation de notre économie sans pour autant négliger l'environnement social au sens large.

Le projet de budget pour 1986 et les mesures connexes en fournissent une illustration parfaite. En préparant la réforme de la plupart des lois-cadre régissant l'incitation de l'Etat au développement des différents secteurs économiques et en inscrivant les dépenses budgétaires — positives et négatives — requises pour promouvoir directement et indirectement les investissements, le Gouvernement respecte les priorités de son programme. L'opération de restructuration industrielle et financière de la sidérurgie touchant à sa fin, l'Etat peut se tourner plus résolument que par le passé vers le renforcement du potentiel économique existant ainsi qu'à sa diversification. D'où le caractère innovateur que revêt la politique budgétaire active du redressement et de la consolidation économique.

En dépit de ces accents d'ordre économique, le projet de budget pour 1986 et les mesures connexes ne négligent pas pour autant la prise en considération des problèmes sociaux. Lutte contre la pauvreté avec notamment introduction d'un revenu minimum garanti, relèvement du salaire social minimum, intensification de la politique de mise au travail et de l'emploi des jeunes, attribution d'une allocation de rentrée scolaire, voilà autant d'illustrations du respect des engagements que la collectivité entend contracter envers ses membres les plus démunis !

Qui dit cohésion des objectifs, dit forcément cohésion des instruments budgétaires. J'entends par là que les objectifs de politique économique et sociale sont poursuivis dans le cadre d'une approche cohérente portant tant sur les dépenses que sur les recettes de l'Etat.

Prenons une fois de plus le projet de budget pour 1986 à témoin ! L'objectif économique se répercute tant du côté des dépenses — restructuration financière et industrielle de la sidérurgie, aides à l'investissement privé, investissements publics — que du côté des recettes — réduction du taux de l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités, prorogation de l'aide fiscale temporaire à l'investissement, relèvement de certains abattements et plafonds en matière d'impôt commercial et d'impôt sur le total des salaires ainsi que certaines mesures sélectives au profit par exemple du secteur bancaire ou des viticulteurs —. Il

en va de même pour la politique sociale où, à côté des dépenses citées précédemment, le Gouvernement propose certaines mesures fiscales concernant tant la réduction du taux de l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques et l'adaptation du barème applicable en la matière que la déductibilité des intérêts débiteurs.

Les considérations de sélectivité et d'efficience budgétaire sont étroitement liées à cette notion de cohésion des instruments. Aucune dépense ou aucun allègement fiscal ne peut être une fin en soi et sa raison d'être n'est donnée que si cette mesure s'insère efficacement dans l'approche cohérente et globale que je viens de vous décrire. Le caractère sérieux de toute revendication est également à ce prix !

Je terminerai cette analyse en termes de cohérence, en replaçant le projet de budget pour 1986 dans sa dimension temps. Une politique budgétaire continue se traduit en effet par des mesures différentes qui sont fonction de l'évolution de l'environnement économique, social et financier. Au moment de sortir de l'une des plus graves et des plus longues crises économiques des temps modernes, nous devons veiller à ne pas nous laisser éblouir par un redressement conjoncturel qui risque d'être insuffisant et d'assez courte durée. Nous avons suffisamment pu nous rendre compte de la vulnérabilité de nos structures économiques pour que nous mettions à profit cette trêve conjoncturelle afin de consolider nos assises économiques et financières. Tous ceux qui jadis mettaient le doigt sur les plaies structurelles de notre économie ne sont plus crédibles quand aujourd'hui déjà ils prônent le laisser-aller budgétaire.

Nous avons combattu et nous continuons à combattre la crise structurelle et ses différents effets en ayant recours à la solidarité nationale, aux réserves financières accumulées et à l'emprunt public. Maintenant que les dépenses exceptionnelles semblent avoir dépassé leur zénith, nous devons revenir à notre position de départ en réduisant progressivement l'appel exceptionnel à la solidarité nationale. Nous devons également reconstituer les réserves et ramener l'endettement public à son rythme de croisière traditionnel, car n'oublions jamais que ce n'était que grâce à des finances publiques saines que nous avons su surmonter la crise.

Je vous ai esquissé les différentes étapes de cette politique volontariste. Les marges de manoeuvre dont nos finances publiques ont besoin dans une optique du long terme seront reconstituées d'ici la fin de l'année. L'allègement fiscal sera entamé dès 1986 ; son envergure a été réajustée au fur et à mesure de l'évolution du contexte macro-économique. Tout ne peut cependant être fait en même temps. Il faudra s'assurer du caractère continu du redressement de certaines grandes rentrées fiscales, il faudra préparer la réforme fiscale cohérente prévue pour 1987 et il faudra ne pas perdre de vue les contraintes qui continuent de peser sur les finances publiques, contraintes dont les principaux problèmes de financement concernent les régimes des assurances-maladie et assurances-pension, les dépenses de l'Etat liées aux chemins de fer, les finances communales ainsi que le budget communautaire. Je me réserve de revenir à la

fin des débats sur l'un ou l'autre sujet qui aurait plus particulièrement recueilli votre attention.

Ce faisant, je voudrais me conformer aujourd'hui à la nouvelle procédure budgétaire qui, en limitant le présent débat à l'examen de la politique financière proprement dite, a sans doute l'avantage de produire des documents de fond qui devront guider nos réflexions au moment du débat sur l'état de la nation.

Cette procédure nouvelle nous a permis de mettre en évidence l'intérêt général du pays. Elle devrait donner à votre Chambre l'occasion d'être le représentant du pays avant d'offrir à chacun de ses membres l'occasion d'être le défenseur des intérêts de tel et tel groupe socio-professionnel donné. Elle nous incite à éviter que des préoccupations électorales et des appétits à court terme ne s'emparent des problèmes de fond. Elle nous invite également à ne pas nous arrêter à la discussion stérile de certains faux problèmes, tels que celui du rôle de l'Etat ou encore celui du choix entre l'économique et le social.

Si j'ai précédemment employé le critère de la solidarité, je ne me suis en effet pas référé à un flux de fonds à sens unique. Bien sûr et en premier lieu, il existe la solidarité des riches avec les pauvres, des travailleurs avec les sans-emplois. Mais l'histoire récente nous a aussi appris qu'il y a également des liens de solidarité entre la collectivité nationale et des secteurs ou branches économiques en crise. A l'intention de tous ceux qui l'auraient déjà oublié, je rappelle que l'effort de solidarité exemplaire mené depuis dix ans maintenant et accentué en 1983 n'a été accepté que

grâce au fait que la solidarité, et donc la sécurité sociale, ont toujours bien fonctionné dans notre pays.

Voilà pourquoi je souhaite que l'effort de modernisation économique et de mutation du cadre de vie puisse être effectué sur base d'un consensus aussi large que possible. Consensus social, mais aussi consensus politique. J'ai parlé avec conviction. J'ai essayé de vous tenir le langage de la vérité qui consiste à dire ce que l'on fait. J'invite votre Chambre, et je précise bien tous ses membres et non seulement ceux de la majorité, à se prononcer sur les choix du Gouvernement en épousant le rôle de ceux auxquels incombe la responsabilité de la gestion du bien public.

J'ai la conviction profonde que nous nous sommes engagés dans la bonne direction et que nos choix politiques sont partagés par la plupart de nos concitoyens. Faisons ce que nous disons et je suis persuadé que la présente législature posera le fondement d'une économie moderne plus compétitive, d'une société plus juste et d'un cadre de vie amélioré. En vous invitant à voter le projet de budget amendé pour 1986, je ne vous demande pas seulement de donner au Gouvernement les moyens annuels de sa politique, mais également de participer de façon constructive à la mise en oeuvre de cette stratégie de modernisation économique et de mutation du cadre de vie. J'espère que les discours d'hier et d'aujourd'hui de même que les débats qui vont suivre auront donné le coup d'envoi pour un dialogue plus intense et annonciateur d'une stratégie qui nous soit commune.

* * * * *