



Grand-Duché de Luxembourg
Ministère d'État

Bulletin de documentation

SOMMAIRE

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1987

- 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

8/1986

Numéro spécial

Service Information et Presse
Luxembourg - 10, boulevard Roosevelt

Le Projet de Budget de l'Etat pour 1987

Lors de la séance de la Chambre des Députés du 3 décembre 1986, 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

Pour la seconde fois, cette année, les discussions budgétaires de la Chambre se déroulent intégralement selon les nouvelles modalités. Dès le printemps les différents départements ministériels ont communiqué à la Chambre les orientations qu'ils entendaient suivre dans leur politique et leurs principales implications budgétaires. La Chambre a eu de cette façon la possibilité d'exprimer, dès le début de la procédure budgétaire, ses préoccupations et ses doléances, à un moment où le Gouvernement gardait la latitude d'en tenir compte dans l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 1987. Le Gouvernement a de la sorte pu intégrer dans sa propre réflexion les suggestions et remarques adressées par chacun d'entre vous, et donner suite aux motions votées par la Chambre lors des discussions sur la situation économique, sociale et financière du pays.

Comme les années précédentes, je laisserai au Ministre délégué au Budget le soin de vous expliquer en détail les traits caractéristiques du projet de budget pour 1987. Pour ma part, je m'attacherai plutôt à éclaircir le contexte dans lequel nous devons envisager le projet de budget, où s'expriment les principales lignes de conduite de la politique menée par le Gouvernement, notamment en matière économique, sociale et des finances publiques.

Mais tout d'abord il me faudra évoquer brièvement le contexte économique international dans lequel se situe notre économie, et en fonction duquel il convient d'apprécier la politique poursuivie et son orientation future.

L'économie mondiale a pu, au cours des deux dernières années, renouer avec la croissance, même si les disparités sont considérables entre les différentes parties du monde. Dans sa communication récente au Conseil, la Commission s'attend pour les Communautés Européennes en 1986 à un taux de croissance de quelque 2,5 pourcents.

Les exportations n'augmentent que très faiblement, mais la demande intérieure est vigoureuse avec une consommation des ménages en nette progression et des investissements en expansion. Le taux de chômage n'est pourtant que légèrement réduit, alors que l'inflation continue son ralentissement en Europe, donnant lieu à une baisse des taux d'intérêt nominaux.

Dans ses prévisions pour 1987, que le STATEC qualifie d'optimistes, la Commission annonce encore un léger renforcement de la croissance et une jugulation supplémentaire de l'inflation en Europe. Sur le front de l'emploi, la Communauté pourrait dès lors enregistrer des progrès plus sensibles, sans pour autant atteindre une réduction du chômage qui serait vraiment satisfaisante.

La Commission ne manque pas cependant de relever les risques que pourraient représenter pour l'avenir certains problèmes non résolus, comme les déséquilibres persistants au niveau des échanges extérieurs, l'endettement du Tiers Monde, ou l'incertitude liée notamment à l'évolution des prix du pétrole.

Dans le concert international, le Luxembourg se voit félicité pour sa situation économique qui supporte à tous les niveaux la comparaison avec les meilleurs: croissance retrouvée, de l'ordre de 2,5 pourcents, chômage relativement bas et en déclin, taux d'inflation interannuel négatif, excédents de la balance des paiements courants, finances publiques saines, dette publique minimale, revenu moyen par tête parmi les plus élevés au monde. Nous faisons la meilleure impression dans les statistiques comparées.

Cette image reflète une situation confortable du moment, dont nous pouvons certes être fiers, mais qui ne doit pas nous leurrer. Vue de l'extérieur, elle fait abstraction des nombreux risques sous-jacents et problèmes subsistants qui ne peuvent manquer de nous préoccuper.

Les risques sont d'abord liés à l'ouverture très large de notre économie et à la dépendance vis-à-vis de l'étranger qui en résulte. Nous restons fortement tributaires de certains facteurs extérieurs, dont le contrôle nous échappe complètement. En particulier l'incertitude quant au prix du pétrole et au cours du dollar ne nous permet pas d'exclure, le cas échéant, une dégradation rapide de notre position externe.

Nous devons par ailleurs être pleinement conscients que certains paramètres ne jouent pas en notre faveur de manière univoque. Ainsi la baisse du dollar américain a certes contribué à faire baisser l'inflation, mais elle nuit par ailleurs à la compétitivité de notre économie. Nos exportations hors C.E. surtout se heurtent à une concurrence accrue de la part des produits américains. Des conséquences plus graves pourraient apparaître pour notre politique de l'emploi et de la diversification industrielle. Les entreprises américaines sont de moins en moins motivées pour investir en dehors des Etats-Unis, et il sera encore plus difficile dorénavant de les convaincre à établir des unités de production dans notre pays. Certaines entreprises américaines sont même allées jusqu'à réexaminer leurs projets d'investissements d'extension envisagés pour notre pays.

La bonne situation dans laquelle se trouve actuellement notre économie ne doit donc pas nous faire oublier qu'il y a quelques années encore, nous faisons face à un avenir beaucoup moins rassurant. L'aisance actuelle n'est pas un don de la Providence, mais le fruit d'une politique sage et d'un effort commun. C'est grâce aux efforts consentis au cours des dernières années par l'ensemble de la population qui, dans un esprit de solidarité, a accepté de diminuer son niveau de vie pour contribuer par le biais de l'impôt de solidarité au redressement économique, que nous avons pu passer une crise aiguë sans trop de dégâts. C'est aussi par la voie de la modération salariale, qui a pesé sur les revenus des ménages, que nous avons su freiner l'inflation et maintenir la compétitivité externe de notre économie. La rigueur poursuivie en matière de dépenses publiques enfin nous assure aujourd'hui une situation financière saine.

Ces différentes composantes d'une politique d'austérité volontariste sur le plan interne ont profité par ailleurs du concours d'une série de facteurs extérieurs temporairement favorables qui ont aidé à compléter la belle harmonie des indicateurs économiques positifs. Nous devons nous en réjouir, mais sans oublier pour autant que ces apports extérieurs échappent à notre contrôle et que rien ne nous permet d'exclure que les données qui aujourd'hui nous favorisent, ne se retournent contre nous demain. Le seul pilier solide sur lequel repose notre bonne performance est celui de notre propre effort.

La situation confortable que nous connaissons aujourd'hui nous laisse, comme le dit la Commission Européenne, une marge de manoeuvre. Cette marge doit être utilisée à la fois pour fortifier les perspectives d'avenir et pour augmenter le bien-être de la population. Nul ne doute en effet que celle-ci a mérité, après la restriction qu'elle a dû accepter dans le passé, d'être soulagée des mesures d'austérité et de récolter les fruits du redressement. Une partie des moyens disponibles est en conséquence affectée à l'amélioration du niveau de vie et au renforcement de notre tissu de justice sociale.

Mais cette politique doit être marquée par une certaine prudence.

Je dois en effet rappeler en cet endroit l'avertissement que nous a lancé, il y a un an déjà, une équipe du Fonds Monétaire International, venue analyser notre économie, et qui a insisté particulièrement sur les risques liés à un éventuel dérapage des salaires. Dans sa communication récente, la Commission Européenne a réitéré cet avertissement, en exprimant son inquiétude de voir notre compétitivité s'amenuiser et notre inflation reprendre si les salaires réels augmentent trop vite.

Je crois qu'il convient de garder en mémoire ces appels, et de ne pas remettre en péril, par un relâchement prématuré, ce que nous avons gagné au prix d'un grand effort.

Afin d'assurer au mieux la prospérité de notre pays dans les années à venir, le Gouvernement s'est consacré au cours des derniers mois à perfectionner les outils de la politique économique. Cette action s'inscrit de manière cohérente dans sa volonté d'utiliser les ressources disponibles à l'heure actuelle pour poursuivre les efforts de modernisation et de diversification de l'économie.

A un moment où il devient de plus en plus difficile d'attirer des entreprises étrangères, en raison de la forte concurrence et de la réticence actuelle des entreprises américaines, la nouvelle loi-cadre d'expansion économique arrive à point nommé. Elle permettra, nous l'espérons, de poursuivre notre politique de diversification économique, notamment dans les régions qui ont connu une régression de leur activité traditionnelle et qui sont menacées de dépeuplement, avec toutes ses conséquences néfastes pour le commerce ou les finances communales. Grâce à la nouvelle loi-cadre nous sommes en mesure d'exploiter toutes les possibilités d'aide à l'investissement créateur d'emploi que nous laisse ouverte la réglementation communautaire. Encore faudra-t-il savoir user de ces nouveaux atouts: le renforcement des actions de promotion à l'étranger est un corollaire nécessaire à ce volet de notre politique.

Nos entreprises de pointe ne peuvent réussir face à une concurrence étrangère exacerbée que grâce à un effort continu de recherche et de développement. Dans ce domaine elles ont été longtemps laissées seules dans leur effort. Leurs concurrents au contraire peuvent compter sur la collaboration d'instituts publics de recherche dans de nombreux domaines. Pour combler cette lacune, le Gouvernement, tout en maintenant les aides pour la recherche et l'innovation créées ces dernières années, s'attache à mettre en place un dispositif légal pour promouvoir la recherche et le développement technologique dans le secteur public et pour organiser le transfert de technologie et la coopération entre les entreprises privées et les instituts publics. Le développement de nouvelles activités dans les secteurs de technologie de pointe sera à terme encouragée par cette nouvelle loi.

Si la contribution relative de l'agriculture au produit national est en recul depuis des décennies, ce secteur reste cependant une composante essentielle de notre économie. Nous avons besoin plus que jamais d'une agriculture moderne et compétitive, qui offre à l'exploitant un revenu comparable à ceux des autres secteurs. La nouvelle loi agraire offre des perspectives améliorées de développement aux exploitations agricoles grâce à un nouveau régime d'aide à l'investissement et au premier établissement, et grâce aux mesures visant le perfectionnement de la gestion des exploitations.

Les efforts pour créer de nouveaux emplois et pour maintenir ceux qui existent ne suffisent pas quand il s'agit de garantir du travail à l'ensemble de la population. Encore faut-il que les emplois disponibles et les capacités des demandeurs soient compatibles. Or nous constatons de plus en plus que nous manquons souvent de main-d'oeuvre qualifiée, alors qu'un nombre irréductible de non qualifiés se voient forcés au chômage. Afin de réduire cet écart, le Gouvernement entend porter une attention particulière à la formation professionnelle. L'enseignement technique sera adapté de plus près aux besoins qui se font sentir, et accordera notamment un rôle plus fondamental à l'aptitude manuelle, pour éviter que des jeunes désireux d'apprendre un métier ne soient trop souvent découragés par les exigences au niveau des connaissances théoriques. La formation en filière concomitante sera encouragée et la formation continue recevra une importance accrue. Le contenu de l'enseignement est continuellement adapté en fonction des exigences nouvelles posées par l'introduction des technologies modernes.

Un autre aspect essentiel de la politique économique du Gouvernement se situe évidemment dans sa politique fiscale. Comme je l'ai dit en introduction, je laisserai au Ministre délégué au Budget le soin d'expliquer en détail le projet de loi concernant le budget pour 1987. J'aimerais cependant pour ma part insister sur l'impact économique que nous pouvons escompter des réductions fiscales projetées par le Gouvernement.

Celles-ci viennent en effet compléter de manière opportune les efforts entrepris en vue de diversifier notre économie. La ponction fiscale est un facteur qui intervient souvent de façon déterminante dans la décision d'une entreprise d'investir ou dans son choix d'un site optimal pour fonder un nouvel établissement. Les décisions de réduire de quatre points en deux ans le taux de taxation des bénéficiaires des collectivités, de diminuer l'impôt de solidarité dans le chef des

entreprises, d'abolir l'impôt sur le total des salaires et de réduire l'impôt commercial, seront des atouts nouveaux de notre pays pour attirer de nouvelles industries. Mais plus utile peut-être encore que la venue d'entreprises étrangères est le développement autonome de notre tissu industriel. Les moyens accrus d'autofinancement dont disposeront les entreprises luxembourgeoises et les perspectives de rentabilité améliorées les encourageront à entreprendre des investissements d'extension ou de diversification, et à créer de la sorte des emplois stables dans notre pays.

J'ajouterai que cet allègement de la fiscalité des sociétés contribue de façon cruciale à assurer l'attractivité et la compétitivité de la place financière internationale qui est un des piliers de notre richesse, en termes de contributions aussi bien qu'en termes d'emplois. Grâce à l'abolition du droit de timbre proportionnel et de la taxe d'abonnement sur les emprunts obligataires, la porte est ouverte pour le développement de nouvelles activités et la création de nouveaux emplois. Les responsables des principales banques de la place ne manquent d'ailleurs pas de saluer les aménagements fiscaux proposés.

L'impôt sur le total des salaires était depuis longtemps contesté dans son principe, parce qu'en grevant exclusivement la part du travail dans la valeur ajoutée, il favorisait dans le choix de l'investisseur, le recours au capital plutôt qu'au travail. Le Gouvernement a décidé d'abolir entièrement cet impôt qui freinait la création d'emplois. De cette façon le Gouvernement a fait droit à une revendication que les milieux de l'industrie et des classes moyennes ont fait valoir avec insistance au cours des dernières décennies. Et je vous fais remarquer qu'au-delà du rééquilibrage et de l'impact financier, l'élimination d'un type d'impôts contribue également à la simplification, justement revendiquée, de notre système d'imposition.

Ajoutons enfin, toujours au bénéfice des entreprises, l'allègement de l'impôt commercial communal, conçu de façon à profiter de manière sensible aussi bien aux entreprises d'une certaine importance qu'aux petites entreprises artisanales. L'effort du Gouvernement en ce domaine ne saurait être apprécié à sa juste valeur si l'on ne considérait pas le fait que les allègements en matière d'impôts communaux seront intégralement compensés au bénéfice des communes. Aucune commune n'aura dès lors à se plaindre d'un déchet fiscal provenant de mesures proposées par le Gouvernement et qui leur sont essentiellement profitables sur le plan financier. Il va sans dire que ces compensations grèvent d'autant le budget des dépenses de l'Etat.

Tout cet éventail de réductions fiscales ne manquera pas d'avoir un effet stimulant sur les investissements privés dans notre pays et contribuera donc, dans tous les secteurs, à la modernisation de notre économie et à la création d'emplois nouveaux.

L'aménagement des barèmes d'imposition des personnes physiques et la réduction de l'impôt de solidarité les concernant auront comme conséquence la plus immédiate l'augmentation du revenu disponible, et donc du niveau de vie de la population. L'effet économique se fera sentir de manière induite.

C'est ainsi que les entrepreneurs individuels, de façon semblable aux collectivités, verront leurs ressources propres

et leurs perspectives de profit augmenter et seront encouragés à investir. Ceci d'autant plus que la plupart des commerçants ou artisans pourront profiter de la demande intérieure stimulée de façon sensible par cette même mesure. Dans ce contexte, je compte fermement sur l'attitude constructive des commerçants, qui, j'en suis convaincu, continueront à montrer de la compréhension en restant fidèles à la modération dont ils ont fait preuve pendant les dernières années en matière de prix. S'ils se laissent tenter par la demande revigorée pour hausser les prix de vente plutôt que de profiter à plein de l'effet volume, l'effet inflationniste aura vite fait de grignoter l'avantage acquis.

Par ailleurs j'ai déjà suffisamment indiqué les risques que court notre pays de revoir l'inflation reprendre et notre compétitivité menacée pour ne pas devoir insister outre mesure auprès des partenaires sociaux sur leur degré de responsabilité au cours des négociations salariales. Jamais depuis la crise pétrolière en 1973, le pouvoir d'achat n'a augmenté dans la même proportion que durant les deux dernières années. Dans ce contexte, les réductions fiscales en faveur des personnes physiques ont l'avantage de donner lieu à une hausse sensible des revenus nets des salariés sans pour autant comporter un accroissement du salaire-coût à supporter par les employeurs.

Enfin, la réforme fiscale dans son ensemble, revêt également une valeur de signal qu'il ne faut pas sous-estimer. Depuis des décennies, le secteur public n'a fait que croître dans tous les pays européens. On pouvait se demander jusqu'où allait nous mener cette tendance apparemment irréversible d'extension de la mainmise de l'Etat. La présente réforme marque clairement le terme de ce processus dans notre pays. Pour la première fois, le poids de l'Etat dans l'économie diminue aussi radicalement. Ce point d'arrêt à la croissance de la part du secteur public dans le PIB devrait donner satisfaction à tous ceux qui se sentent découragés dans leurs efforts par une ponction fiscale qu'ils estiment exagérée. Désormais la part des gains que l'Etat leur enlève sera réduite. Il vaudra plus à nouveau la peine de travailler, d'oser et d'entreprendre. Notre économie entière s'en trouvera revitalisée.

En complément à son action visant à créer un climat favorable à l'investissement privé, le Gouvernement poursuit également son programme d'investissements publics, qui contribue à la modernisation et à la diversification de l'économie par la mise en place des infrastructures adéquates. Dans le domaine des Postes et Télécommunications, le Gouvernement affecte des moyens importants à la mise en oeuvre accélérée des fruits les plus récents des nouvelles technologies, tels que les commutations téléphoniques digitales ou les fibres optiques. Concernant les bâtiments publics, le principal accent est mis sur les investissements scolaires, conformément à la priorité accordée à l'amélioration de la formation. De même le projet de compléter de façon prioritaire le réseau de grande voirie du pays s'inscrit de manière cohérente dans la politique de diversification économique.

Dans ce contexte, je voudrais souligner combien il est parfois difficile de concilier les objectifs économiques, et la volonté de protéger l'environnement. D'une part nous nous rendons bien compte que nous ne pourrions pas étendre de manière indéfinie le réseau routier et autoroutier, qui se substitue aux forêts et autres espaces naturels. Mais d'autre part nous ne pouvons pas non plus sacrifier des enjeux éco-

nomiques essentiels, au risque de voir annulés les efforts entrepris pour la création d'emplois. Le Gouvernement est très sensible à la nécessité de préserver l'environnement naturel. Dans certains cas cependant, ce sont les exigences de l'économie qui doivent l'emporter. Nous ne pouvons pas nous permettre que notre industrie soit trop désavantagée par rapport à la concurrence internationale en raison de contraintes exagérées en matière de protection de l'environnement.

En revanche, le Gouvernement renforce considérablement ses propres moyens d'action dans ce domaine par la voie du fonds pour l'environnement. Au programme d'assainissement des eaux, de lutte contre la pollution atmosphérique et de protection du milieu naturel s'ajoutent de nouveaux objectifs comme l'élimination des déchets industriels ou la création de zones vertes et de réserves naturelles.

Mais revenons à la problématique plus spécifiquement économique avec l'analyse de quelques dossiers que le Gouvernement suit ou poursuit avec une attention particulière et de façon continue, en raison de l'importance fondamentale qu'ils revêtent pour notre pays.

La sidérurgie a connu des périodes moins favorables cette année, ce qui, espérons-le, n'empêchera pas nos entreprises de terminer cette année avec un résultat positif. La sidérurgie reste la première branche industrielle du pays. Or, malgré le redressement conjoncturel des deux dernières années et malgré les efforts soutenus de modernisation et d'investissements qui permettent à nos entreprises de rester parmi les plus compétitives du secteur, le risque de l'apparition de nouveaux problèmes ne pourra être exclu tant que les capacités de production au niveau européen et mondial resteront excédentaires. Une déréglementation prématurée du marché serait entre-temps fortement préjudiciable. Le récent engagement de la part des producteurs réunis au sein d'Eurofer de procéder à de nouvelles réductions des capacités de production est encourageant, tout comme la décision consécutive du Conseil des Ministres européen de ne procéder qu'à une libéralisation très partielle du marché. A la fin de l'année 1987 cependant, la Commission européenne aura la possibilité d'abolir le système de quotas. A partir de ce moment, de nouvelles difficultés pourraient apparaître, à moins que des mesures concertées n'aboutissent à une consolidation accrue des marchés sidérurgiques.

J'ai déjà évoqué les effets positifs des réductions fiscales sur un autre secteur clé de notre pays, à savoir la place financière internationale. Je voudrais rappeler que ce secteur avait connu une croissance réduite en raison de la stagnation du marché des eurocrédits. La réorientation des activités bancaires vers la diversification et notamment vers le marché des clients privés, entreprise par les banquiers et accompagnée par les aménagements réglementaires effectués par le Gouvernement, ont été à l'origine d'un nouvel essor. Les banques au Luxembourg ont réalisé en 1985 des résultats après provisions de plus de 23 milliards, en augmentation de presque huit milliards, ce qui donne lieu à des paiements d'impôts, sur les seuls revenus et bénéfices, de plus de onze milliards. L'emploi totalisé par les établissements de crédits dépasse les dix mille personnes et est en augmentation constante. A cela il faudrait ajouter les bénéfices et emplois produits par les nombreuses entreprises de services connexes, qui se développent rapidement en marge des nouvelles acti-

vités financières des banques internationales. Le nombre de celles-ci recommence d'ailleurs à augmenter après avoir été constant pendant plus d'une année. Après une phase de consolidation, la place financière reprend une croissance modérée mais saine.

Pour ce qui est du secteur audiovisuel, il convient d'abord de préciser que l'exercice 1986 se soldera à nouveau, en dépit de prévisions plus prudentes, par des résultats financiers favorables pour la C.L.T. Notre radio- et télédiffuseur national n'est pas pour autant assuré de pouvoir réaliser dans les années à venir ses vastes ambitions d'expansion, bien que ces derniers temps aient apporté quelques encouragements à ce sujet. En Belgique, RTL-Télévision a pu mettre des jalons décisifs pour s'assurer le monopole publicitaire de la région francophone. En Allemagne, RTL-Plus est d'ores et déjà un des deux programmes de télévision privés solidement établis avec un accès dans un million et demi de ménages câblés, ce qui lui assure de sérieuses perspectives pour pouvoir accéder au satellite de diffusion directe et aux fréquences terrestres. En France, où tout semblait perdu il y a un an, nous avons réussi à rétablir les chances de la C.L.T. Je revendique pour le Gouvernement une part du mérite dans ce redressement de la situation, mais je dois avouer que c'est à la firme seule qu'il appartiendra de transformer ces chances en des réalisations concrètes. Le Gouvernement souhaite à la C.L.T. d'avoir la sagesse de prendre les bonnes décisions et le courage de saisir rapidement les occasions qui s'offrent.

Si les perspectives de la C.L.T. sont donc assez prometteuses, il faudra également veiller à ce que ce succès profitera à due concurrence au pays qui offre depuis plus de 55 ans son hospitalité à la firme. Dans la mesure où des promesses précises et chiffrées, quant aux emplois à créer ou quant à l'activité à maintenir, sont données par la C.L.T. à des Gouvernements étrangers, le Luxembourg peut légitimement demander des assurances analogues. Si la compagnie cédaient à la tentation des forces centrifuges et se muait en un vague holding chaperonnant une RTL française, une RTL belge et une RTL allemande, elle perdrait une dimension importante de son identité et elle renoncerait aux chances d'une stratégie européenne et aux avantages des synergies possibles. Je n'ai pas besoin de rappeler à cette tribune tous les efforts de ce pays et de ses Gouvernements successifs pour ouvrir à la C.L.T. toujours davantage les marchés européens, et je suis convaincu que la société ne manquera pas d'honorer cette fidélité et ce dévouement.

Toujours est-il que les évolutions des derniers temps soulignent à quel point mon prédécesseur avait raison d'accroître les atouts du pays, en prenant l'initiative d'un satellite proprement luxembourgeois, seul capable de nous ouvrir une participation durable aux nouvelles perspectives de l'éclatement des marchés audiovisuels en Europe. Le projet GDL-ASTRA, jadis qualifié de «satellite de papier», est désormais une réalité. Les nouveaux bâtiments construits à Betzdorf sont aujourd'hui prêts pour accueillir dans les mois à venir les ordinateurs et autres équipements électroniques de la station terrienne de poursuite, de télémétrie et de télécontrôle. La fabrication du satellite touche à sa fin, ce dont j'ai pu me convaincre moi-même à l'occasion d'un récent voyage aux Etats-Unis. Et voilà qu'Arianespace semble être venue à bout des problèmes techniques de ses lanceurs, problèmes qui ne retarderont pas au-delà du printemps 1988 le lancement de notre satellite.

Il y a trois ans seulement que l'Europe entière, depuis les organismes de télévision en passant par les administrations postales jusqu'aux Gouvernements, était unanime pour maudire notre projet, pour lui jurer une guerre impitoyable et pour prédire sa mort rapide. Aujourd'hui toutes ces gens sont obligées de reconnaître que notre satellite sera opérationnel dès le printemps 1988. J'ai pu le mois dernier adresser à tous les Ministres des Télécommunications des pays membres d'Eutelsat cinq avis juridiques émanant d'experts indépendants, soutenant unanimement la légalité de notre projet au regard du droit international. Si au sein d'Eutelsat l'on nous a condamné en 1983 par 25 voix contre une - la nôtre -, on est aujourd'hui unanime dans la même enceinte pour rechercher un *modus vivendi* avec nous.

Je souligne ceci non pas pour donner la fausse impression que la partie serait déjà gagnée, ou que les protectionnismes commerciaux et culturels s'évanouiraient par enchantement, mais pour montrer que nous avons travaillé à la réalisation de ce projet, avec acharnement et détermination, et non sans un certain succès. Ce n'est que l'ignorance ou la malveillance qui peut faire dire qu'un temps précieux ait été perdu.

Pour ce qui est de la mise en place de nouveaux médias dans notre pays, le Gouvernement, après avoir aplani en 1985 la voie pour les nouveaux programmes de télévision par satellite, vient en 1986 de démarrer un système luxembourgeois de vidéotex et va en 1987 autoriser de nouvelles radios luxembourgeoises, le tout sans précipitation et dans le respect de la viabilité des entreprises et du maintien des emplois dans le domaine des médias traditionnels.

Le redressement économique que nous vivons actuellement au niveau international a permis enfin le retour à une amélioration du niveau de vie général, après deux ou trois années de stagnation. De nombreux emplois ont été créés, ce qui a permis la résorption progressive des effectifs de la division anti-crise, et finalement pour la deuxième année consécutive une baisse du nombre de demandeurs d'emploi. Le rétablissement de l'échelle mobile des salaires recrée à nouveau un climat de confiance parmi les salariés, alors que les indépendants voient également leurs revenus croître. La tranche indiciaire d'avance est réintroduite, ce qui implique une augmentation générale des salaires de un pourcent depuis le premier juillet de cette année, à laquelle s'ajoutera encore un demi point de hausse pour le début de l'année prochaine.

Tout un éventail de mesures ont été prises dans le domaine social au cours de l'année 1986, contribuant à relever sensiblement le niveau de vie de l'ensemble de la population, mais surtout celui des plus démunis. C'est ainsi que le Gouvernement a relevé les montants des allocations familiales. Le salaire minimum a été augmenté de façon sensible. Les pensions du secteur contributif ont été ajustées vers le haut. Une allocation de rentrée scolaire a été introduite afin de permettre aux familles qui ont plusieurs enfants en âge de scolarité de faire face plus facilement aux dépenses liées à la rentrée. Enfin le Gouvernement s'est donné avec l'introduction d'un revenu minimum garanti un puissant instrument dans la lutte contre la pauvreté.

Pour la fonction publique, l'augmentation de la valeur du point indiciaire de base des traitements et pensions, l'harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières et la réforme du régime des traitements

des fonctionnaires de l'Etat se complètent en un paquet global qui assure aux salariés de l'Etat après plusieurs années de stagnation, une hausse de leur revenu et un régime plus équitable.

La réduction de l'impôt de solidarité pour l'exercice 1986 n'a été qu'un préalable à la réforme actuelle, qui permet une hausse sensible du revenu disponible de l'ensemble des ménages. L'adaptation des barèmes est conçue de manière à assurer un effet redistributif, grâce au relèvement du revenu minimum imposable, et un aplanissement de la progressivité de l'imposition. En outre les bonifications pour charges d'enfants sont notoirement majorées. Les ménages profiteront enfin de la réduction supplémentaire de l'impôt de solidarité.

L'énumération de toutes ces mesures montre que le Gouvernement mène, à côté de son action de modernisation économique, une politique de progrès social. Certaines de ces mesures sont de type linéaire, d'autres ont un contenu très sélectif. L'ensemble de la population en bénéficie: salariés, pensionnés, indépendants, agriculteurs, familles nombreuses, bénéficiaires du salaire minimum, et enfin ceux qui jusqu'ici étaient les laissés pour compte de la société.

Le Gouvernement profite ainsi de la situation financière confortable pour, d'une part, récompenser tous ceux qui ont consenti des sacrifices dans l'effort de solidarité nationale, et, d'autre part, poursuivre de façon résolue une politique de justice sociale.

La politique sociale ne se limite pas à la politique des revenus et aux transferts. Elle comprend également le relèvement des crédits budgétaires des Ministères de la Famille et de la Santé en vue du financement de nouvelles mesures à caractère social et de l'extension de services existants. Il s'agit notamment des mesures d'accompagnement dans la lutte contre la pauvreté, de la majoration des crédits en faveur des handicapés, des enfants socialement désavantagés, des services de soins à domicile, d'aides familiales, d'intervention précoce, de nouvelles maisons de soins à Pétange et Esch-sur-Alzette, des moyens accrus du Fonds pour le logement social.

*

Avant de céder la parole au Ministre délégué au Budget, je voudrais encore évoquer un problème qui préoccupe au plus haut point tant le Gouvernement que, j'en suis certain, votre Chambre et la population luxembourgeoise toute entière. A quelques kilomètres de nos frontières vient d'être mis en activité le premier réacteur de la centrale nucléaire de Cattenom.

Depuis que notre pays a renoncé au nucléaire comme source d'énergie, parce qu'il jugeait les risques et les nuisances comme excessifs, les Gouvernements successifs se sont battus pour que l'objectif de cette décision ne soit pas contrecarré par l'installation, à nos frontières, d'une des plus puissantes centrales du monde.

Malgré tous nos efforts, malgré les protestations des Gouvernements, malgré la mobilisation de la population qui a manifesté son opposition à la quasi-unanimité, nous ne pouvons aujourd'hui que constater l'impuissance d'un petit pays face à un grand.

Même si nous maintenons résolument notre opposition contre la centrale de Cattenom, il serait irresponsable que de se faire des illusions et de ne pas tenir compte des réalités. Il s'agit maintenant de prendre toutes les dispositions qui s'imposent pour assurer la sécurité de la population. Un plan d'intervention a été élaboré pour le cas d'accident grave. Il sera sous peu diffusé et il contient des instructions de comportement précises en cas d'accident. Nous continuons également les interventions afin de pouvoir installer sur le site de Cattenom notre propre système de contrôle et d'information automatique, qui nous donnerait l'assurance de pouvoir déclencher le plan d'intervention immédiatement en cas d'accident. En cela nous pouvons nous appuyer sur l'avis récent émis par la Commission des Communautés Européennes.

Le Gouvernement continue aussi à insister sur le respect de normes aussi strictes que possible en matière de rejets. Enfin nous persévérons dans nos démarches pour obtenir la renonciation aux tranches 3 et 4 de la centrale. En agissant parallèlement sur tous les plans, le Gouvernement entend ainsi minimiser les conséquences de ce qu'il ne peut pas empêcher.

*

Avec la discussion du projet de budget pour 1987 nous abordons la seconde moitié de la législature en cours. Ce seuil marque aussi le début d'une nouvelle phase de l'action gouvernementale, et cette transition s'exprime très nettement dans le projet de budget, qui se différencie clairement de ses prédécesseurs.

La première moitié de la législature bénéficiait déjà d'une certaine reprise conjoncturelle, mais elle avait encore à pâtir des séquelles de la crise. Sur le plan budgétaire notamment, les exercices 85 et 86 ont eu à supporter une lourde charge extraordinaire liée à la restructuration de la sidérurgie. La rigueur des années de crise devait en conséquence être poursuivie et ne nous laissait qu'un champ réduit pour des mesures sociales sélectives, essentiellement en faveur des victimes de la crise.

Le projet de budget pour 1987, sur lequel se répercutent également l'ensemble des mesures économiques et sociales qui ont marqué l'année en cours, rompt avec les obligations d'après-crise et peut à nouveau privilégier des objectifs plus ambitieux pour l'avenir de notre pays. La croissance économique s'est consolidée, grâce aussi à des facteurs extérieurs, et le Gouvernement entend utiliser la marge de manoeuvre disponible pour accompagner cette reprise, pour la soutenir, pour orienter les ressources disponibles vers l'investissement, tout en n'oubliant pas de relever le niveau de vie de la population.

Si nous gardons aujourd'hui la possibilité de compléter l'effet favorable de facteurs extérieurs par des mesures de stimulation à l'intérieur, c'est finalement dans la sagesse financière du passé que nous devons en chercher la raison. La continuité dans laquelle a été menée pendant les années difficiles et même au moment des premiers signes de reprise, une politique financière rigoureuse et prudente, s'avère aujourd'hui comme notre principal atout.

L'équilibre budgétaire a été maintenu dans toute la mesure du possible, et dès la première reprise le Gouverne-

ment a veillé à reconstituer la réserve budgétaire et à réalimenter les divers fonds publics. Cette politique avisée nous permet aujourd'hui de réduire considérablement la fiscalité tout en conservant des finances équilibrées qui reposent sur une base saine.

On aurait tort cependant de conclure à un relâchement de notre politique. Nous veillons au contraire à maintenir les grands équilibres structurels. Dans le projet de budget qui inaugure la législature, nous proposons, dans le même esprit de détermination un ensemble de mesures susceptibles de consolider notre situation en stimulant simultanément et de façon équilibrée, l'offre et la demande.

Comme principal instrument de cette politique, le Gouvernement a opté pour opérer des allègements fiscaux substantiels, tant en faveur des entreprises que des ménages. Cette approche satisfait à l'exigence de réduction de la part du secteur public dans l'économie.

Parallèlement le Gouvernement mène une politique économique et sociale volontariste. D'autre part la modernisation et la diversification de l'économie sont poursuivies de façon résolue. D'autre part les ménages bénéficient, en dehors des réductions fiscales, des relèvements des allocations familiales, des pensions du régime contributif et du salaire social minimum, de l'introduction d'une allocation de rentrée scolaire et d'un revenu minimal garanti, de la réintroduction de la tranche indiciaire d'avance et des mesures en faveur de la fonction publique.

Cette politique cohérente s'est donnée comme objectif d'assurer à moyen terme, dans un contexte de paix sociale, une base économique solide à notre pays, en développant notre tissu industriel, en ouvrant des perspectives aux petites et moyennes entreprises, en accélérant son entrée dans l'ère des nouvelles technologies et en comptant sur un secteur tertiaire à l'avant-garde dans le domaine des nouveaux services.

Notre pays sera dès lors bien placé pour affronter les défis que ne manquera pas de nous lancer l'avenir.

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

- Des allègements fiscaux avoisinant 3% du produit intérieur brut et bénéficiant aussi bien aux personnes physiques qu'aux entreprises;
- l'introduction de mesures nouvelles visant tant le renforcement des structures économiques que la consolidation du progrès social;
- un relèvement sensible des rémunérations réelles versées à la fonction publique;
- un budget globalement en équilibre au sein duquel l'excédent du budget ordinaire permet de couvrir la quasi-totalité des dépenses extraordinaires;
- l'existence de réserves constituées dans une optique du moyen et du long terme;
- un endettement de l'Etat limité à une poignée de pour cent du PIB

L'approche des fêtes de fin d'année aidant, la liste que je viens de vous réciter se lit comme un hitparade possible des vœux que tout ministre ayant dans ses attributions le budget aimerait bien pouvoir adresser au Père Noël ou à Saint Nico-

las. Et je puis vous assurer que la plupart de mes collègues étrangers seraient déjà bien heureux s'ils pouvaient incorporer ne serait-ce que l'un ou l'autre élément de cette liste dans le paquet budgétaire qu'ils sont sur le point de ficeler pour l'année à venir.

Cette liste, et vous le savez fort bien, résume cependant aussi les données de base sur lesquelles repose effectivement le projet de budget pour 1987 de l'Etat luxembourgeois. Serait-il donc vrai que nous vivions ici au Pays de Cocagne, au pays où coule le lait et le miel?

Autrement dit, le débat sur la politique budgétaire et financière que nous venons d'entamer hier s'annonce-t-il comme une partie de plaisir pour le Gouvernement et les partis de la majorité? N'auraient-ils qu'à vanter leurs mérites et à bien disposer sous l'arbre de Noël les cadeaux qui seront distribués aux contribuables? Dans ce cas de figure le rôle de l'opposition ne serait guère plus ingrat. Les partis qui la composent pourraient facilement renverser l'ordre des priorités, proposer des retouches aux mesures envisagées et opérer par surenchères électorales.

Au risque de vous décevoir, je vous proposerai un scénario radicalement différent et j'espère, Mesdames, Messieurs, qu'à l'occasion de votre contribution à ce débat vous ne manquerez pas de vous engager dans cette même voie. Cette voie, que je vais vous exposer par la suite, elle nous est imposée par les responsabilités que nous sommes appelées à assumer en tant qu'hommes politiques, en tant qu'élus du peuple.

Ceux d'entre nous qui se seraient arrêtés après une lecture rapide des premiers avis émanant des chambres professionnelles pourraient avoir retiré l'impression d'un consensus assez général, notamment au niveau de la définition des problèmes et de l'esquisse des objectifs fondamentaux de l'action publique. Les divergences de vue se seraient limitées à la seule ampleur des différentes mesures proposées ainsi qu'à leur équilibrage interne.

Une conclusion de cette nature ne résiste toutefois guère à un examen plus approfondi des prises de position, notamment de celles qui, malheureusement, ne nous sont parvenues qu'avec un retard regrettable. Les points de vue y exprimés divergent hélas fortement dès qu'il s'agit d'arrêter le type de politique budgétaire qui soit le plus apte à réaliser les objectifs esquissés.

Est-il surprenant de devoir faire état de ces approches fondamentalement opposées au moment précis où nous sortons d'un long tunnel pour nous engager de nouveau sur la voie du redressement économique? Non, bien au contraire! Après des années de sacrifices et de solidarité nationale, l'appétit des différentes catégories socio-professionnelles, ou du moins de leurs représentants légitimes, est tout naturellement devenu insatiable, chacun essayant de cueillir les premiers fruits d'une croissance à peine retrouvée. Ce faisant, les chambres professionnelles ne font cependant qu'assumer le rôle qui est le leur. Qu'il n'y ait pas de malentendu à ce sujet!

Mais voilà pourquoi, et bien que cela puisse paraître paradoxal à première vue, le présent débat budgétaire sera pour le moins aussi important que ne l'étaient ceux que nous avons dû mener il y a trois ans à peine en plein désarroi éco-

nomique. Un environnement économique et social en amélioration sensible permet de nouveau à l'homme politique de mieux exprimer l'aspect volontariste de sa démarche. L'action politique a regagné une marge de manoeuvre certaine, la disparition progressive de contraintes lui ouvrant de nouvelles voies. L'homme politique a retrouvé une plus grande liberté dans ses décisions. Il est donc aussi appelé à assumer la responsabilité de ses choix!

Aussi est-ce à bon escient que je m'adresse à ce passage précis de mon discours au rapporteur, l'honorable Madame Viviane REDING, afin de la féliciter, non seulement pour avoir procédé à un diagnostic tout à fait pertinent de notre situation économique, sociale et financière, mais aussi, et peut-être surtout, pour avoir eu le courage de terminer son approche critique par une conclusion qui, comme elle l'a dit, n'en est pas une. La Commission des Finances et du Budget, tout comme le Conseil d'Etat d'ailleurs, nous invite en effet tous à réfléchir aux suggestions faites dans son rapport, à continuer l'analyse des problèmes et à mettre en pratique l'un ou l'autre élément qu'elle a mis en évidence.

*

Je puis vous assurer que le Gouvernement sait apprécier à sa juste valeur ce signal et qu'il est disposé à relever le défi que vous lui lancez. Nous faillirions en effet à notre devoir, si nous ne réussissions pas à définir, ensemble et au cours du présent débat, les instruments de politique économique et sociale qui nous paraissent les mieux appropriés pour atteindre les objectifs qui nous sont communs.

Nous ne pouvons partir de l'avant qu'à condition d'avoir préalablement arrêté notre approche, de l'avoir clairement exposée et justifiée vis-à-vis de l'ensemble des autres acteurs de la vie économique et sociale. Chacun doit pouvoir se retrouver dans la stratégie globale que nous nous proposons d'appliquer. Ce n'est qu'à ce prix-là que nous serons en mesure d'apprécier le bien-fondé des revendications qui fusent tous azimuts et d'y résister en cas de besoin.

«Le projet de budget pour 1987 se présente sous le signe de la continuité. Comme en 1986, la détermination de poursuivre les efforts sur le plan économique lui donne son attrait particulier.»

Cette appréciation globale portée par le Conseil d'Etat est partagée par la quasi-totalité des observateurs, à l'exception de la Chambre de Commerce, il est vrai. Elle confirme que la priorité continue à être accordée à la croissance et à la restructuration économique, avec le souci évident toutefois de voir cette évolution encadrée par des mesures sociales visant la valorisation des ressources humaines et l'amélioration du cadre de vie. Le Gouvernement poursuit donc l'application de son programme de législature, quitte à orienter les instruments en fonction des besoins changeants découlant d'un environnement, qui, par définition, est mouvant.

Précisément, comment faut-il évaluer les perspectives économiques de notre pays? Les opinions exprimées dans les différents avis et rapports se recoupent largement et peuvent être résumées comme suit:

- dans l'ensemble le redressement économique se poursuit et, à court, voire à moyen terme, le Luxembourg occupe un

rang plutôt favorable dans les projections économiques comparées;

- à plus long terme, l'exiguïté du territoire national ainsi que les faiblesses manifestes de certaines de ses structures rendent notre économie plus vulnérable que d'autres aux changements de l'évolution mondiale. La crise que nous venons de traverser a mis à nu ce haut degré de vulnérabilité et en a fait une constante à retenir au moment de l'élaboration de toute projection et politique qui se veut être réaliste. Il existe donc une dichotomie très nette entre le court et le long terme.

Les indicateurs figurant au tableau de bord de l'économie luxembourgeoise - indicateurs dont le STATEC vient de procéder à une mise à jour - permettent une appréciation sans faille du mouvement de redressement absolu et relatif qui caractérise l'évolution récente:

- l'indice de divergence du taux d'inflation intérieur par rapport à la moyenne pondérée de nos quatre principaux partenaires commerciaux est retombé au niveau de 1980;

- en matière de termes de l'échange, l'indice du premier trimestre 86 s'est non seulement nettement amélioré par rapport au record négatif enregistré en 1983 suite aux dévaluations successives (+ 11%), mais encore dépasse-t-il de nouveau le niveau atteint au tout début des années 80;

- en moyenne semestrielle, le coût salarial unitaire dans l'industrie est retombé en dessous du niveau de l'année 1980. Le regain de compétitivité se trouve encore renforcé du fait d'une évolution beaucoup moins favorable dans les autres Etats membres de la Communauté européenne;

- au cours du premier semestre 86 et par rapport à la situation à la même époque de 1985, l'emploi salarié total a progressé de 4.500 personnes, soit un taux d'accroissement de 3,2%.

Différents facteurs ont contribué à cette évolution favorable: les uns ont été d'origine externe, les autres internes. Le redressement enregistré à partir de 1984 est loin d'être le mérite exclusif du gouvernement luxembourgeois. Par une politique d'encadrement et d'incitation appropriée, nous avons cependant réussi à entretenir et à accentuer le mouvement de redressement qui devenait possible du fait de certains changements intervenus au niveau international. Aussi, et à un moment où la demande extérieure semble s'essouffler, avons-nous réussi à mener des politiques de revenus et d'investissement public qui permettent dès à présent à la demande intérieure de prendre le relais en tant que facteur dynamique de la croissance.

Cet aspect de la politique ne doit cependant en aucun cas être interprété comme l'expression d'un choix délibéré pour une politique de relance par la demande. L'objectif principal de notre stratégie continue à résider dans le renforcement et la diversification de nos structures de production. A cela il n'y a pas de doute possible! Pour documenter cette réalité, je ne citerai que les initiatives lancées:

- sur le plan législatif, d'abord, avec l'adaptation de la loi-cadre d'expansion économique et le relèvement substantiel des taux de subvention résultant de l'introduction d'un régime d'aide à finalité régionale ainsi qu'avec les projets

qui préoccupent actuellement votre Chambre et qui concernent la recherche et l'innovation ou encore la modernisation de l'agriculture;

- sur le plan budgétaire, ensuite, avec des budgets ordinaires des Ministères de l'Economie et des Classes moyennes en augmentation respective de 18 et de 11% ainsi qu'avec un volume impressionnant d'investissements publics, en progression de plus de 10% par rapport au budget définitif 86 et de près d'un tiers par rapport au compte provisoire 85.

A noter encore que cet effort qui vise le renforcement des structures économiques ne s'arrête pas aux frontières nationales, mais qu'il trouve des prolongements qu'ils soient de nature transfrontalière (par exemple le pôle européen de développement Longwy/Athus/Rodange) ou communautaire (FEDER, programme-cadre recherche, EUREKA, etc).

Cet effort de perfectionnement des dispositifs législatif et budgétaire ne date pas d'aujourd'hui, mais dès l'avènement de la crise, la part des dépenses à caractère économique dans le total du budget de l'Etat s'est progressivement accrue. Elle est passée de 27% au début des années 70 à environ 30% dès le début des années 80. Compte tenu des interventions massives en faveur de la sidérurgie, la part des dépenses à caractère économique a monté de façon vertigineuse pour atteindre le sommet de 38% en 1983. Suite à la disparition progressive de ces aides exceptionnelles, on retombe au niveau de 30% dans le cadre du projet de budget pour 1987.

Bien sûr, ce n'est pas le Grand-Duché qui aurait inventé l'interventionnisme économique de l'Etat ou qui l'aurait délibérément poussé vers ces sommets. Si cet interventionnisme nous est donc largement imposé par les pratiques poursuivies à l'étranger, il n'en reste pas moins que nous devons régulièrement revoir les différentes composantes de ce socle impressionnant de dépenses, afin d'en vérifier le bien-fondé sous l'aspect d'une sélectivité, d'une efficacité et donc d'une compétitivité renforcées.

Ce besoin d'adaptation du niveau des dépenses devient d'autant plus urgent que tout le monde s'accorde maintenant pour prôner un recours accru aux mesures d'incitation par le biais de la fiscalité. Les allègements fiscaux devront progressivement se substituer aux mesures figurant actuellement encore du côté des dépenses, ils ne devront pas simplement venir s'y ajouter.

Si j'insiste sur ce point c'est parce qu'il m'importe d'apporter une réplique claire et nette à l'attaque massive que la Chambre de Commerce a cru devoir déclencher contre les choix budgétaires du Gouvernement.

Je voudrais d'abord réfuter les arguments théoriques qui ont été avancés par cette chambre en vue d'exclure toute action de soutien par la demande.

En développant le policy-mix, c'est-à-dire en faisant tomber cette opposition trop rigide entre les théories de la relance par l'offre ou par la demande, les économistes n'ont-ils pas précisément tiré les leçons de certaines expériences malencontreuses du passé? Une politique économique globale et efficace ne peut en effet se permettre le luxe de se priver, pour des raisons pseudo-théoriques, de toute une série d'actions alors que l'offre et la demande ne consti-

tuent que les deux faces d'un seul et même rouage économique.

Une économie de petite taille, grandement ouverte sur l'étranger, occupe certes une place particulière sur l'échiquier des politiques économiques. Aussi vous ai-je exposé les efforts remarquables déployés par nos pouvoirs publics en vue d'assurer une amélioration durable des conditions de l'offre. Est-ce dire pour autant que toute action complémentaire visant la relance par la demande resterait vaine?

La politique systématique pratiquée en matière d'investissement public vise certes l'amélioration des conditions de l'offre, mais ne se traduit-elle pas en premier lieu par une relance de la demande intérieure?

L'accroissement des revenus réels disponibles, à part son utilité sociale manifeste, n'est-il pas un facteur déterminant pour la demande de logements et donc pour la restructuration de cette branche importante de notre économie qu'est le bâtiment? D'une façon plus générale, les branches économiques orientées essentiellement sur le marché national, notamment donc l'artisanat, le commerce et la restauration, ne profitent-elles pas directement d'un redressement de la demande?

Je ne voudrais pas clore ce chapitre des perspectives conjoncturelles sans avoir mentionné les incertitudes que cache la situation globalement favorable. Il y a bien sûr les risques de fluctuations externes, à commencer par le prix du pétrole et le cours du dollar. Mais il y a également les facteurs internes sur lesquels nous avons une prise certaine. Je cite le socle inflationniste qui s'élève encore à quelque 3,5%, produits pétroliers exclus. Je songe aussi à nos taux d'intérêt réels qui, en étant trop élevés, nous placent en tête du peloton des Etats membres de la Communauté. A mon avis, ce niveau de taux d'intérêt constitue le dernier obstacle qui s'oppose à une relance plus franche du bâtiment. Enfin, il y a lieu de suivre avec vigilance l'évolution sur le plan des salaires. En 1986 et 1987 le rythme de progression des rémunérations salariales ira effectivement en s'accroissant.

Partant du souci permanent de la compétitivité relative de nos entreprises, certaines chambres professionnelles, tout comme la Commission de Bruxelles, se sont appesanties sur les risques inhérents à une politique salariale trop laxiste. Je me réserve de revenir par après aux reproches formulés à l'adresse du Gouvernement du fait de sa politique de rémunération dans la fonction publique. Pour l'instant, j'actualiserai simplement les propos que nous avons déjà tenus en septembre au moment de la présentation du projet de budget.

En se basant sur la notion de coûts salariaux réels unitaires, c'est-à-dire sur le rapport entre la rémunération salariale réelle et la productivité par personne occupée, force est de constater que:

1. l'économie luxembourgeoise a subi une évolution favorable au cours de la période 82-86 et ceci d'un point de vue tant absolu que relatif. Chez nous, les coûts réels pour l'ensemble de l'économie ont reculé de près de 15%, alors que, pour la même période, ce recul a été plus faible tant pour l'Europe des Douze (-6%) que pour nos trois voisins directs (entre -5 et -8%);

2. examinée sur une période plus longue, l'évolution nous est cependant franchement défavorable. Par rapport à la moyenne 1961-1973, les coûts salariaux unitaires réels se sont accrues chez nous de 6%, soit l'accroissement le plus élevé ensemble avec notre partenaire belge, alors que la moyenne communautaire se solde par une réduction de 2%;

3. pour l'année 1987, la Commission des CE table sur un accroissement des coûts d'un peu plus de 1% pour le Grand-Duché, la moyenne communautaire se soldant par un recul de 0,7%.

Il en résulte que notre situation compétitive reste précaire sous cet angle de vue et que les effets de l'amélioration substantielle réalisée entre 1982 et 1986 ne devront pas être annulés du fait d'une politique trop laxiste. Aussi l'évolution ultérieure devra-t-elle être maîtrisée. Par sa politique économique, en général, budgétaire, en particulier, le Gouvernement entend précisément soutenir le mouvement de redressement économique, sans pour autant mettre en péril les équilibres de prix et de salaires. Ce n'est que dans ces conditions-là que l'effort de restructuration et de diversification économique pourra être prolongé, voire intensifié, dans un environnement conjoncturel plus clément.

En effet, et contrairement à certaines insinuations, les problèmes structurels de notre économie subsistent toujours. En situant le début de la crise vers le début des années 80, c'est-à-dire en ne remontant qu'à la période où l'accumulation des problèmes dans la sidérurgie requerrait une intervention financière massive de l'Etat, d'aucuns veulent nous faire croire que la disparition des subventions publiques en faveur de la restructuration sidérurgique équivaudrait à la solution de l'ensemble de nos problèmes structurels. Ceux-là oublient intentionnellement que les difficultés structurelles s'étaient déjà manifestées bien avant cette date et, au plus tard, vers le milieu des années 70. Ces difficultés, quelles sont-elles et comment se présentent-elles à l'horizon 1990-2000?

Commençons notre analyse par l'industrie sidérurgique. Elle se retrouve actuellement dans une excellente position concurrentielle, les efforts de solidarité nationale n'étant certainement pas étrangers à cette situation heureuse. Il n'en reste pas moins que, malgré l'exercice de réduction des capacités accompli au cours des dernières années, les possibilités de production restent encore largement excédentaires par rapport aux besoins du marché mondial. S'y ajoutent pour la sidérurgie luxembourgeoise des problèmes spécifiques en matière d'approvisionnement en minerai et en coke.

La survie ou, pour le moins, la dimension du site sidérurgique luxembourgeois dépendra largement du succès que pourra rencontrer à l'avenir la politique de diversification menée tant par les entreprises concernées que par le Gouvernement, en collaboration évidemment avec l'ensemble des organismes existants.

Je n'ai point besoin de vous décrire les risques budgétaires que comporte tout problème d'envergure en matière sidérurgique. Les chiffres repris dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget sont parfaitement éloquent: en dépit d'une intervention de l'Etat atteignant au total quelque 46 milliards de francs, soit un peu moins seulement que l'ensemble du budget annuel des dépenses courantes de l'Etat, la sidérurgie luxembourgeoise figure encore parmi les

sidérurgies les plus faiblement subventionnées en Europe. Voilà une illustration, on ne peut guère plus brutale, des limites auxquelles se heurte le développement d'un petit pays sur le champ de bataille de l'interventionnisme étatique!

Dans ces conditions, la politique de diversification et de modernisation constitue la seule issue possible. Je ne voudrais m'attarder ni sur les efforts entrepris par les gouvernements successifs, ni sur l'évaluation des retombées respectives. Je voudrais simplement réaffirmer que l'action doit porter sur l'ensemble des secteurs économiques:

- l'agriculture et la viticulture, tout en étant pressé dans le carcan de la politique agricole commune, doivent pouvoir assurer leur avenir, d'où l'intérêt de la nouvelle loi agraire;

- l'industrie et l'artisanat doivent persévérer dans la voie de la diversification et de la modernisation. Les instruments existants sont sans cesse améliorés, les crédits budgétaires gonflés;

- les services, secteur où les résultats sont peut-être les plus spectaculaires, doivent continuellement être encouragés au développement de nouveaux créneaux (private banking; gestion de portefeuilles-titres, gestion de fortunes, services à la clientèle; réassurances; entreprises de consulting. etc.).

Ces efforts ne porteront cependant tous leurs fruits que dans la mesure où l'environnement général sera à même d'anticiper ou, pour le moins, d'accompagner l'évolution économique. Pratiquement tous les aspects de la vie économique et sociale sont visés: la formation, la recherche, la culture, les conditions de vie et de travail.

Nous nous sommes sans doute engagés dans la bonne direction. Il n'en reste pas moins que nous devons constamment avoir conscience de la vulnérabilité de notre économie, de son extrême dépendance vis-à-vis de facteurs externes et ceci quel que soit le secteur visé:

- en matière de banques, toute évolution dans la législation et la pratique des autres pays est de nature à influencer directement l'avenir de la place de Luxembourg;

- en matière d'implantation d'industries nouvelles, une multitude de facteurs externes, tels que par exemple le cours du dollar, est de nature à modifier de fond en comble les conditions de rentabilité d'un projet d'investissement;

- en matière de commerce, le développement du marché intérieur dans la Communauté ne restera certainement pas sans effet sur l'orientation et le volume des activités futures.

Certaines évolutions possibles font également entrevoir des effets bénéfiques pour notre économie. Aussi mon intention n'est-elle certainement pas de verser dans le pessimisme. Je voudrais simplement que nous convenions tous des risques latents qui guettent notre économie et que nous partagions tous une approche, sereine certes, mais aussi prudente et vigilante.

Les instruments de politique économique sur lesquels nous avons une prise sont en nombre fort limité. La politique budgétaire et fiscale de l'Etat en constitue certainement la pièce maîtresse. Tout en respectant les principes budgétaires, il faudra donc se servir de cet instrument-clé pour s'assurer une marge de manoeuvre suffisante dans une optique du moyen terme. Entrent en ligne de compte: les fonds

spéciaux de l'Etat et notamment les fonds d'investissements publics, la réserve budgétaire et l'endettement public.

Il y a unanimité pour dire que les finances de l'Etat sont assainies. Le Gouvernement en convient. La Chambre de Commerce, tout en approuvant tant l'objectif d'une reconstitution des réserves que l'effort accompli dans ce sens par le Gouvernement, aimerait connaître le montant nécessaire pour pouvoir faire face aux risques auxquels est exposée l'économie luxembourgeoise. C'est sur base de la présentation très intéressante fournie par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics au sujet de l'évolution des réserves liquides de l'Etat que j'essaierai de fournir les éléments de réponse requis.

On constate dès lors que le niveau de ces réserves atteint fin 1985 se situe, en termes réels, à environ 90% de la moyenne enregistrée au cours de la période 1973-1981. Pour atteindre cette moyenne, les réserves devraient encore s'accroître de quelque 1,5 milliard de francs. Sur base des chiffres figurant au budget 86 et au projet de budget 87, le total constitué par la réserve budgétaire et les réserves des fonds d'investissements publics diminuerait toutefois d'un peu moins de 4 milliards par rapport à la situation fin 85 (13,4 milliards). De la sorte l'écart par rapport à la moyenne 73-81 s'agrandirait pour atteindre 5,5 milliards. Même en tenant compte des plus-values fiscales probables au titre de l'exercice en cours, le montant de référence ne serait donc ni atteint, ni dépassé.

Or, sous l'effet notamment des mesures décidées en faveur de la restructuration sidérurgique, ces réserves liquides impressionnantes accumulées avant 1981 étaient progressivement amputées et fin 1983 elles ne s'élevaient plus qu'à 18% de la moyenne 73-81. L'ordre de grandeur atteint fin 1985 paraît donc se situer quelque part vers le milieu d'une fourchette acceptable pouvant être chiffré à plus ou moins 12 à 15 milliards de francs.

Tout en tenant compte des perspectives 86 et 87, la politique de reconstitution des réserves pratiquée dès 1984 - politique à laquelle est venue se substituer progressivement la politique des allègements fiscaux - me paraît tout à fait justifiée non seulement dans son principe, mais également dans son ampleur. Cette conclusion ne peut être que renforcée du moment que l'on fait intervenir d'autres considérations de nature plutôt qualitative, telles que l'utilité économique des dépenses d'investissements publics ou bien encore le provisionnement des risques couverts par certaines garanties accordées par l'Etat.

Cet examen de l'évolution des fonds d'investissements publics m'amène tout naturellement à passer à l'aspect des dotations supplémentaires opérées en fin d'exercice. Permettez-moi de scinder mon analyse en deux parties.

Au titre des prévisions budgétaires proprement dites, force est de constater que les dépassements de dépenses ont atteint quelque 8,5%, ceci tant pour 1984 que pour 1985. L'argument de l'incertitude ne pouvant guère justifier un dépassement de cet ordre de grandeur, la simple lecture des seules données brutes a fait parler certains observateurs de budget tronqué. En y regardant de plus près et rien qu'en retranchant du calcul les dotations des fonds effectuées de façon délibérée en fin d'exercice, on retombe à des dépassements s'élevant à plus ou moins 2%. Dans ces conditions, le degré de véridicité des prévisions de dépenses me semble plutôt satisfaisant.

Peut-on dire autant de la prévision des recettes? Au cours des derniers exercices, l'ordre de grandeur du dépassement des recettes par rapport aux prévisions se maintient à environ 10%. Evidemment chacun d'entre nous trouve tout de suite des explications à telle ou telle évolution divergente. En 1985, le seul accroissement de l'impôt sur le revenu des collectivités est intervenu pour près de 60% dans le total des plus-values. En excluant l'évolution de cet élément difficilement prévisible, on retombe donc à un taux de 4%. J'estime qu'il s'agit en l'occurrence d'une prévision de recettes acceptable.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une certaine sous-estimation des recettes peut être de nature à freiner les appétits des départements dépensiers ainsi que des bénéficiaires de dépenses publiques. Combinée à la norme fixée pour les dépenses, une évaluation prudente des recettes permet effectivement de contenir l'accroissement du budget dans des limites raisonnables et nous évite surtout des découverts de fin d'exercice. Tous ceux, et ils semblent nombreux, qui plaident pour une réduction du rôle de l'Etat, devraient donc souscrire à cette approche qui porte l'empreinte de la prudence.

Une fois le problème des dépassements ramené à ses justes proportions, je voudrais maintenant me défendre contre le reproche d'un contournement du contrôle parlementaire ou d'une débudétisation massive des dépenses de l'Etat.

Les plus-values nettes de recettes sont versées soit à la réserve budgétaire, soit aux fonds. Dans le premier cas, les deniers publics sont soumis à l'approbation de votre Chambre au moment où il est proposé de financer une partie des dépenses de l'Etat par un prélèvement sur la réserve. Dans le cas des dotations des fonds, les ressources sont affectées à des fonds spéciaux pour lesquels la loi sur la comptabilité de l'Etat prévoit expressément qu'ils ne sont pas soumis au principe de l'annualité budgétaire. Ces dotations ne sont cependant opérées qu'après information et consultation de la Chambre et les fonds ne sont affectés qu'à des programmes dont les projets ont fait l'objet d'une autorisation préalable, soit par le biais d'une loi spécifique, soit par le biais d'une loi-cadre générale.

Je ne terminerai pas ce chapitre relatif à la véridicité budgétaire, sans vous avoir communiqué quelques chiffres-clé du compte prévisionnel pour 1986. Je me dois toutefois de vous signaler dès le départ que ces prévisions restent forcément entachées d'un degré d'incertitude relativement élevé. Tout d'abord, du côté dépenses il ne faut pas perdre de vue que l'exercice budgétaire ne sera clôturé que fin avril 87, c'est-à-dire dans cinq mois environ. Ensuite, du côté recettes, le mois de décembre donne traditionnellement lieu à de nombreux versements d'impôts de sorte que pour plusieurs rentrées les prévisions restent difficiles: impôt sur le revenu des collectivités, produit de certaines redevances, notre part dans les recettes UEBL, etc.

Dans l'état actuel des choses et en essayant de tenir compte de toutes ces évolutions, je table sur des plus-values de recettes ordinaires se situant quelque part entre 3 et 4 milliards de francs. Par rapport aux prévisions budgétaires, les plus-values les plus importantes seraient enregistrées en matière d'impôt sur le revenu des collectivités, d'impôt retenu sur les traitements et salaires, de TVA et d'intérêts de fonds en dépôt. Etant donné que le Gouvernement a renoncé à l'émission de l'emprunt prévu de 1 milliard, le budget des recettes totales enregistrerait une plus-value de quelque 2 à 3 milliards.

Côté dépenses, et compte tenu des dépassements autorisés ou demandés, je crois que le dépassement net des prévisions budgétaires pourrait être limité à un taux de 1%, soit un ordre de grandeur inférieur à celui réalisé au cours des deux derniers exercices (2%). A moins que ne surgissent des besoins urgents, imprévisibles à l'heure actuelle, le dépassement des dépenses totales pourrait se chiffrer entre 0,5 et 1,0 milliard, en chiffres nets.

Le solde budgétaire net subirait donc une amélioration se situant entre 1,0 et 2,5 milliards de francs, soit des ordres de grandeur nettement inférieurs à ceux enregistrés tant en 1984 qu'en 1985. Cette évolution serait due tant à une prévision plus réaliste des recettes qu'à l'effet des allègements fiscaux accordés dès 1986. A noter encore que cette optique devrait être élargie afin d'y inclure certains éléments extra-budgétaires, et notamment le fait que le Gouvernement a également renoncé à l'emprunt de 750 millions prévu au profit du fonds des routes.

Cette décision n'a pas été étrangère à l'évolution très favorable enregistrée en matière d'endettement public. Aussi ne voudrais-je pas terminer l'examen de la situation financière de l'Etat sans avoir brièvement analysé cet élément-clé de la marge de manoeuvre budgétaire que sont les réserves potentielles en matière d'endettement.

La dette de l'Etat luxembourgeois représente actuellement à peine 7% du produit intérieur brut. En intégrant dans ce calcul les communes, on passe à un taux d'endettement d'environ 13%, alors que la moyenne communautaire s'élève à 62%. Nos poursuivants directs sont la France et la RFA avec des taux respectifs de 35 et 42%, tandis que la situation de notre troisième voisin, la Belgique, avec un taux de 125%, est plutôt inquiétante.

L'Etat grand-ducal dispose donc d'une marge de manoeuvre considérable, une partie des investissements publics qui profitent à plusieurs générations pouvant sans doute être financée à l'avenir par un recours accru à l'emprunt.

A côté de la reconstitution de ce socle financier fort robuste, mais nécessaire, le Gouvernement a encore eu à sa disposition une marge de manoeuvre complémentaire qu'il a utilisée, premièrement, pour accorder des allègements fiscaux et, deuxièmement, pour créer certaines dépenses nouvelles que ce soit en matière économique (loi-cadre, recherche, loi agraire), sociale (notamment revenu minimum garanti) ou dans le domaine de la rémunération de la fonction publique.

La Chambre de Commerce évalue cette marge de manoeuvre à environ 13 milliards de francs. Etant donné qu'elle se base sur ce calcul pour apprécier l'effort accompli en faveur des entreprises et pour mettre en doute les choix budgétaires du Gouvernement («seulement 12% de la marge ont été engagés pour atténuer la charge fiscale supportée par les entreprises, puisque le Gouvernement a mis l'accent essentiellement sur l'augmentation et la création de dépenses»), il me tient à coeur de redresser cette présentation déformée des choses.

1. La marge de manoeuvre ne peut résulter que de changements intervenus d'une année sur l'autre. Pour 1986, les recettes exceptionnelles découlant de la loi du 1er juillet 1983 avaient été estimées à un peu moins de 3,5 milliards. Du côté des dépenses, les crédits inscrits au profit de la restructuration sidérurgique reculent de 2,3 milliards. En cumulant ces deux chiffres, et en arrondissant vers le haut pour tenir

compte de certaines plus-values de recettes prévisibles, on aboutit à une marge «sidérurgie» d'environ 6 milliards.

2. Quelle utilisation de la marge le Gouvernement vous propose-t-il dans le cadre du projet de budget pour 1987?

- a) des allègements fiscaux pour un montant total de 5 milliards;
- b) des dépenses nouvelles
 - de 1.100 millions pour la fonction publique;
 - de 600 millions dans le domaine social (revenu minimum garanti et autres);
 - de 800 millions dans le domaine économique (recherche, loi-agricole, surcroît d'investissements publics directs);

soit au total 2,5 milliards.

3. L'écart entre les deux chiffres (marge «sidérurgie» de 6 milliards et mesures nouvelles de 7,5 milliards, soit 1,5 milliard) reflète donc l'accroissement réel plus rapide (+ 2%) des recettes sur les dépenses budgétaires. En tenant compte de cette évolution réelle des composantes normales du budget, la marge de manoeuvre globale peut donc être évaluée à 7,5 milliards.

En partant de ce montant de 7,5 milliards, force est de constater que deux tiers de la marge de manoeuvre ont été utilisés à des fins d'allègements fiscaux et un tiers seulement à la création de dépenses nouvelles.

Quant aux entreprises, elles bénéficieront directement d'à peu près 40% des allègements fiscaux, soit grosso modo 2 milliards auxquels viennent s'ajouter 800 millions au titre des dépenses à caractère économique. Ce sont donc 2,8 milliards, soit 37% de la marge qui bénéficient directement aux entreprises, soit un pourcentage triple à celui avancé par la Chambre de Commerce. On devrait encore y ajouter les retombées indirectes dont bénéficieront les entreprises suite aux mesures fiscales et autres visant l'accroissement du revenu disponible des personnes physiques. En l'absence d'un modèle économétrique, on doit malheureusement se passer de l'évaluation précise de ces effets. Le Président du Gouvernement vient cependant de vous exposer la portée économique de l'ensemble des mesures en question.

Il se peut que le Gouvernement n'ait pas répondu à l'attente des entreprises. Dans ce cas la faute n'en incombe certainement pas au Gouvernement, mais l'explication serait plutôt à rechercher du côté des revendications exagérées avancées par la Chambre de Commerce et la FEDIL. Deux autres considérations politiques plaident en effet encore en faveur du choix et de l'équilibrage des mesures telles que proposées par le Gouvernement.

1. L'objectif déclaré était celui de retomber à un niveau de prélèvement fiscal sinon inférieur, du moins égal au niveau d'avant juillet 1983. Etant donné que les mesures fiscales exceptionnelles reposaient dans une très large mesure sur les épaules des personnes physiques, et afin d'éviter tout effet de déplacement de la charge fiscale des entreprises vers les ménages, le Gouvernement aurait théoriquement dû proposer une répartition des allègements beaucoup plus avantageuse encore pour les personnes physiques. Compte tenu des objectifs à plus long terme de sa politique économique, le Gouvernement a assumé la responsabilité politique de proposer une répartition moins favorable aux personnes physiques (60/40), quitte à proposer des mesures sélectives

d'accompagnement social. Il est pour le moins décevant que ceux auxquels profite ce déplacement partiel de la charge fiscale affichent au grand jour un sentiment de refus.

2. Il ne suffit pas de comparer les allègements fiscaux exprimés en termes absolus, encore faut-il les analyser par rapport à la charge globale pesant sur les personnes physiques, d'une part, les entreprises, d'autre part. Or il ne fait pas l'ombre d'un doute que, exprimé par rapport à la charge fiscale relative, l'allègement fiscal est bien plus substantiel pour les entreprises qu'il ne l'est pour les personnes physiques.

On ne peut quand-même pas profiter d'un effort de solidarité nationale exemplaire, mais temporaire, jouant en sa faveur, pour tenter de s'assurer par après un avantage durable en matière de répartition des revenus. Le Gouvernement assume clairement la responsabilité de ses choix:

- oui à un effort accru et durable pour un renforcement des structures économiques;
- oui à des mesures réfléchies améliorant la compétitivité de notre économie;
- oui à une certaine flexibilité en matière de répartition de la charge fiscale;
- non à une politique de répartition des revenus unilatérale renfermant en elle le germe de conflits sociaux.

Il n'y a pas de progrès social sans croissance économique préalable, mais il n'y a pas non plus de croissance économique durable sans progrès, sans paix sociale! Le Gouvernement et, je l'espère, aussi la Chambre ne se laisseront pas diviser sur ce point crucial pour l'avenir de notre pays!

Abordons maintenant, si vous le voulez bien, la mesure qui se trouve au coeur de la critique. Parlons de cette politique, qualifiée d'irréfléchie, que le Gouvernement pratiquerait en matière de rémunération de la fonction publique! Examinons cet effet de boule de neige qui commencerait à déferler sur les revendications salariales du secteur privé!

Permettez-moi tout d'abord de rappeler que, si ma mémoire est bonne, les premières augmentations de salaires réels étaient accordées, le sommet de la crise à peine franchi, dans des branches économiques qui ne relèvent pas de la fonction publique. Rares sont les branches du secteur privé qui ont pratiqué en matière de rémunération un stand-still d'une durée comparable à celle respectée dans la fonction publique.

L'Etat se devait donc d'assumer ses responsabilités en sa qualité d'employeur, sans qu'on puisse pour autant lui coller l'étiquette de locomotive en matière de coûts salariaux. En augmentant, par des mesures d'allègement fiscal et autres, les revenus réels disponibles des personnes physiques, la politique du Gouvernement aide au contraire à créer un environnement propice à l'accord de conventions collectives raisonnables.

Il se peut que les mesures décidées en faveur de la fonction publique soient imparfaites et qu'on aurait pu développer telle ou telle proposition alternative. Il se peut aussi que le coût cumulé des trois mesures puisse paraître exagéré: 800 millions en 1986; 1,9 milliard en 1987; 2 milliards à partir de 1988. Il n'en reste pas moins que l'impact de ces mesures, en se reflétant par un accroissement de quelque 2,5% de la part relative des dépenses de personnel dans le total du budget de l'Etat, ne portera guère le poids relatif de cette catégorie de dépenses au-delà de niveaux déjà atteints dans le passé. Il ne

sera donc point porté atteinte aux grands équilibres budgétaires. Il n'y aura pas de dérapage, l'augmentation des dépenses, amendements compris, ayant pu être maîtrisée à un taux de 2,4%.

Le Ministre délégué au Budget ne fuit pas les responsabilités particulières qu'il assume dans ce domaine. Aussi veillera-t-il à ce que le surcroît de dépenses soit progressivement compensé par une politique salariale plus restrictive pour le reste de la présente législature, par une réduction du nombre des engagements nouveaux, par un remplacement partiel seulement des vacances de poste ainsi que par l'introduction de la bureautique. Il est d'ailleurs proposé à cette fin de faire figurer, par voie d'amendement, un crédit supplémentaire de 36 millions dans le projet de budget pour 1987.

Je proposerai également au Conseil de Gouvernement de procéder à un examen approfondi des propositions émanant du Conseil d'Etat et notamment celles visant

- 1) l'établissement pour chaque service et administration d'un organigramme et d'une description des tâches et
- 2) l'introduction d'un moratoire de quelques années pour toute mesure législative ayant pour objet la création de services nouveaux ou l'extension de services et administrations existants.

Ces dispositions à caractère général ne doivent cependant pas empêcher la satisfaction de besoins urgents dûment établis, tels par exemple la sécurité des citoyens. Compte tenu de la recrudescence de différentes formes de criminalité, le Gouvernement a précisément décidé de doubler son programme d'engagement en matière de force publique. Vu que cet effort se trouve épaulé par un programme d'équipement pluriannuel, les dépenses afférentes s'accroîtront de plus d'un quart en l'espace de deux ans seulement.

En évoquant les problèmes de la fonction publique, je viens d'aborder le chapitre des défis budgétaires ou ce que j'ai appelé dans le passé déjà les risques latents des finances publiques. Il s'agit en l'occurrence de problèmes structurels qui requièrent une attention continue de notre part et qui ne peuvent trouver de réponses que dans une optique du moyen et long terme. Vu leur portée, ces problèmes devraient pouvoir être analysés d'une façon sereine et objective. Avec votre permission, j'examinerai successivement les problèmes des CFL, de la sécurité sociale, des finances communales et communautaires.

J'introduirai le sujet des chemins de fer en partant de la structure du compte d'exploitation de la Société nationale des CFL. Au début des années 70, un peu moins de deux tiers des recettes provenaient des recettes d'exploitation, les dépenses de l'Etat n'intervenant que pour un peu plus d'un tiers. Dès l'avènement de la crise la structure s'est profondément modifiée. La part relative des recettes d'exploitation a chuté de façon dramatique et depuis plusieurs années déjà elle ne représente plus qu'un quart environ des recettes totales, les trois quarts restants provenant du budget de l'Etat.

A la lumière de ces évolutions, le Conseil d'Etat se demande si le coût des transports par chemin de fer n'est pas devenu disproportionné par rapport à l'intérêt que ce service revête pour l'économie. Avec 6,4 milliards de francs, l'intervention publique - à ne pas confondre avec le terme de déficit - frôle la barre des 10% du budget des dépenses ordinaires de l'Etat. Cette intervention de l'Etat comporte des indemnités compensatoires visant à couvrir, à raison de 2,2 milliards, une partie des charges de retraites et de pensions, ainsi que, pour un montant de 3 milliards, les obligations de

service public incombant aux CFL, le solde (1,2 milliard) étant à considérer comme subvention d'équilibre du compte. Même ramenée à ces proportions, l'envergure du problème reste suffisamment grave pour s'en occuper d'urgence, étant entendu que les remèdes devront porter sur l'ensemble des dépenses figurant aux comptes de la société.

Compte tenu de la structure des dépenses - plus de trois quarts en sont des frais de personnel -, de grandes économies ne sont guère réalisables à court terme. Cette réalité ne nous décharge toutefois pas de la poursuite des efforts de réduction des frais de personnel. Bien qu'en veillant à éviter toute rigueur, l'effectif devra retomber à 3.500 unités en 1991. Dans ce cas de figure, le rythme d'adaptation de l'effectif aux nouvelles données économiques resterait inchangé par rapport à l'évolution du passé. Les économies budgétaires ne se feront cependant sentir qu'au cours de la prochaine décennie.

Parallèlement, tout devra être mis en oeuvre afin d'accroître de nouveau la part relative des recettes d'exploitation provenant des trafics marchandises et voyageurs. En matière de trafic marchandises, les CFL devront procéder, sur base de critères commerciaux, à un réajustement de leur politique tarifaire. Quant au trafic voyageurs, je crains qu'une généralisation du tarif zéro n'ait pas l'effet escompté, les tarifs actuels étant parfaitement compétitifs. L'accroissement du trafic voyageur interne devra plutôt résulter de la mise en place d'une politique des transports cohérente englobant l'ensemble des moyens de transport tant privés que publics.

En tant que corollaire à la première interrogation, il faut se demander si, compte tenu des problèmes de financement, les investissements supplémentaires envisagés peuvent encore se justifier. C'est évidemment le projet de la ligne du Nord qui se trouve visé!

Le Gouvernement ne partage pas l'avis de tous ceux qui doutent de l'opportunité d'une modernisation de la ligne du Nord. Des motifs d'aménagement du territoire, de politique globale des transports et de mobilité sur le marché du travail concourent pour justifier une participation financière de l'Etat, participation qui a d'ores et déjà atteint le montant de 500 millions de francs.

Quant à une participation éventuelle aux frais d'électrification, avec un coût estimé de 870 millions, elle dépendra en dernière analyse de l'exactitude des calculs de rentabilité interne avancés par la société. Les perspectives de rentabilité devront également être chiffrées pour une hypothèse où le tronçon belge ne serait ni modernisé, ni électrifié, et le transport de coke vers l'ARBED détourné sur une autre ligne. En tout état de cause, une partie des frais d'infrastructure devra rester à la charge de la société qui, autrement, n'aurait plus guère de raison d'être.

Le troisième risque latent que je voudrais exposer devant vous est celui du financement futur de la sécurité sociale, c'est-à-dire de l'assurance-pension et de l'assurance-maladie.

L'évolution démographique de même que la réduction du temps de travail ne font plus planer l'ombre d'un doute sur le glissement progressif du rapport entre personnes actives et inactives. Le financement des rentes et pensions deviendra de plus en plus difficile. Aussi le degré de cotisation global

nécessaire au financement des pensions risque-t-il de décoller de son niveau actuel (23% de la masse des salaires et revenus) pour dépasser les 35%.

A l'heure actuelle les cotisations perçues restent faibles. Les chiffres publiés par l'OCDE en constituent une preuve indubitable. Exprimées en pourcentage du PIB, les cotisations de sécurité sociale s'élèvent chez nous à un peu moins de 11%, soit exactement la moyenne non pondérée pour les pays européens de l'OCDE. Pour les seuls Etats membres de la CE, ce pourcentage atteint 12%, tandis que nos partenaires au sein du BENELUX de même que la France et la RFA connaissent des taux qui se situent à l'intérieur d'une fourchette allant de 14 à 20%.

Vu cependant la similitude des problèmes, ces chiffres confirment aussi que nous avons opté pour une budgétisation d'une part non négligeable du coût de la sécurité sociale. La participation de l'Etat et des communes s'élève à un tiers du coût total tant pour l'assurance-pension que pour l'assurance-maladie. Exprimée en francs, la participation directe de l'Etat dans le financement des cotisations et prestations s'est chiffrée en 1985 à respectivement 7,4 et 4 milliards. Son évolution se trouve caractérisée par une montée en flèche: par rapport au compte 85, les chiffres budgétaires pour 1987 sont en augmentation de 14% pour l'assurance-pension et même de 17% pour l'assurance-maladie.

Conformément à la déclaration gouvernementale, le Ministre de la Sécurité sociale est actuellement occupé à élaborer un projet de réforme des pensions du secteur contributif. Ce projet ne s'écartera pas des options inscrites dans la loi du 23 mai 1984 portant réforme du système de financement. Le Gouvernement utilisera la marge de manoeuvre actuelle - les réserves atteignant 2,2 fois la dépense annuelle en prestations - pour proposer un ajustement linéaire sur la pension intégrale. Certaines mesures sélectives complémentaires ne sont certes pas à exclure a priori. La solution au problème des petites rentes et pensions sera toutefois fournie dans le cadre du système nouvellement introduit du revenu minimum garanti.

Un mot enfin sur l'assurance-maladie! Malgré un certain redressement des recettes dû à l'évolution de la masse salariale, l'accroissement tendanciel des dépenses reste supérieur à celui des recettes. Voilà pourquoi le Gouvernement vous propose de proroger par le biais de la loi budgétaire pour 1987 les mesures d'assainissement introduites dès 1983, mesures qui ont rapporté en moyenne annuelle quelque 700 millions de francs. S'il est donc prévisible que le déficit cumulé pourra encore être réduit, on doit cependant s'attendre à moyen terme à la naissance de nouveaux déséquilibres. Nous restons dans l'attente des propositions que le ministre compétent ne manquera pas de nous formuler et ceci en guise de conclusion à la table ronde qu'il préside et à laquelle participent toutes les parties concernées.

Le quatrième point que je voudrais aborder au chapitre des risques latents des finances publiques sera celui des finances communales.

Concernant le projet de budget pour 1987, je voudrais préciser d'emblée que le Gouvernement a tenu à compenser intégralement aux communes le déchet résultant des allége-

ments fiscaux accordés au titre des impôts communaux. Contrairement à ce que d'aucuns ont insinué, l'Etat n'a cependant pas fait mieux que de compenser.

Les communes assumeront au contraire, tout comme l'Etat, leur part dans les déchets découlant des mesures proposées en matière d'impôts de l'Etat.

Ci-après les modalités de compensation telles qu'elles vous sont proposées par voie d'amendement à la loi budgétaire:

- Il est créé un fonds communal de compensation financière qui sera alimenté chaque année par le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool ainsi que par une dotation spéciale inscrite au budget des dépenses ordinaires du Ministère de l'Intérieur.

- Pour l'exercice 1987, les 800 millions qui devront être compensés au titre de l'impôt sur le total des salaires seront répartis entre les 28 communes qui actuellement encore perçoivent cet impôt. Le calcul de la compensation se fera sur base des rentrées effectives des exercices 1983, 84 et 85, assiette à laquelle sera appliquée un taux de croissance annuel constaté de 7,25%, le résultat de cette progression étant encore légèrement ajusté vers le haut afin de tenir dûment compte de l'accélération enregistrée en matière d'accroissement des salaires réels.

Quant à la compensation relative à l'impôt commercial communal (470 millions), elle sera, quant à elle, répartie entre les 118 communes d'après les deux critères suivants:

210 millions seront distribués au prorata des revenus qu'auraient perçus les différentes communes en l'absence de toute modification de la législation;

260 millions seront répartis de façon inversément proportionnelle afin de venir à la rencontre des communes structurellement faibles. Cette mesure constitue un pas en direction de la redistribution annoncée déjà dans le cadre du programme gouvernemental.

- Pour ce qui est de la prorogation des mesures de compensation au-delà de l'exercice 1987, le Gouvernement proposera le moment venu un critère de référence qui pourrait être l'évolution de la norme budgétaire ou celle d'un impôt subissant des fluctuations comparables.

Quoi qu'il en soit, cet aménagement de la fiscalité des communes ne revêtra qu'un caractère temporaire. Il ne dispense aucunement les pouvoirs exécutif et législatif de la mise au point d'une réforme cohérente des finances communales. Sur base de la radiographie que le Gouvernement se propose d'élaborer et compte tenu des suggestions à formuler par les communes, le Ministre de l'Intérieur ayant tenu à associer dès le départ les instances directement concernées à la conception de cette réforme, le Gouvernement s'attachera à cette tâche délicate d'un point de vue politique.

Aux yeux du Gouvernement le problème ne se limitera en effet aucunement à une simple redistribution des rentrées fiscales actuelles. La redéfinition des tâches à l'intérieur du secteur public, une juste répartition des ressources fiscales globales entre l'Etat et les communes tenant compte des

charges respectives, l'examen du bien-fondé économique de certains impôts communaux: voilà quelques-uns seulement des sujets qu'il faudra approfondir.

En suivant l'évolution des structures des recettes communales, on constate que la part des recettes provenant de l'Etat s'est maintenue à plus ou moins un tiers du total. De 1982 à 1985, les transferts de revenus et de capitaux de l'Etat vers les communes sont passés de 5,9 à 7,2 milliards, soit un accroissement de 22% en l'espace de trois ans seulement. En dépit du gonflement du budget de l'Etat suite aux mesures inscrites en faveur de la sidérurgie, la part relative des dépenses bénéficiant aux communes n'a pas diminué.

Enfin, dernier problème budgétaire que je voudrais vous présenter dans une optique structurelle: celui des transferts du budget national vers le budget communautaire. De 800 millions atteints en 1979, dernière année avant le passage du Grand-Duché au système des ressources propres, ces transferts passeront à environ 3 milliards en 1987, soit un accroissement de 275% en l'espace de huit ans.

En dépit de cette véritable explosion des contributions nationales, les ressources budgétaires de la Communauté s'avèrent encore insuffisantes pour financer l'ensemble des dépenses engendrées par les différentes politiques communautaires. De la sorte, le taux de TVA retenu par la Communauté passera dès 1988 à 1,6% et ceci seulement peu après être passé de 1 à 1,4%. Dans le contexte actuel des choses, le Gouvernement luxembourgeois préconisera un relèvement prudent par étapes de ce taux-plafond. J'estime en effet que, suite à l'élargissement, deux blocs se sont formés au sein de la Communauté (ceux qui sont plutôt intéressés par la PAC et ceux qui plaident pour un renforcement des politiques structurelles) et, étant donné que ces deux blocs se neutralisent, la limitation des ressources propres constitue à l'heure actuelle le seul frein à un laisser-aller budgétaire.

Si nous limitons notre appréciation aux seuls aspects budgétaires, nos conclusions seraient plutôt catastrophiques. Aussi faut-il élargir le champ d'analyse en y englobant à la fois la communautarisation de certaines dépenses publiques, notamment celles en faveur de l'agriculture ou de la recherche, les retombées économiques directes et indirectes découlant de l'implantation d'un certain nombre d'institutions communautaires ainsi que l'accès des entreprises luxembourgeoises au grand marché intérieur.

Au cours des mois et années à venir nous aurons certainement l'occasion de revenir à tous ces aspects de notre appartenance à la Communauté européenne. C'est avec conviction, mais aussi avec vigilance que nous participerons aux débats qui vont être engagés sous la présidence belge et qui sont pleins de chances, mais aussi pleins de risques tant pour notre économie que pour notre budget national que ce soit côté recettes ou côté dépenses.

*

Rien qu'en évoquant ces cinq risques latents des finances publiques, je viens de passer en revue quelque 55 milliards de dépenses ou de moins-values de recettes, soit 80% du total des dépenses ordinaires augmenté des versements TVA à la Communauté. Voilà donc le socle de ce qu'on est convenu d'appeler les dépenses incompressibles!

C'est précisément parce que le Gouvernement a pleinement conscience de la rigidité de ces dépenses, pour le moins à court terme, qu'il a tenu à arrêter pour les allègements fis-

caux une enveloppe dont il peut valablement garantir la permanence dans le temps. Du fait de ce comportement réfléchi de l'Etat, les agents économiques peuvent intégrer dans leur processus décisionnel des données connues et irrévocables. Il serait par contre suicidaire pour l'avenir de notre économie si l'Etat cédait aux surenchères revendicatives qu'elles émanent du patronat ou du syndicat.

Ceci d'autant plus qu'avec un allègement global de la charge fiscale de plus de 3% par rapport au PIB, les mesures proposées chez nous dépassent, et de loin, l'envergure des réformes envisagées ou décidées ailleurs, la plupart d'entre elles atteignant à peine un demi à un pour cent du produit intérieur brut. A noter que la réforme fiscale décidée aux Etats-Unis ne se traduira probablement par aucun allègement de la charge globale, mais par un déplacement de cette charge des ménages vers les entreprises. Et dire que d'aucuns nous suggèrent des mesures à l'image de la réforme américaine!

Le calcul des allègements fiscaux proposés n'est guère mis en doute. Certains observateurs semblent cependant trouver plaisir à reprendre à leur compte une notion nouvellement inventée par la Chambre des Employés privés et qui consiste à évaluer à 2 milliards le montant des allègements fiscaux dits «réels».

Vous ne serez certainement pas surpris de m'entendre répéter que le total des allègements fiscaux réels décidés, respectivement proposés, pour 86, 87 et 88 s'élève actuellement à (2 + 5 + 1), soit 8 milliards de francs. A supposer que l'objectif du calcul effectué par la Chambre des Employés privés était d'estimer l'allègement net, c'est-à-dire de comparer la charge fiscale globale d'aujourd'hui et de demain à celle caractérisant la situation avant l'introduction des mesures exceptionnelles contenues dans la loi du 1er juillet 1983, alors le chiffre exact serait celui de 3,5 milliards.

C'est précisément sur base d'un raisonnement de ce type que le Gouvernement a pu donner à l'occasion de la présentation du projet de budget une vue explicite sur l'évolution de la charge fiscale globale.

- A cette occasion, il avait tout d'abord rappelé qu'en matière de pression fiscale globale, le Grand-Duché occupe un rang moyen tant parmi les pays européens membres de l'OCDE qu'au sein de la CE.

- Il avait ensuite tenu à préciser que sous l'effet de l'effort consenti par la collectivité nationale en vue de la restructuration sidérurgique, le total des recettes fiscales exprimé en pourcentage du PIB s'était considérablement accru pour atteindre 42% en 1983.

Il avait encore indiqué que, compte tenu de l'évolution économique enregistrée à partir de 1984 et du fait des allègements fiscaux décidés ou proposés, ce rapport devrait retomber à environ 37-38%, soit un ordre de grandeur comparable à la moyenne des années 1975-1982. Finalement, le Gouvernement avait expliqué que l'écart qui subsisterait par rapport aux niveaux caractérisant la situation d'avant-crise -30 à 32% - reflétait le caractère structurel des problèmes auxquels notre économie continue à être confrontée.

C'est d'ailleurs ce dernier constat, que personne d'ailleurs ne semble contester, qui a amené le Gouvernement à maintenir l'impôt de solidarité, quitte à en fixer le taux à un niveau réduit.

Le débat politique qui s'est instauré au sujet de l'opportunité du maintien de l'impôt de solidarité revêt un caractère largement académique. Quel que soit en effet le mode retenu pour le financement du fonds de chômage, la charge fiscale

globale restera forcément la même. Aussi voudrais-je me limiter à formuler cinq remarques succinctes:

1. le Gouvernement entend respecter l'esprit du législateur de 1976;

2. tout comme le Conseil économique et social, il voudrait continuer à associer directement au financement des charges découlant du chômage, de l'emploi et de la formation tous ceux qui ont un intérêt direct en la matière;

3. tous ceux qui prétendent que les recettes provenant de l'impôt de solidarité dépassent les dépenses à charge du fonds se trompent; en 1987 ces recettes suffisent à peine pour couvrir les deux tiers des dépenses;

4. en dépit d'un montant cumulé de 3,8 milliards d'avances théoriquement remboursables à l'Etat, la réserve du fonds retombera à quelque 400 millions à la fin de l'année prochaine, soit la moitié seulement du montant prélevé pour couvrir le découvert de 1987;

5. à l'adresse de ceux qui ont érigé un échafaudage sophistiqué visant à démontrer que l'impôt de solidarité n'aurait plus de raison d'être à partir du moment où les dépenses liées à la restructuration sidérurgique auraient disparu, je voudrais simplement rappeler que le volet social «sidérurgie» intervient encore pour près de deux tiers dans le total des dépenses à liquider en 1987 par le fonds de chômage.

*

Avant de passer aux conclusions, je me permettrai encore de vous retracer l'évolution d'un critère qui résume et démontre, on ne peut mieux, la véridicité des propos tenus par le présent Gouvernement. Je parle de l'évolution des dépenses de l'Etat, exprimées par rapport au produit national brut.

En atteignant en 1984 et en 1985 un niveau de 28,6%, ce rapport retombe au niveau le plus bas jamais atteint depuis 1976. C'est dire qu'exprimée en pourcentage du PNB, l'intervention de l'Etat a diminué de plus de 2,3% par rapport à la moyenne des années 1977-1983 (30,9%). On peut donc dire que l'intervention de l'Etat dans l'économie nationale a effectivement reculé de plus de 7%.

Les chiffres du budget pour 1986 et du projet de budget pour 1987 font entrevoir une nouvelle chute substantielle des dépenses de l'Etat exprimées par rapport au PNB (de -2 à -2,5%). Si l'évolution réelle confirmait ces prévisions, on retomberait à un niveau de plus ou moins 26%, soit un pourcentage qui se situerait à mi-chemin entre le niveau d'avant-crise et celui réalisé en 75 et 76. Dans cette hypothèse, et toujours par rapport à la moyenne 1977-1983, l'intervention de l'Etat aurait diminué de quelque 16%.

Ces chiffres sont suffisamment explicites pour pouvoir se passer de tout commentaire. Les paroles sont devenues des actes!

Gouverner c'est, par définition, choisir. Faire un budget ce n'est pas seulement additionner des demandes qui, considérées isolément, peuvent paraître légitimes et judicieuses. Faire un budget c'est aussi, et avant tout, opérer le bon choix sur base d'une approche globale et cohérente qui tienne compte de la marge de manoeuvre existante.

Je ne reviendrai plus, ni sur les choix proposés par le Gouvernement, ni sur l'approche et la marge dont ces choix procèdent. En effet, vous disposez maintenant de tous les éléments de réflexion requis pour parfaire votre avis sur les options inhérentes au projet de budget pour 1987.

En guise de conclusion, j'aimerais plutôt dépasser le stade des chiffres et options budgétaires pour vous décrire l'enjeu que revête le débat que nous venons d'entamer.

Je vous avouerai que certaines réactions à l'égard du projet de budget m'ont franchement déçu. Je conçois fort bien que l'on critique telle ou telle mesure proposée. J'aurais encore compris que l'on remette en cause tel ou tel aspect des exercices d'équilibrage délicats auxquels le Gouvernement a dû procéder: équilibrage des mesures dans le temps, répartition des effets sur les différents agents économiques, choix entre allègements fiscaux et dépenses nouvelles. Mais je ne puis accepter que l'on prépare dès à présent le terrain pour faire assumer par l'Etat la responsabilité de certaines évolutions économiques prévisibles.

Que cela soit très clair! Le Gouvernement s'est résolument engagé dans la voie d'une réduction de l'interventionnisme étatique. Dès 1987, il aura réussi à recréer un environnement propice au déroulement et à l'expansion des activités économiques. La compétitivité de notre économie sera progressivement rétablie. L'Etat aura utilisé sa marge de manoeuvre afin de relancer les opérateurs du secteur privé: entreprises et ménages. La marge de manoeuvre aura ainsi été transférée vers le secteur privé. A lui d'en faire dorénavant le meilleur usage possible!

Les agents économiques ayant retrouvé la liberté de leurs actions, c'est eux qui devront également assumer la responsabilité de leurs choix. Ce n'est plus guère par un appel à l'Etat qu'ils pourront demander à autrui de financer les conséquences à long terme d'un choix privilégiant délibérément, peut-être pour des raisons de facilité, le court terme.

A l'aube de la deuxième moitié de la présente législature, nous tournons une page de notre histoire économique contemporaine. L'Etat se défait de son rôle de gestionnaire de la crise économique pour se concentrer de nouveau sur ses activités d'encadrement, d'incitation à l'effort des particuliers.

Les hommes politiques peuvent se détourner quelque peu des questions purement économiques pour s'occuper davantage de problèmes plus fondamentaux et plus généraux pouvant être qualifiés de choix de société.

Dans cet esprit et au chapitre des finances publiques, le Gouvernement vous soumettra dans les mois et années à venir des réformes structurelles concernant notamment les domaines de la sécurité sociale, des transports, de la formation et de l'emploi, des finances communales, du budget communautaire, pour n'en citer que les principales. Parallèlement, le Gouvernement entamera une réforme plus globale de la fiscalité avec le souci permanent toutefois de déceler l'instrument budgétaire - allègement fiscal ou dépense - le mieux approprié du point de vue des objectifs de sa politique économique et sociale.

Tout comme votre Commission des Finances et du Budget, je vous invite à entrer dans cette discussion de fond. En adoptant le projet de budget pour 1987 par une majorité aussi large que possible, vous pourriez lancer un signal et inciter à un changement de mentalité. Le mythe de l'Etat-Providence pourrait être effacé. L'acteur économique se verrait offert une plus grande liberté d'action, mais il serait également appelé à assumer la responsabilité et les conséquences de ses choix. Quant aux hommes politiques, ils pourraient de nouveau se consacrer davantage aux réformes structurelles. Ils seraient appelés à de nouveaux choix de société et pourraient ainsi ouvrir de nouvelles perspectives aux générations futures de notre pays.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, le véritable enjeu du débat et du vote auxquels vous allez procéder!