

**CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG**

A v i s
sur le projet de loi
concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 1968

A la demande de Monsieur le Ministre du Budget, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a l'honneur d'émettre son avis sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Il appert du calendrier des travaux parlementaires arrêté et publié par la Commission de Travail de la Chambre des Députés que le temps disponible aux députés pour l'étude du projet de budget, de ses annexes et des avis des organismes consultatifs sera plutôt limité, vu qu'ils seront appelés à délibérer sur une douzaine d'autres projets de loi avant d'entamer les discussions budgétaires vers la fin du mois de novembre.

Pour ce motif, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics limitera ses observations et ses suggestions à ce qui lui paraît essentiel.

S o m m a i r e

	<u>Page</u>
La politique budgétaire du Gouvernement	3
Les recettes ordinaires	3
Les recettes extraordinaires	6
Les dépenses extraordinaires	6
Les dépenses ordinaires	8
Département des Transports:	8
Département de la Fonction publique	8
Politique salariale	8
Politique du personnel	11
Problème des cumuls	12
Problème de la rationalisation	12

- - - - -

La politique budgétaire du Gouvernement

Du point de vue quantitatif, la politique budgétaire du Gouvernement s'est inspirée dans les grandes lignes des recommandations du Conseil des Communautés européennes concernant la politique conjoncturelle pour le médium. Les grands mots d'ordre en sont:

- le freinage de l'expansion des dépenses courantes ayant pour effet d'accroître la consommation;
- l'accroissement des investissements publics et l'intensification des mesures visant à encourager les investissements des entreprises.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve pleinement la seconde des idées maîtresses à la base du projet de budget, idée destinée à améliorer et à accélérer l'évolution conjoncturelle de l'économie nationale; la Chambre ne saurait cependant approuver la première de ces idées que sous certaines réserves qu'elle développera ci-après en examinant le budget du Ministère de la Fonction Publique.

Quant aux aspects qualitatifs du projet de budget, la Chambre se permettra de les peser en examinant les crédits pour dépenses ordinaires.

Les recettes ordinaires

En comparant les recettes fiscales des derniers exercices aux prévisions des budgets correspondants, la Chambre constate que la tendance à sous-évaluer les recettes persiste, malgré tous les efforts faits par le Ministère du Budget pour réaliser la "véridicité" dans l'établissement des prévisions budgétaires.

La Chambre recommande au Gouvernement de rechercher d'autres méthodes d'évaluation plus précises. Le Gouvernement est responsable de la véridicité budgétaire devant la Chambre des Députés, laquelle doit être mise en mesure d'exercer pleinement

son pouvoir d'appréciation. Le projet de budget sous avis devrait donc fournir d'une manière plus précise et plus explicite tous les éléments à l'aide desquels les prévisions des recettes ont été établies. Les commentaires reproduits à la page XXXIX du volume I sont trop laconiques pour permettre un contrôle de l'évaluation des recettes fiscales et ils ne satisfont guère au principe de la sincérité du budget. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les rentrées fiscales qui figurent au compte général de 1968 dépasseront largement les prévisions inscrites au projet sous avis.

En matière d'impôt sur le revenu des collectivités, la Chambre est d'accord que la régression constante qu'accuse le produit de cet impôt est en partie imputable à la politique d'investissement poursuivie par les entreprises; la Chambre craint cependant qu'une seconde cause importante de cette régression ne soit à rechercher dans des évasions fiscales massives. Cette dernière constatation s'applique également à l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette. Afin d'enrayer dans la mesure du possible ces évasions fiscales, il paraît indiqué d'augmenter l'efficacité des services d'imposition et de revision.

Quant au rapport existant actuellement entre les impôts directs et les impôts indirects, la Chambre recommande au Gouvernement de le maintenir plus ou moins dans ses proportions actuelles et de faire valoir toute son influence dans la Communauté européenne en vue d'éviter que, lors de l'harmonisation des impôts dans la communauté, notre pays ne doive s'aligner aux Etats dans lesquels les impôts indirects prédominent pour des motifs de facilité administrative. En effet, les impôts directs, tout en présentant pour le Trésor l'avantage de la permanence et de la régularité, ne comportent pas

pour les contribuables le désavantage de les grever sans égard à leur capacité contributive.

Au sujet de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande que pour le 1er janvier 1968 les barèmes en soient adaptés à l'évolution du nombre-indice.

En ce qui concerne le projet de la grande réforme fiscale qui sera discuté au cours du mois de novembre 1967 à la Chambre des Députés, il est sûr et certain que les amendements au texte proposé nécessiteront le retour du projet au Conseil d'Etat, de sorte que les dispositions de la loi en question n'entreront guère en vigueur avant le 1er janvier 1969.

Etant donné que le projet de loi contient cependant des avantages substantiels en faveur des salariés et qu'il tient compte, dans une large mesure, des revendications que les Chambres professionnelles du salariat ont formulées dans leur avis commun relatif au projet de loi en question, la Chambre estime que le Gouvernement serait bien avisé de faire bénéficier tous les salariés, à partir du 1er janvier 1968, par le biais de la loi budgétaire, des avantages relevés ci-après:

1) Relèvement du forfait pour frais d'obtention à 12.000 francs au lieu de 7.200 francs sous le régime actuel; et à 2 x 12.000 francs si les deux époux exercent une occupation salariée.

2) Relèvement du forfait pour dépenses spéciales à 6.000 francs au lieu de 4.800 francs; et à 2 x 6.000 francs si les deux époux exercent une occupation salariée.

3) Relèvement à 200.000 francs (au lieu de 140.000 francs) du montant-limite qui déclenche l'imposition collective des deux époux exerçant tous les deux une occupation salariée.

4) Abaissement du montant fictif à ajouter au montant imposable de l'épouse salariée.

5) Relèvement de 5.000 à 12.000 francs du montant non sou-

mis à la retenue d'impôt sur les salaires qui déclenche une imposition par voie d'assiette dans le chef d'un salarié dont le traitement ou le salaire ne dépassera pas 400.000 francs selon la législation envisagée.

Les allègements fiscaux que prévoit le projet de réforme de l'impôt sur le revenu au profit des époux exerçant tous les deux des occupations salariées semblent suggérer une compensation en faveur des familles dont la mère se consacre exclusivement au ménage et à l'éducation des enfants.

Les recettes extraordinaires

Sur un total de 1.457 millions de recettes extraordinaires, une somme de 800 millions proviendra d'emprunts nouveaux. La charge de la dette publique grevant le budget des dépenses ordinaires passe de ce chef à 660,7 millions, soit 7,19% du total des recettes ordinaires.

La Chambre estime que la charge totale de la dette publique reste ainsi encore dans des limites raisonnables.

Les dépenses extraordinaires

Quant à l'utilisation qui sera faite des fonds affectés au budget des dépenses extraordinaires, la Chambre approuve pleinement tous les investissements productifs et les mesures sociales proposés. Elle n'est par contre nullement d'accord avec les crédits suivants:

Article 36.0.12.00: Armée - Equipement de réserve: 2.000.000.

La Chambre propose de rayer ce crédit. Comme l'Armée n'a actuellement pas de forces de réserve, il n'y a pas lieu de prévoir un équipement de réserve.

Article 46.0.31.00 Alimentation du fonds d'orientation écono-
32.00 mique et sociale en vue de la réalisation
51.00 des objectifs économiques visés par la loi
d'orientation agricole du 23 avril 1965:

200.000.000.

En ajoutant ces 200 millions à la somme de 572 millions de crédits prévus à l'intention de l'agriculture et de la viticulture dans le budget des dépenses ordinaires, on constate que ce secteur de l'économie nationale qui ne produit que 7% du produit national brut (contre 53% pour l'Industrie et 40% pour les Services), accapare à lui seul plus de 7% du volume global des dépenses ordinaires et extraordinaires réunies.

Dès l'après-guerre, le Gouvernement aurait pu encourager plutôt la création de coopératives agricoles et subventionner le cas échéant des efforts communs d'équipement et de rationalisation, tout en exerçant une surveillance stricte et efficace et en n'engageant les deniers publics qu'après s'être convaincu, à la suite d'études poussées, de la nécessité de l'équipement et de la rentabilité des projets.

Il est notoire que nos entreprises agricoles sont suréquipées et que "l'immobilisé en tracteurs et en moissonneuses-batteuses représente à lui seul la somme d'un milliard de francs et que l'on estime à plus de deux milliards de francs le capital investi dans l'ensemble des machines agricoles" (A. Ries, L'Automobile en 1966, Bulletin du STATEC n° 3/1967). Il serait partant indiqué que le Gouvernement limite au stricte nécessaire les crédits pour équipement de l'Agriculture et pour rationalisation des entreprises et qu'il comprime de façon conséquente le crédit de 200 millions prévu à la section 46.0-A du budget des dépenses extraordinaires. Les sommes disponibles pourront utilement servir à intensifier les efforts à faire en vue d'implanter de nouvelles industries moyennes afin de diversifier notre économie monolithique pour la rendre moins vulnérable.

En ce qui concerne les classes moyennes, la Chambre recommande au Gouvernement une extrême prudence dans l'élaboration de la loi-cadre afin d'éviter une nouvelle édition des erreurs onéreuses commises dans la politique agricole.

Les dépenses ordinaires

La Chambre n'a pas d'objection à formuler quant à la plupart des chapitres du budget des dépenses ordinaires. Ont cependant retenu son attention, à côté du département de l'Agriculture dont il a été question ci-dessus, les chapitres relatifs au département des Transports et au département de la Fonction Publique.

Département des Transports:

Le total des subventions et indemnités compensatoires en faveur de la S.N. des C.F.L. augmente de 18,67% vis-à-vis des prévisions de l'exercice 1967. Le montant total des crédits non limitatifs affectés aux C.F.L. se chiffre à 911 millions. Cette progression prend des dimensions inquiétantes puisqu'environ 10% du budget total vont aux C.F.L.

Une réforme de structure s'impose et la Chambre recommande au Gouvernement d'entreprendre d'urgence des études, par exemple en vue de la transposition du plan "Leber" allemand à notre situation particulière, ce qui permettrait de réduire en partie le déficit des C.F.L. tout en décongestionnant notre système routier.

En ce qui concerne l'Aéroport du Findel, la Chambre voudrait recommander au Gouvernement de limiter les investissements ultérieurs au stricte nécessaire et de maintenir l'aménagement dans des limites raisonnables qui tiennent compte à la fois des besoins de l'aviation européenne et des moyens de notre pays.

Département de la Fonction Publique

La politique salariale

Le projet de budget ne prévoit aucun crédit pour l'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et employés publics

à l'évolution du revenu national enregistrée depuis l'année qui a servi de base à la fixation de la valeur numérique du point indiciaire.

Il appert de l'analyse de divers faits qu'il n'est pas opportun de prolonger la stagnation des rémunérations des agents publics.

1^o En 1948, lors de la revision générale des traitements, le Gouvernement avait promis, de l'assentiment de la Chambre des Députés, une revision décennale des rémunérations du secteur public, promesse qu'il a effectivement tenue en 1958 en introduisant l'indemnité d'attente et en engageant les travaux préparatoires de la revision générale de 1963.

2^o Le Ministre de la Fonction Publique a déclaré le 15 décembre 1965 à la tribune de la Chambre des Députés que la fonction publique a le droit à une participation à l'augmentation du revenu national.

3^o Le retard accumulé qu'accuse le niveau des traitements des agents publics vis-à-vis des rémunérations du secteur privé a été valablement chiffré en 1965/66 par divers syndicats professionnels du secteur public. Il est évident que ce retard a encore augmenté depuis 1966.

4^o Il résulte de l'examen de l'évolution conjoncturelle et des perspectives établies pour 1968 que la récession est vaincue, que l'activité économique progressera en 1968 et que la reprise conjoncturelle s'intensifiera par la suite.

5^o Comme le Gouvernement vient de manifester son intention de former une commission chargée d'examiner la situation en vue de l'application d'une politique salariale d'ensemble, il est à prévoir que l'Etat-patron se propose de procéder prochainement à une revalorisation des traitements.

Dans ce contexte, la Chambre invite le Gouvernement à faire diligence quant à la formation et la mise en marche de la commission d'experts précitée.

En filtrant les revendications des associations et des groupes professionnels et en tenant compte de la situation économique et des possibilités budgétaires, la Chambre penche vers une suggestion raisonnable faite récemment par la Confédération Générale de la Fonction Publique qui à la suite d'un regroupement est devenue l'organisation la plus représentative des fonctionnaires de l'Etat.

Sans préjudice des conclusions auxquelles arrivera la commission d'experts, cette suggestion invite le Gouvernement à consentir une revalorisation des rémunérations du secteur public de l'ordre de 15% par voie d'amendement au projet de la loi budgétaire, amendement qui devrait modifier les dispositions légales suivantes :

1) l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1963, fixant la valeur numérique des traitements, pour porter à 63.600 francs la valeur correspondant à l'indice 100 des tableaux indiciaires annexés à la loi du 22 juin 1963, fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;

2) l'article 9, 1, de la loi du 22 juin 1963, fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, pour porter l'allocation de chef de famille à 6% du traitement de base sans qu'elle puisse être ni inférieure à 18 ni supérieure à 25 points indiciaires.

Cette revalorisation correspondrait, pour une période de cinq ans, à une augmentation moyenne de 3% par année, à l'instar de celle accordée par les Etats voisins; elle serait en outre en rapport avec l'évolution moyenne du produit national brut préconisée par la C.E.E.

Une fois de plus, la Chambre propose au Gouvernement de procéder par la suite annuellement, par le biais de la loi budgétaire, à une adaptation des traitements à l'évolution du produit national. De cette façon, le Gouvernement évitera que des retards ne s'accumulent et que la liquidation massive d'arréra-

ges ne cause une nouvelle fois les perturbations économiques enregistrées en 1963.

Politique du personnel
.....

La Chambre approuve pleinement l'intention du Gouvernement tendant à stabiliser les effectifs du personnel (Article 7, (2), de la loi budgétaire).

Elle constate cependant que la loi budgétaire autorisera une nouvelle fois le Gouvernement à engager 29 employés non-fonctionnaires. Dans son avis sur le projet de budget pour 1967, la Chambre avait déjà protesté avec véhémence contre "la carence manifeste du Gouvernement qui, à défaut des lois-cadres adéquates et nécessaires, continue à engager des employés contractuels dont la fonctionnarisation ultérieure ne manquera pas de compromettre la paix sociale à l'intérieur du secteur public tout en posant de nouveaux problèmes dont la solution s'avérera épineuse et difficile."

La Chambre ne peut que maintenir sa position d'alors et invite une nouvelle fois le Gouvernement à renoncer à l'engagement d'employés non-fonctionnaires pour remplir des emplois à caractère définitif. La Chambre rappelle au Gouvernement son avis du 9 mars 1967 par lequel elle l'a prié d'assumer ses responsabilités et de faire définitivement disparaître, en fonctionnant les employés en service, le parallélisme qui existe actuellement dans les administrations publiques.

L'adaptation des lois-cadres aux besoins réels des services s'avère trop lente. La Chambre propose donc de fixer annuellement, par la loi budgétaire, les effectifs du personnel de toutes les administrations, à l'instar de ce qui est pratiqué avec succès pour le personnel de l'enseignement professionnel, technique, moyen et secondaire. Cette procédure permettrait de maintenir à une limite fixée d'avance l'effectif total du personnel de l'Etat en opérant des transferts de

fonctionnaires entre les administrations, suivant les besoins réels des différents services publics.

Le problème des cumuls
.....

La Chambre se rend parfaitement compte qu'avec cette question elle aborde un problème délicat qui depuis longtemps crée une certaine animosité dans les services publics.

Il est évident et équitable que des services extraordinaires et des travaux fournis en dehors des heures de travail normales soient rémunérés.

Il paraît cependant pareillement équitable que des travaux fournis pendant les heures de service ainsi que l'assistance à des séances de commissions consultatives pendant les heures de service ne devraient faire naître pour les fonctionnaires ou autres salariés qui touchent leur traitement aucun droit à une rémunération spéciale.

L'épargne des nombreux jetons, indemnités diverses et autres douceurs qui foisonnent dans les crédits des différents départements ministériels et des administrations se chiffrerait à une somme assez considérable.

La Chambre estime qu'il serait indiqué d'appliquer enfin la loi concernant les cumuls.

Le problème de la rationalisation
.....

Quoique ce slogan vieux de plusieurs décennies commence à se vider de tout sens précis, la Chambre reste convaincue que certaines mesures de rationalisation seraient immédiatement réalisables, p. ex. garage central des services publics, service central du matériel et du mobilier, service central de la mécanographie. Ces mesures enrayeraient efficacement le gonflement des services.

Bon nombre de propositions valables ont d'ailleurs été

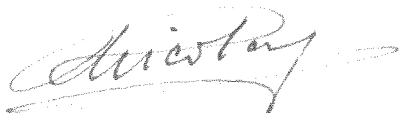
faites au cours des dernières années. A son tour, le Gouvernement devrait maintenant assumer ses responsabilités dans ce domaine, procéder à une étude sérieuse des propositions avancées et ordonner la mise en oeuvre des solutions retenues.

Le problème de la rationalisation est, par ailleurs, étroitement lié au problème de l'harmonisation des conditions de formation, d'admission, de stage, d'examens, de concours, de classement et de promotion à l'intérieur du secteur public. Par une parfaite harmonisation de ces conditions, une grande mobilité du personnel pourrait être atteinte sans préjudice pour les intéressés, mais à l'avantage d'une stabilisation des effectifs.

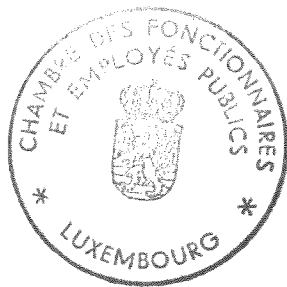
Pour réaliser cet objectif, la création tant revendiquée de l'Institut Administratif et l'introduction de la carrière ouverte forment la condition de fond.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 octobre 1967.

Le Secrétaire,



Le Président,



CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, le 6 novembre 1967.

Monsieur Pierre WERNER

Ministre de la Fonction Publique

L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1968.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



Paul SCHROEDER

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS
LUXEMBOURG

LUXEMBOURG, le 6 novembre 1967.

Monsieur Antoine WEISNEBEL
Ministre du Budget
L u x e m b o u r g

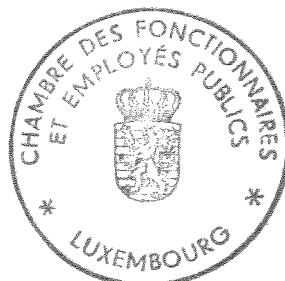
Monsieur le Ministre,

Me référant à votre lettre du 1er septembre 1967, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1968.

Sous pli séparé j'adresse à votre département 150 expéditions supplémentaires de cet avis.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,



Paul SCHROEDER

Chambre du Travail

Luxembourg

60. Rue Auguste Lumière

*Transmis à titre d'information
à M. Nicot.*

Salutations

28.10.67

A V I S

relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1968.

Par sa lettre du 1 septembre 67, réf 30/9933, Monsieur le Ministre du Budget avait invité la Chambre du Travail à élaborer un avis au sujet du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1968.

A cet effet, nos membres se sont réunis en séance plénière à la date du 26.9.1967 ainsi qu'à la date du 3.10.1967. Après délibérations, ils sont arrivés aux conclusions développées ci-après.

Selon l'alinéa 4 de l'article 1er de la loi concernant la comptabilité de l'Etat, le budget devrait être présenté à la Chambre des députés au commencement de la session ordinaire qui précède immédiatement l'exercice, c'est-à-dire, selon l'article 1er du nouveau règlement de la chambre des députés, au deuxième mardi du mois d'octobre, et plus précisément au 10 octobre 1967.

Le ministre du budget est à féliciter d'avoir néanmoins réussi à déposer le projet de budget à la date du 1er septembre. Cette manière de procéder devrait permettre d'éviter le vote, critiqué à maintes reprises, de un ou de deux douzièmes provisoires permettant d'effectuer des dépenses non encore examinées en détail et votées par la chambre des députés. Malgré les échecs enregistrés à ce point de vue pour les deux précédents exercices, dûs le premier au fait que le projet de budget avait été déposé vers la fin de septembre 1965, et le deuxième à la crise gouvernementale du 24 novembre 1966, il est à espérer que la tentative actuelle sera couronnée de succès. La Chambre du Travail encourage le ministre du budget à persévérer dans cette voie et à consolider définitivement cette nouvelle manière d'agir.

Il serait toutefois indiqué de faire encore un effort supplémentaire pour que le volume II, contenant la classification fonctionnelle des dépenses, la classification économique des recettes et dépenses ainsi que la classification combinée,

économique et fonctionnelle, des dépenses de l'Etat, puisse être remis aux instances consultatives en même temps que le premier volume. Cela permettrait en effet à nos délégués ouvriers une appréciation plus précise du projet de budget sous ses divers aspects.

Nos membres seraient également désireux d'obtenir un bilan régulier et méthodique de l'Etat, ainsi que des services de l'Etat. D'autre part, ils recommandent au Gouvernement d'ajouter au projet de budget une étude approfondie des répercussions des diverses catégories de dépenses sur l'économie, ainsi qu'une analyse économique des recettes. Il serait indiqué notamment d'apprécier l'effet des emprunts de l'Etat sur l'économie, sur les investissements, sur les prix etc.

Pour commencer, nos membres se demandent quelle est la valeur informative des chiffres présentés par le projet de budget en général, et par le projet de 1968 en particulier.

Les deux tableaux ci-après indiquent les sous-estimations des recettes et des dépenses globales pour la période 1964-1967.

Sous-estimations des recettes totales

en mio de FL

Année	Projet voté	Compte ou budget rectifié	Sous-estimation
1964	6.742,9	8.043,6	1.300,7
1965	7.891,6	8.972,9	1.081,3
1966	8.756,6	9.931,3	1.174,7
1967	9.834,3	10.406,5	572,2

Selon le tableau précédent, les sous-évaluations en matière de recettes ont été considérables et n'ont jamais été inférieures à 1 milliard de FL, sauf pour 1967, année pour laquelle nous ne pouvons comparer les chiffres des recettes du budget voté qu'aux chiffres du budget rectifié, et non pas d'un compte, qui représente une estimation plus exacte qu'un budget rectifié. Il est probable qu'en fin de compte, la sous-estimation des recettes atteindra, pour 1967, un montant supérieur à celui figurant au tableau, montant que nous ne pouvons chiffrer, mais qui pourrait se rapprocher d'assez près du milliard.

En ce qui concerne les dépenses totales, le tableau suivant nous donne les sous-évaluations pour la même période.

Sous-estimations des dépenses totales
en mio des FL

Année	Projet vote	Compte ou budget rectifié	Sous estimation
1964	6.939,3	8.442,5	1.503,2
1965	7.987,8	8.853,3	865,5
1966	8.905,0	9.948,1	1.043,1
1967	10.041,5	10.428,4	386,9

Egalement en ce qui concerne les dépenses, nous constatons des écarts sensibles entre les estimations du budget voté et les chiffres des comptes. Ces sous-estimations ont été supérieures au milliard pour les années 1964 et 1966. Pour 1967, nous devons faire les mêmes remarques qu'en ce qui concerne les recettes: il s'agit de la comparaison d'un budget voté avec un budget rectifié, et il est à craindre que la sous-estimation effective sera supérieure.

Il faut prévoir qu'il faudra s'attendre à des sous-estimations également pour l'exercice 1968.

Il s'avère donc fort malaisé d'atteindre pleinement l'objectif de la véridicité des chiffres du projet de budget, et il semble que le Gouvernement ne dispose pas encore de moyens permettant des estimations suffisamment rapprochées de la réalité.

Nos membres reconnaissent le bien-fondé de l'introduction de budgets rectifiés pour autant que ceux-ci contribuent à une appréciation plus exacte tant des recettes que des dépenses.

Ils sont cependant d'avis que le fait de comparer le projet de budget avec le budget rectifié de 1967, sans le comparer avec le budget voté de 1967, est de nature à fausser l'appréciation de l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget par rapport à l'exercice précédent. Cette assertion qui est déjà corroborée par les deux tableaux qui précèdent est rendue plus évidente encore par le tableau suivant:

Evolution de la situation budgétaire

Les montants sont indiqués en millions.

Les pourcentages indiquent les taux de variation par rapport à l'exercice précédent

	Budget voté 1967	Budget rectifié 1967	Projet de budget 1968		
	Montant	Montant	Montant	Taux de variation en % par rapport au projet 67 au b.rectif.67	
<u>B.ordinaire</u>					
Recettes	8 547	8 929	9 190	+ 7,5	+ 2,9
Dépenses	8 496	8 675	9 142	+ 7,6	+ 5,4
Excédent de recettes	+51	+254	+48		
<u>B.extra- ordinaire</u>					
Recettes	1 287	1 478	1 457	+13,2	-1,4
Dépenses	1 545	1 753	1 763	+13,5	+0,6
Excédent de dépenses	-258	-275	-306		
<u>Totaux</u>					
Recettes	9 834	10 407	10 647	+8,3	+2,3
Dépenses	10 041	10 428	10 905	+8,6	+4,6
Excédent de recettes ou de dé- penses	-207	-21	-258		

Force est à nos membres de constater que cette comparaison-ci entre le budget voté pour 1967 et le projet de budget de 1968 nous donne une augmentation bien plus sensible des recettes et des dépenses pour 1968 que ne le laissait présumer le tableau de la page XX du projet sous avis.

En conclusion , nos membres estiment que lors de comparaisons de ce genre, il faut veiller à toujours mettre en parallèle des choses comparables, tels projet de budget et projet de budget , budget voté et budget voté , budget rectifié et budget rectifié,.....

En relation avec les tableaux sur les sous-estimations des recettes et des dépenses totales , nos membres constatent que ces sous-estimations ont néanmoins été suivies d'un effet positif. En effet , alors que le déficit présumé pour l'exercice 1966 s'élevait à 148,3 millions, le compte provisoire de cet exercice a été clôturé avec un déficit de 16,8 millions. De même en 1967, budget voté faisait état d'un excédent présumé des dépenses sur les recettes de 207,2 millions, alors que le budget rectifié ramenait cet excédent à un montant présumé de 21,9 millions. Compte tenu du fait que les comptes généraux des exercices 1944 à 1965 se clôturent avec un excédent de recettes sur les dépenses de 122,9 millions de francs , les comptes généraux des exercices 1944 à 1967 devraient se clôturer avec un excédent de recettes sur les dépenses de 84 millions environ , pour autant que les chiffres du budget rectifié se voient confirmés par la suite. Il est à espérer que le déficit présumé du projet de budget 1968, qui s'établit à 258 millions de francs connaîtra le même sort que les déficits des budgets votés des deux exercices précédents, et qu'il pourra être considérablement réduit par une évolution favorable , à ce point de vue , des recettes et des dépenses effectives.

Passant ensuite à une analyse plus approfondie du projet de budget , nos membres constatent que , selon les chiffres indiqués, le total des recettes comptables pour 1968 s'élève à 10.647,4 millions de francs. En ce qui concerne les dépenses globales, elles ont été fixées à 10.905,4 millions de francs. Ce montant se trouve en retrait de 1.184,6 millions sur les dépenses proposées initialement , ce qui dénote un effort sérieux de compression des dépenses. Le projet de budget se clôture avec un excédent des dépenses présumées sur les recettes présumées de 258 millions de francs.

Il semble bien que les recettes ont encore été sous-évaluées . En effet, selon le tableau figurant à la page XXXIII du projet de budget, le taux d'accroissement des recettes ordinaires du budget rectifié de 1967 par rapport aux recettes du compte de 1966 avait été fixé à 1,08%, alors que par rapport aux recettes ordinaires du budget voté de 1966 , le taux s'élevait à 14,97%. Pour évaluer les recettes ordinaires de 1968 par rapport aux recettes ordinaires du budget rectifié de 1967 , on s'est basé sur un taux de progression de 2,93%.

Il semble bien que ce dernier taux de progression de 2,93% doive être considéré comme insuffisant. En effet, si le taux de progression des recettes ordinaires du budget rectifié par rapport aux recettes ordinaires du compte de 1966 a été fixé à 1,08%, il ne faut pas négliger le fait que le taux de progression de ces mêmes recettes ordinaires a été fixé à 14,97% par rapport aux recettes ordinaires du budget voté 1966. Au taux de progression des recettes ordinaires de 1968 par rapport aux recettes ordinaires du budget rectifié de 1967 de 2,93% ne correspond qu'un taux de progression de ces mêmes recettes de 7,5% par rapport aux recettes ordinaires du budget voté de 1967.

Ce jugement semble corroboré par l'exposé du projet de budget lui-même, où on peut lire (page XXXIII) que "les taux de croissance de 1,08% resp. 2,93% sont extrêmement modiques à l'égard du taux de croissance du produit national brut en valeur et cela malgré l'ouverture de nouvelles recettes permanentes par l'augmentation d'une série de taxes". A noter que les taux de progression du PNB en valeur s'établissent, selon les derniers calculs, à 5% pour 1967 par rapport à 1966, et à 5,5% pour 1968 par rapport à 1967.

Le Gouvernement explique que l'extrême modicité des taux de progression retenus pour les recettes ordinaires des exercices 1967 et 1968 "couvre les risques inhérents à un revirement de la conjoncture et tiennent compte de déchets de recettes fiscales consécutifs à un vote de la réforme fiscale envisagée."

En ce qui concerne le revirement conjoncturel envisagé, il semble que celui-ci s'annonce favorable et qu'il contribuera davantage à l'augmentation des recettes qu'à leur diminution. Il semble également peu probable que la réforme fiscale envisagée pourra entraîner des déchets fiscaux notables, d'autant plus que, les revenus salariaux allant en augmentant, ce sont des taux d'imposition de plus en plus élevés qui deviennent d'application en raison de la structure du barème de l'impôt sur les revenus salariaux et que le Gouvernement a créé de nouvelles sources de recettes qui pourraient dans une certaine mesure compenser les déchets fiscaux entraînés par la réforme fiscale.

Aussi semble-t-il que le déficit du projet de budget pourra être réduit, pour peu que le Gouvernement pratique une discipline budgétaire suffisante.

Les impôts directs ont encore considérablement augmenté. Estimés à 3.491.200.000 francs au budget voté de 1967, ils s'élèvent, dans le présent projet de budget, à 3.878.200.000 francs, soit une augmentation de 387 millions, ce qui représente, en chiffres relatifs, une augmentation de plus de 10% d'une année à l'autre. L'augmentation effective pourrait en fin de compte s'avérer encore supérieure à l'augmentation comptable.

Dans ce montant des impôts directs, les impôts sur les revenus interviennent pour 3.659.000.000 francs

Si on détaille les impôts sur le revenu les plus importants, on constate tout d'abord que la plus grande partie des impôts sur le revenu provient de l'impôt sur les salaires et traitements, qui fournit une somme estimée à 1.630.000.000 francs. Cette somme est supérieure de 130.000.000 de francs à celle estimée pour l'exercice voté de 1967, mais seulement de 30 millions de francs à celle retenue pour le budget rectifié, ce qui fait penser que le montant des impôts sur les salaires et traitements est sous-évalué.

Le second impôt direct, par ordre d'importance, est celui prélevé sur les revenus des personnes physiques fixés par voie d'assiette. Il s'élève à 1.270.000.000 francs et est donc de 170 millions plus élevé qu'en 1967 (budget voté). Comme il n'est que 11.164.043 francs plus élevé que le montant indiqué dans le compte de 1966, il est permis de croire qu'il contient également des réserves de sous-évaluations.

Quant aux impôts prélevés sur le revenu des collectivités ils s'élèvent à 650.000.000 de francs, et sont donc de 50 millions de francs plus élevés que le montant présumé de l'impôt sur les revenus des collectivités selon le budget voté de 1967. Toutefois, il se trouve inférieur de 82.934.097 francs au chiffre correspondant du compte 1966. Il est à prévoir qu'ici également, il y a sous-évaluation.

Nous venons de constater que ce sont les impôts sur les salaires et les traitements qui sont actuellement au niveau de loin le plus élevé. Le tableau ci-après, tiré du projet de budget (page XXVII) démontre que cette catégorie d'impôt représente la part la plus importante des impôts directs et que des trois principaux impôts directs, elle contribue le plus aux impôts globaux nets depuis assez longtemps déjà.

	Par rapport aux totaux des					
	Impôts directs			Impôts globaux nets		
	1964	1965	1966	1964	1965	1966
Assiette	27,8%	30,1%	32,0%	15,9%	16,5%	17,8%
Collectivités	24,6%	19,6%	18,6%	14,0%	10,8%	10,3%
Traitements et salaires	38,1%	40,1%	39,7%	21,7%	22,0%	22,1%

Ce sont donc les travailleurs qui paient la plus grande partie des impôts directs.

Si on tient compte également de la contribution des salariés aux impôts indirects, on peut dire que ce sont également eux qui paient la plus grande partie des impôts globaux.

Les impôts indirects s'élèvent pour 1968, et selon le projet sous avis, à la somme de 3.703.585.000 francs. Les impôts directs s'élevant au total à 3.878.200.000 francs, on peut constater que l'écart entre les impôts directs et les impôts indirects n'est plus tellement grand, alors qu'auparavant, les impôts directs l'emportaient nettement.

Sur ce montant des impôts indirects, l'impôt sur le chiffre d'affaires représente un montant de 1.600.000.000 de francs, contre 1.550.000.000 de francs pour l'exercice précédent.

Sur ce montant, il est prévu un crédit de 210 millions de francs de bonifications à l'exportation.

Nos membres s'inquiètent de cette augmentation sans cesse croissante des impôts indirects sans diminution concomitante des impôts directs. Ils expriment leur crainte de voir les impôts indirects encore augmenter en 1968, les différentes hausses de taxes décidées cette année-ci ne se répercutant pleinement que l'année prochaine. Cette crainte est d'autant plus fondée que l'introduction de la TVA, au 1er janvier 1970 au plus tard, risque de venir aggraver encore la charge des impôts indirects à supporter par le consommateur. Nos membres espèrent que le Gouvernement tiendra compte de cette situation lors de la réforme fiscale envisagée pour 1968, de manière à réduire la charge qui pèse sur les contribuables salariés et à assurer une répartition des impôts qui ne défavorise pas les revenus petits et moyens.

Ils espèrent de même que cette réforme règlera de façon acceptable la question litigieuse de l'imposition des ménages à double salaire. Leur position sur ce problème est restée la même depuis le mémoire complémentaire des chambres professionnelles représentant les salariés au sujet de la réforme de l'impôt sur le revenu en 1965.

Ils se refusent à examiner si, pour des raisons d'ordre économique ou autres, l'Etat peut ou doit avoir un intérêt à ce qu'un nombre croissant de femmes mariées recherchent une occupation professionnelle dépendante ou indépendante et s'il doit favoriser, par des dégrèvements fiscaux, une telle tendance.

Ils se contentent simplement de considérer la situation de fait actuelle et de réclamer la stricte équité fiscale. Or celle-ci n'existe pas en ce qui concerne les ménages à double revenu.

Il est indéniable que le fait pour des conjoints d'exercer chacun une activité professionnelle est source de dépenses qui n'incombent normalement pas à un ménage où l'épouse reste au foyer.

Le seul élément à prendre en considération est par conséquent que de deux ménages qui disposent chacun d'un même revenu global net, les charges de celui dont les deux époux doivent contribuer à l'acquisition de ce revenu sont plus élevées que celles du ménage où le revenu est perçu par le seul mari .

Dans l'optique de l'imposition collective des ménages il convient dès lors de mettre les deux types de ménages sur un pied d'égalité , ce qui ne peut avoir lieu que par l'octroi aux ménages à double revenu professionnel d'un abattement spécial.

Nos membres demandent enfin l'exonération complète d'impôts jusqu'au salaire social minimum compris.

En ce qui concerne les recettes extraordinaires , nos délégués ouvriers notent que le Gouvernement a l'intention d'émettre des emprunts pour 1.360 millions de francs . Ces emprunts se décomposent en un emprunt à long terme de 600 millions de francs pour le financement des dépenses extraordinaires , un emprunt 125 millions pour l'alimentation des fonds d'investissements publics, un emprunt à long terme de 75 millions pour le fonds des routes, et de bons du trésor pour 560 millions de francs , qui devront être consacrés au financement de la troisième tranche de l'augmentation de notre souscription au fonds monétaire international (40 millions) et au financement de contributions en capital dues par l'Etat , à titre d'avances pour 1968, à l'office des assurances sociales, section de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (520 millions).

Nos membres considèrent l'émission d'emprunts en vue de financer l'excédent des dépenses sur les recettes normales avec moins de réticence , étant donné que le Gouvernement envisage la création d'un Institut national d'investissement et de garantie , ce qui ménagera la possibilité de créer de nouveaux capitaux à moyen et à long terme dont l'effort de développement économique pourra tirer de nouvelles et énergiques impulsions. Il serait toutefois nécessaire d'instituer cet organisme dans les plus brefs délais.

Nos membres notent toutefois que les crédits affectés au service de la dette publique ont connu d'importantes augmentations, comme l'indique le tableau suivant, extrait du projet de budget (page XLIX):

	Montant de crédit	Augmentation annuelle	
Compte général de 1966	475,1 mio		
Projet de budget rectificatif de 1967	547,8 id.	+ 72,7 mio	+ 15,3%
Projet de budget en 1968	660,7 id.	+112,9 id.	+ 20,6%

De 1967 à 1968 , les remboursements , amortissements, intérêts et frais relatifs à la dette publique ont par conséquent augmenté de 113 millions , c.-à-d. de plus de 20%. Des augmentations pareilles d'une année à l'autre frisent l'inconscience. Il n'est nullement possible d'accepter indéfiniment des taux d'augmentation aussi élevés.

Si on met les recettes en rapport avec les dépenses , on constate que le budget ordinaire est en équilibre , avec un excédent des recettes sur les dépenses de 48,2 millions de francs. L'orthodoxie financière se trouve ainsi confirmée. Cet équilibre s'établit toutefois à un niveau supérieur de quelque 7,5% par rapport à l'année précédente.

Par contre le budget extraordinaire se clôture avec un déficit présumé de 306,2 millions de francs, de sorte que le projet de budget se clôture avec un déficit total présumé de 258 millions de francs.

Les responsables du budget veulent-ils en cette période de ralentissement économique faire de ce déficit l'instrument d'une certaine expansion ? Les données propices à une telle politique de relance de l'économie n'existent pas encore au Luxembourg. Le spectre du chômage ne plane pas sur notre économie; le plein emploi est toujours encore assuré. La stagnation qu'accusait notre économie depuis un certain temps semble maintenant surmontée. Nos membres viennent par conséquent à se demander si une telle politique de déficit systématique est réellement opportune.

S'il n'est pas dans l'intention du gouvernement de pratiquer une telle politique , nos membres doivent admettre que le déficit total enregistré au projet de budget de 1968 provient, du moins en partie, d'un manque de compression efficace des dépenses et demandent en conséquence qu'un effort substantiel soit fait en ce sens. Nos membres pensent ici à des compressions découlant e.a. d'une réforme, ô combien nécessaire, de toute l'administration publique , de nos caisses de maladie, d'un ralentissement de certains investissements publics à caractère non productif (constructions somptueuses). De même la compression réalisée par suite de la suppression du service militaire obligatoire leur semble dérisoire.

L'imprécision des chiffres relatifs aux recettes et aux dépenses inclut naturellement la possibilité d'un déficit *final* bien moindre.

En tout état de cause, nos membres s'opposent à ce que le déficit comptable soit invoqué pour refuser aux ouvriers la satisfaction de leurs revendications justifiées , d'autant plus que les déficits des exercices 1966 et 1967 ont pu être réduits.

Entamant ensuite l'analyse des dépenses, nos membres tiennent à réaffirmer pour commencer la nécessité d'inscrire au projet de budget un crédit en faveur des caisses de maladies, en vue de les aider à combler leurs déficits. Il n'est pas admissible que les crédientiers puissent devenir un jour les victimes des déficits de ces caisses et il est urgent que l'Etat prenne les mesures qui s'imposent.

En ce qui concerne l'évolution des dépenses, nos membres commencent par rappeler une nouvelle fois, en vue de faciliter la compréhension de ce qui va suivre, l'exposé suivant du projet de budget de l'exercice 1966.

"Si l'on fait abstraction des résultats de l'année 1964, on constate que les traits représentatifs des recettes aussi bien que des dépenses restent à l'intérieur de deux courbes enveloppes représentant l'une une croissance régulière de 5%, l'autre une croissance de 6%. En d'autres mots, les budgets annuels ont augmenté en moyenne de 5,5% par an depuis une dizaine d'années et se sont mis à l'intérieur d'une bande continue figurée par les deux courbes enveloppes.

En 1964, les traits représentatifs des recettes et des dépenses sont cependant sortis très largement des limites de cette bande, marquant une discontinuité grave. Cette discontinuité traduit l'ampleur du processus inflationniste de l'année 1964, que le budget de 1965 a cherché à freiner en revenant se placer dans la bande caractéristique de l'expansion continue, que notre économie a connue au cours de la dernière décennie.....

Le budget de 1966 s'intègre encore tout juste dans les courbes d'expansion des dix années précédentes. Son exécution exige donc une discipline exemplaire de la part de tous les départements gouvernementaux..... "

Dans notre avis relatif au projet de budget de l'exercice 1967, nous avons démontré que l'évolution des dépenses depuis 1964 (inclus) les avait placées au-dessus de la bande décrite plus haut et que le Gouvernement n'avait pas pu atteindre l'objectif qu'il s'était fixé de maintenir les dépenses à l'intérieur des deux courbes enveloppes correspondant l'une à une croissance régulière des dépenses au taux de 6% et l'autre à une croissance régulière en taux de 5%.

Les derniers chiffres disponibles, fournis par le projet de budget actuel, confirment malheureusement cette conclusion.

Le tableau ci-après indique d'un côté les indices de progression des dépenses au taux de 6% l'an, et ce par rapport à l'année précédant immédiatement 1964, c'est-à-dire 1963, et de l'autre côté l'évolution des dépenses selon les données du projet sous avis également par rapport à 1963.

Il est à noter que les montants se compensant en recettes et dépenses n'ont pas été pris en considération, puisqu'ils ne font que gonfler, comme le dit fort justement l'auteur de l'analyse de la situation budgétaire (page XXXV), artificiellement les dépenses "par suite de l'application d'un principe qui relève uniquement de considérations politiques et juridiques et qui ne s'impose guère pour des raisons économiques et comptables..." et qu'ils résultent plus précisément du fait "que la constitution et la loi concernant la comptabilité de l'Etat exigent, en vertu du principe classique de l'universalité budgétaire, que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être portées au budget." (principe auquel nous souscrivons d'ailleurs entièrement).

base = 1963

Année	Indices des dépenses évoluant au taux de 6% l'an	Indices des dépenses ajustées	
1963	100	100	
1964	106	115,2	x
1965	112,36	120	x
1966	119,10	133,4	x
1967	126,24	138,8	xx
1968	133,8	146	xxx

x = compte
 xx = budget rectifié
 xxx = projet de budget 1968

Comme nous pouvons le voir, ce n'est pas qu'en 1964 que les dépenses sont sorties très largement des limites de la bande décrite plus haut. En fait, depuis 1964, les dépenses se sont toutes trouvées au dessus de la courbe correspondant à un taux de croissance de 6% l'an.

On peut dire qu'en 1964, il y a eu brusque et remarquable rupture de la bande correspondant à l'évolution des dépenses au cours de la dizaine d'années précédant 1964, et que, depuis lors les dépenses ont évolué à un niveau plus élevé.

La question qui se pose maintenant est de savoir quelle a été l'évolution des dépenses depuis 1964.

Le tableau suivant compare les indices correspondant à une évolution des dépenses au taux de 6% l'an, et ce depuis 1964, aux indices correspondant à l'évolution des dépenses budgétaires depuis la même année. Ces dernières dépenses ne sont pas ajustées.

1964 = 100

Année	Indices des dépenses évoluant au taux de 6% l'an	Indices des dépenses comptables	
1964	100	100	x
1965	106	104,9	x
1966	112,36	117,9	x
1967	119,10	123,5	xx
1968	126,24	129,2	xxx

x = compte
 xx = budget rectifié
 xxx = projet de budget 1968

Selon le tableau précédent, les dépenses comptables, après avoir progressé à un taux inférieur à 6% en 1965 par rapport à 1964, ont ensuite progressé à un taux supérieur, tout en ralentissant progressivement leur rythme de progression de 1966 à 1968.

Le tableau suivant, qui compare aux indices des dépenses progressant au taux de 6% l'an les dépenses expurgées des montants se compensant en recettes et dépenses permet de donner un jugement plus précis.

1964 = 100

Année	Indices des dépenses évoluant au taux de 6% l'an	Indices des dépenses ajustées	
1964	100	100	x
1965	106	104,1	x
1966	112,36	115,7	x
1967	119,10	120,4	xx
1968	126,24	126,7	xxx

x = compte
 xx = budget rectifié
 xxx = projet de budget 1968

Selon ces derniers chiffres, les dépenses, compte non tenu des montants se compensant en recettes et dépenses, après avoir progressé à un taux supérieur à 6% au cours de 1966 et par rapport à 1965, se sont ensuite accrues à un taux inférieur à 6%. On peut dire que le taux annuel moyen de croissance des dépenses ajustées au cours de la période 1964-1968 est pratiquement de 6%.

Toutefois , il ne faut pas perdre de vue que les chiffres de 1967 et 1968 ne sont pas définitifs . Si toutefois on réussit à les faire respecter par les dépenses effectives , alors on pourra dire que le Gouvernement , après la brusque augmentation des dépenses en 1964 , aura réussi à leur imprimer un rythme de progression annuel moyen de pratiquement 6%, qui se rapproche très près du rythme de progression moyen de 5,5% l'an atteint avant 1963. Ce rythme correspond davantage au rythme de croissance de notre PNB.

Pour conclure : l'accroissement brusque et extraordinaire des dépenses intervenu en 1964 n'a plus permis d'assurer une évolution de celles-ci qui fût dans la ligne de l'évolution des dépenses au cours des années précédant 1964. Ceci se confirme jusqu'en 1968 et il semble bien qu'il faudra s'y résigner.

Mais tout en évoluant à l'intérieur d'une bande située à un niveau plus élevé que la bande traditionnelle , mise en évidence dans le projet de budget 1966, les dépenses, à condition que soient respectés leurs chiffres du budget rectifié de 1967 et du projet de budget de 1968, progressent à un taux qui n'est que de peu supérieur au taux qu'elles avaient connu avant 1964.

C'est dire l'importance qu'il faudra attacher à une discipline budgétaire rigoureuse , si l'on désire que les dépenses budgétaires n'évoluent plus rapidement que notre PNB et que la part des dépenses de l'Etat dans le PNB arrive à se stabiliser.

La part des dépenses budgétaires a déjà augmenté par rapport au PNB. En effet , selon les derniers chiffres disponibles, et qui indiquent le PNB en valeur (1), celui - ci aura augmenté de 37% en 1968, et par rapport à 1963 , alors que les dépenses budgétaires , compte non tenu des montants se compensant en recettes et dépenses , auront augmenté de 46% environ au cours de la même période.

Cette appréciation se confirme lorsqu'on établit la part des dépenses ajustées dans le PNB pour chaque année.

Part des dépenses ajustées dans le PNB

1963	23,08 %
1964	23,1 %
1965	23,06 %
1966	24,89 %
1967	24,67 %
1968	24,6 %

(1) Produit national brut en prix courants (en valeur)

1963	27.496	millions de francs
1964	31.596	
1965	33.018	chiffre provisoire
1966	34.009	id.
1967	35.709	id.
1968	37.673	id.

Aussi nos membres recommandent-ils au Gouvernement de ne pas ménager ses efforts pour que la discipline budgétaire soit maintenue tout au cours de l'exercice 1968 et que les chiffres du projet de budget ne soient pas dépassés notablement . Si de nouvelles dépenses s'avèrent nécessaires, il faudra absolument en réduire d'autres.

Il serait urgent de créer enfin l'inspection des finances. Le projet de loi y afférent a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 1er avril 1966 et soumis à la Chambre des députés le 10 mai 1966. Dès lors, il semble que ce projet pourrait être voté au cours de 1968 au plus tard, ce qui doterait le Gouvernement d'un moyen plus efficace pour contrôler et maîtriser les dépenses.

Notre Chambre rappelle également et une nouvelle fois la nécessité de limiter le nombre des crédits non limitatifs. Un effort a-t-il été fait dans ce sens?

L'accroissement de la part des dépenses budgétaires dans le PNB démontre à nouveau la nécessité d'une politique économique réfléchie et cohérente , qui permette de tirer des dépenses de l'Etat un effet économique optimal . Nous insistons pour que le Gouvernement fasse un nouvel et sérieux effort en vue d'une programmation économique et sociale. Celle-ci, bien entendu , devra s'appliquer tout d'abord aux dépenses de l'Etat, mais ensuite permettre un meilleur développement de notre économie.

Celui-ci laisse toujours à désirer . Les taux de croissance en volume de notre PNB au cours des années 1966, 1967 et 1968 sont évalués dans le projet de budget sous avis à 2%, 3,5% et 3%. Ces taux de croissance , qui sont insuffisants, portent la marque de la structure de notre appareil de production , toujours caractérisée par la prépondérance des industries à croissance modérée, et le poids largement insuffisant des industries à croissance plus rapide.

Le tableau suivant tente de préciser la part des industries de croissance dans l'ensemble de la production industrielle et ce pour les six pays de la CEE. Ce tableau retient les industries suivantes:

secteurs régressifs :

- extraction de minerai , charbon ;
- textiles , habillement, cuir ;

secteurs à croissance modérée:

- industries métallurgiques de base;

industries de croissance :

- transformation des métaux ;
- électricité , gaz, eau ;
- chimie , industrie du pétrole;

Ces branches industrielles fournissent la plus grande partie de la production industrielle et occupent environ les trois quarts des travailleurs des industries de la CEE.

Personnes occupées en % de l'emploi industriel total

Branches industrielles	Luxembourg	RFA	Belgique	France	Italie	Pays Bas	CEE
Secteurs régressifs:	8,7	19,6	28,8	23,6	26,4	21,4	22,8
- minéral, charbon,	(5,9)	(6,5)	(8,3)	(5,0)	(2,6)	(4,1)	(5,3)
- textiles, habillement, cuir	(2,8)	(13,1)	(20,5)	(18,6)	(23,8)	(17,3)	(17,5)
Secteurs à croissance modérée:							
-industries métallurgiques de base:	58,3	7,8	10,3	10,8	4,6	2,8	7,9
Industries de croissance:	16,5	52,3	33,8	41,1	40,8	42,5	45,3
-transformation des métaux	(9,2)	(41,1)	(25,4)	(30,0)	(29,4)	(31,7)	(34,2)
-électricité, gaz, eau	(2,8)	(1,9)	(1,7)	(2,4)	(2,7)	(3,3)	(2,3)
-chimie, pétrole(1)	(4,5)	(9,3)	(6,7)	(8,7)	(8,7)	(7,5)	(8,8)
Les six branches industrielles ensemble:	83,5	79,8	73,0	75,7	71,8	66,8	75,9

(1) : 1963

Source : Letzeburger Land, du 7 juillet 1967 ; Article de M.E.MUEHLEN: "Land in Kapitalnot!"

Selon ce tableau, les secteurs régressifs occupaient en 1964 une faible proportion de notre main-d'oeuvre industrielle, la plus faible de tous les pays de la CEE. C'est là un point à notre avantage.

Il faut toutefois constater que c'est chez nous que le secteur à croissance lente est le plus important.

En effet , il occupait en 1964 près de 58% de notre main-d'oeuvre industrielle, alors que la moyenne pour la CEE s'élevait à 7,9%. Ceci démontre encore une fois l'énorme prépondérance de l'industrie sidérurgique chez nous, laquelle ne peut certes plus être considérée comme une industrie à croissance rapide.

Les industries de croissance proprement dites par contre ne sont que très insuffisamment représentées chez nous. Alors qu'elles occupaient , en 1964, 16,5% de la main d'oeuvre industrielle, les autres pays occupaient , dans ces industries , une proportion de loin plus élevée de leur main-d'oeuvre.

Selon le commentaire accompagnant le tableau statistique précédent , la contribution à la production industrielle globale des industries de croissance était, en 1964 de 20,2% au Luxembourg, alors qu'elle s'élevait à 40,2% en Belgique , 47,8% en France , 48,3% en RFA, et 50,4% en Italie.

Quoique le développement de nos industries de croissance depuis 1964 aura amélioré leur contribution à la production nationale , on peut affirmer qu'elles restent toujours réduites chez nous à la portion congrue.

Cette situation n'est pas , comme le témoignent encore un fois les derniers chiffres disponibles , sans conséquences sur l'évolution de nos salaires.

Ceux-ci ont évolué plus lentement chez nous que dans les autres pays membres de la CEE.

Le tableau suivant indique l'évolution des charges salariales des entreprises entre 1961 et 1964.

Evolution des charges salariales des entreprises entre 1961 et 1964

L'augmentation des charges horaires en salaires et en dépenses patronales afférentes pour les ouvriers au cours de cette période s'élève en moyenne à :

Allemagne (R.F.)	32%
France	25%
Italie	58%
Pays-Bas	41%
Belgique	36%
Luxembourg	19%

Note : L'enquête a porté au Luxembourg sur trois industries seulement (confection , imprimerie , fabrication des ouvrages en métaux), et dans les autres pays de la CEE , sur treize industries.

Source : Salaires CEE, 1964
Statistiques sociales , 1966, No 5

Au cours de cette période de 1961 à 1964, l'augmentation moyenne de la charge salariale horaire totale a été de loin la plus petite au Luxembourg.

En conséquence de cette évolution, nous avons été rattrapés et même dépassés en 1964 par les pays voisins qui dans certains secteurs supportent des charges salariales plus élevées que les nôtres. Cela est certainement le cas en ce qui concerne les industries de l'habillement, de l'imprimerie et de la fabrication des ouvrages en métaux.

Montant horaire des dépenses en salaires et en charges patronales afférentes			
en francs luxembourgeois			1964
Pays	Habillement	Imprimerie	Fabrication des ouvrages en métaux
Belgique	37,69	56,76	60,79
R.F. d'Allemagne	50,11	69,87	66,73
France	39,92	76,51	54,35
Pays-Bas	33,85	62,83	57,97
Italie	43,65	77,31	55,50
Luxembourg	29,96	66,85	61,98

Source : Salaires CEE, 1964
1966, No 5

Nous constatons que dans le secteur de l'habillement, le montant horaire de loin le plus bas en salaires et en charges patronales afférentes est payé au Luxembourg. Malgré cela, ce secteur est en proie chez nous à de graves difficultés économiques. En imprimerie, nous sommes dépassés par l'Italie et la France. (*) Dans l'industrie de la fabrication des ouvrages en métaux, nous sommes dépassés par la RFA.

Indices du montant horaire des dépenses en salaires et en charges patronales afférentes 1964						
Pays au coût le plus élevé par industrie = 100						
Industrie	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
Confection	100,0	79,7	87,1	67,6	75,2	59,8
Imprimerie	90,4	99,0	100,0	81,3	73,4	86,5
Fabrication des ouvrages en métaux	100,0	81,4	83,2	86,9	91,1	92,9

Source : Salaires CEE, 1964
1966, No 5

(*) et la R.F.A.

Le tableau qui précède notre rang par rapport aux autres pays membres de la CEE.

Nous sommes également dépassés pour la charge salariale horaire totale dans la sidérurgie et l'industrie extractive, comme le témoignent les deux tableaux suivants, qui nous fournissent les données pour 1965.

Montant horaire des dépenses en salaires et en charges patronales afférentes		
1965		
Pays	Industrie sidérurgique	Industrie extractive
Belgique	91,28	-
R.F.d'Allemagne	90,44	81,71
France	73,86	123,30
Pays-Bas	97,81	-
Italie	80,44	86,07
Luxembourg	97,34	118,45

Source : Salaires CECA 1965
1967, No 4

Indices du montant horaire des dépenses en salaires et en charges patronales afférentes 1965

Pays au coût le plus élevé par industrie = 100

Industrie	Alle- magne	France	Italie	Pays- Bas	Belgique	Luxembourg
Industrie sidérurgique	92	76	82	100	93	99,5
Industrie extractive (fond et jour)	66	100	70	-	-	96

Source : Salaires CECA 1965
1967 No 4

Il est vrai que nos salaires horaires directs sont encore souvent plus élevés qu'à l'étranger. Toutefois, cette avance s'amenuise également, comme le démontre le tableau suivant, qui indique l'évolution des gains moyens horaires bruts (depuis avril 1964) par opposition aux statistiques précédentes, qui faisaient état de l'évolution de la charge salariale totale.

Augmentations moyennes des gains moyens horaires bruts enregistrées pour l'ensemble des industries dans la CEE.

	<u>Avril 1966</u> <u>Avril 1964</u>
	Moyenne générale
R.F.A.	+18,9%
France 1)	+11,0%
Italie	+18,5%
Pays-Bas	+19,3%
Belgique	+18,9%
Luxembourg	+ 9,2%

1) Pour la France , le relevé porte sur les mois de mars et de septembre au lieu des mois d'avril

Source : Statistiques harmonisées des gains , avril 1966
1967 , No 1

Le Luxembourg a eu la hausse moyenne du salaire horaire industriel la plus faible , en dépit des tranches indiciaires (intervenues au 1.6.1964, 1.12.1964, 1.7.1965 et 1.12.1965) et en dépit de l'application de l'arrêté grand-ducal du 25 juin 1965, portant nouvelle fixation et réglementation du salaire social minimum (abaissement de l'âge limite de 21 ans à 20 ans pour le droit au salaire minimum légal prévu pour un adulte ; introduction du second salaire minimum en faveur des salariés qualifiés, de 20% supérieur au salaire minimum de base).

Il est à noter que l'augmentation du salaire , due exclusivement à la liaison à l'indice du coût de la vie , a été de 7,27% environ au cours de la même période , c'est-à-dire d'avril 1964 à avril 1966 , de sorte que la part de l'augmentation moyenne des gains horaires bruts due à une autre cause que l'adaptation au coût de la vie a été minime.

L'effort à faire en vue de la transformation de la structure de notre appareil de production reste toujours énorme.

Il ne faut pas oublier que non seulement il faudra augmenter encore considérablement la part des industries de croissance dans notre production , mais qu'il faudra l'augmenter rapidement. En effet, la sidérurgie , qui, en 1964, occupait encore 58,3% de notre main-d'oeuvre industrielle , est engagée dans une évolution qui l'obligera fatalement, si elle veut subsister sur le marché sidérurgique , à se mécaniser toujours davantage et à tendre vers une automatisation de plus en plus poussée. (1)

(1) : Sous ce rapport , il serait utile que le Gouvernement cherche à savoir pourquoi la sidérurgie luxembourgeoise ne prévoit pour 1968, et selon ses déclarations telles qu'elles figurent dans le dernier rapport d'investissement de la CECA que des investissements réduits à 198,5 millions , alors que ses investissements s'élevaient , en 1966 , à 1.418,5 millions de francs . Quelle est la raison de ce brusque fléchissement?

Elle devra donc occuper une part de moins en moins importante de notre main-d'oeuvre. D'où obligation de créer - et à temps - de nouveaux emplois pour compenser ceux qui seront perdus du côté de la sidérurgie.

Sans doute la politique poursuivie par le Gouvernement en matière de restructuration de notre économie a-t-elle déjà obtenu de bons résultats jusqu'à présent. Selon les derniers chiffres à notre connaissance, environ 5,2 milliards de francs d'investissements supplémentaires ont été effectués, et près de 4 800 emplois nouveaux ont été créés.

Nous venons en outre d'apprendre que la société Good-year avait, après pourparlers avec le Gouvernement, décidé la création d'une nouvelle unité de production, représentant un investissement de 650 millions de francs, et 170 emplois nouveaux au premier stade.

Ce sont là des résultats appréciables, mais qui doivent être suivis de nouveaux résultats analogues. Il est également nécessaire que ces nouveaux résultats soient acquis à temps.

Voilà pourquoi notre Chambre professionnelle insiste avec énergie pour que la programmation économique reçoive enfin une application pratique. Jusqu'à présent, elle n'est pas sortie du stade des promesses et de quelques études prospectives.

En premier lieu, il faudrait faire un nouvel effort en vue d'améliorer encore le rendement de notre Service central de la statistique et des études économiques. Celui-ci laisse encore à désirer, ne possédant pas tous les moyens nécessaires pour faire face à ses multiples tâches et surtout aux exigences d'études prospectives valables, qui sont à la base de la programmation. Il faudrait l'étoffer davantage, lui permettre d'avoir accès aux renseignements nécessaires, etc. Il faudrait également que les renseignements statistiques puissent être rendus publics rapidement, vu que les chiffres publiés avec trop de retard perdent une grande partie de leur valeur. Or nous constatons que selon l'actuel projet de budget, le crédit affecté au Statec augmente en tout et pour tout seulement de 0,2 millions ou de 4,36%.

Il faudrait également, comme nous l'avons déjà fait remarquer lors du chapitre de la discipline budgétaire, faire voter aussitôt que possible, et au plus tard en 1968, l'inspection des finances, qui est appelée à jouer un rôle moteur dans la programmation.

En ce qui concerne la politique de soutien et de stimulation des investissements dans l'industrie, le projet de budget prévoit un crédit total de 44 millions (dont 20 millions consacrés à l'exécution d'engagements résultant de la loi-cadre industrielle, et 24 millions en faveur de certains investissements). Ce montant est supérieur de 5 millions au crédit total prévu à ces mêmes fins dans le budget rectifié de 1967. Il faut avouer que ce n'est pas énorme, loin de là surtout si on compare cette somme aux montants prévus pour la réalisation des buts économiques poursuivis par la loi d'orientation agricole, et qui s'élèvent à 225 millions (soit 17 millions à titre de participation de l'Etat aux charges d'intérêt résultant d'emprunts contractés par les agriculteurs et leurs associations dans l'intérêt de l'amélioration de leurs installations et des moyens d'exploitation, 8 millions pour la prise en charge de droits d'enregistrement, (crédit issu du crédit précédent), et 200 millions à verser au fonds d'orientation économique et sociale en vue de la réalisation des objectifs d'ordre économique visés par la loi-cadre du 23 avril 1965.) Quoique les crédits affectés aux investissements industriels soient non limitatifs et que par conséquent des dépassements soient permis, il semble, à juger ces chiffres, que l'accent n'est pas suffisamment mis sur l'urgence et l'ampleur de l'effort de restructuration de notre industrie. Il est pourtant indubitable que notre avenir réside davantage du côté de notre industrie que du côté de l'agriculture. Cela mérite bien un effort budgétaire plus marqué en faveur de la première, ne fût-ce que pour créer un climat psychologique favorable au développement.

Ce qui apparaît d'autant plus nécessaire est la création d'une société nationale d'investissement. Le Gouvernement a soumis au Conseil économique et social un avant-projet de loi visant la création d'un Institut national d'investissement et de garantie. Nos membres expriment leur satisfaction que le Gouvernement les ait enfin suivis dans cette voie. Cette institution permettra de mettre des capitaux abondants, à moyen et à long terme, à la disposition de l'économie, et en particulier de l'industrie et de l'effort de restructuration de celle-ci. Aussi est-il absolument nécessaire de mettre le projet de loi au point dans les plus brefs délais, pour qu'il puisse être avisé et voté aussitôt que possible, et au plus tard au courant de 1968.

Il faudra également accorder une attention toujours plus grande à la formation professionnelle. Celle-ci devra en effet préparer aux métiers de demain tant les jeunes, dans les centres de formation, que les adultes occupant un emploi peu intéressant ou condamné à disparaître à plus ou moins long terme, dans les centres de réadaptation.

Sous ce rapport, nous pouvons constater que le crédit consacré à la promotion ouvrière; formation des cadres de l'économie nationale; expositions nationales du travail, y compris un crédit spécial à allouer à titre de primes d'encouragement aux apprentis du bâtiment et autres est resté inchangé par rapport au projet de budget 1967 (800.000 francs) mais que les crédits en faveur du chômage et de la réadaptation ou de la formation professionnelles de la main-d'oeuvre sont passés de 2.000.000 de francs (projet de budget 1967) à 12 millions de francs au projet de budget 1968.

Ce dernier fait dénote une meilleure appréciation par le Gouvernement des nécessités de la réadaptation professionnelle, ce crédit englobant un crédit spécial à titre d'aides et de subventions de réadaptation à accorder en vertu de l'article 56 du traité instituant la CECA et des dispositions du titre III, chapitre II, du traité instituant la CEE. Il est également à remarquer que le crédit pour la formation professionnelle des adultes est passé de 700.000 francs (projet de budget 1967) à 500.000 francs au projet de budget 1968.

Les membres de la Chambre du Travail attachent une importance capitale à la formation des jeunes travailleurs. En attendant la future et indispensable réforme de l'enseignement professionnel, il leur semble indiqué de généraliser au plus vite les programmes-types pour l'apprentissage.

Nos membres attirent l'attention sur le fait qu'il importe de faire également des études prévisionnelles en ce qui concerne le marché du travail. Ils rappellent leur avis relatif au projet de budget 1965, dans lequel ils recommandaient des études suivies sur

- a) le volume de population active et sa répartition par âge, sexe, catégories professionnelles, qualifications, régions et secteurs économiques; les tendances probables de l'évolution pour chacun de ces groupes; la répercussion des changements technologiques sur ces tendances;
- b) le volume des possibilités actuelles d'emploi productif et des possibilités probables d'emploi productif à des dates successives dans les différents secteurs économiques, régions et catégories professionnelles, compte tenu des changements prévus dans la demande et dans la productivité;
- 3) la nature et l'ampleur du chômage et du sous-emploi, et les tendances observées dans ce domaine.

Nos délégués ouvriers regrettent que les réformes demandées depuis pas mal d'années de l'Inspection du Travail et des Mines et de l'Office National du Travail ne soient toujours pas plus avancées. Ils insistent sur leur mise en oeuvre durant l'exercice budgétaire à venir.

Nos membres prient enfin Monsieur le Ministre du Travail de faire faire des études relatives aux possibilités d'introduction future d'un congé culturel pour les salariés.

Ils attirent encore une fois l'attention sur la nécessité de déposer devant les instances consultatives et législatives un projet de loi en vue de l'introduction de la cogestion dans l'entreprise par la création de comités mixtes d'entreprise.

Passant ensuite à l'analyse du projet de budget sous l'angle de la politique conjoncturelle, nos membres constatent que selon l'exposé consacré à l'orientation de la politique budgétaire, les dépenses d'investissement ont été maintenues à un niveau relativement élevé, et cela en conformité avec la recommandation du conseil des communautés européennes du 11 juillet 1967.

Pareille orientation de la politique des investissements publics est à approuver , pour autant qu'il s'agit d'investissements productifs. En effet, la conjoncture actuelle rend désirable cette politique , conjointement avec un encouragement des investissements des entreprises.

Mais si le maintien des investissements publics à un niveau élevé peut s'avérer utile en vue d'une réanimation de la conjoncture , en raison de leur effet multiplicateur , il semble toutefois que les impulsions décisives doivent venir de l'extérieur, des grandes économies de l'Europe et en particulier de l'économie allemande.

Selon diverses sources , la conjoncture allemande connaîtrait une évolution favorable , d'autant plus que le gouvernement fédéral à prévu des mesures en vue de la stimulation de celle-ci. Si cette perspective s'avère exacte , le Luxembourg pourrait connaître également une meilleure conjoncture encore que prévu.

Il sera donc nécessaire que le programme d'investissements publics du Gouvernement soit flexible. Il devra tenir compte de l'intensité des impulsions qui pourraient se manifester de l'extérieur sur notre conjoncture.

Le Gouvernement serait bien inspiré de prévoir toute une gamme d'investissements - constructions publiques nouvelles, travaux d'entretien sur , édifices publics , également mise en valeur de terres, et services publics complémentaires - qui pourraient être dosés selon les besoins de la conjoncture . Pour cela, il faudrait des plans préparés d'avance, qui permettraient une action proportionnelle , souple et efficace.

Si les prix dans la construction s'avèrent suffisamment consolidés, le Gouvernement pourrait également assouplir sa politique de restriction du crédit à la construction et contribuer ainsi à une relance dans ce secteur . Cela permettrait de diminuer le programme des investissements publics, et d'alléger ainsi le budget. Il va sans dire que la combinaison éventuelle devra également être flexible, et tenir compte de l'évolution de la conjoncture . Le Gouvernement devra s'attacher à trouver le dosage optimum.

En matière de construction à caractère social , un effort particulier pourrait être fait.

Sous ce rapport , nos membres relèvent que le crédit prévu en vue de l'exécution de la loi concernant l'octroi de prêts à taux réduit en vue de l'acquisition d'habitations à bon marché et les subventions d'intérêts dans le même but ont été maintenus au même montant que dans le projet de budget 1967 : soit à 9 millions de francs.

Ils constatent par contre que les primes de constructions, primes pour faciliter l'accession à la propriété et primes pour l'amélioration hygiénique de l'habitat, ainsi que les suppléments de primes en rapport avec l'épargne en vue de la construction sont passés de 45 millions dans le projet de budget 1967 à 48 millions dans le présent projet.

En ce qui concerne le crédit dans l'intérêt de l'amélioration des conditions de logement des travailleurs étrangers, celui-ci a été amputé de un million de francs par rapport au crédit prévu dans le projet de budget 1967. Par contre les crédits votés au cours de la période de 1962 à 1967 s'élèvent au total à 17 millions de francs, alors que seuls 3.540.268 francs ont été utilisés (voir page LXIII du projet de budget). Nos membres s'étonnent une nouvelle fois de cet état de choses et recommandent de donner à ces crédits une publicité accrue. Peut-être serait-il nécessaire de fixer les primes individuelles à un niveau plus élevé, suffisamment attractif.

Nos membres attirent encore l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'éviter que les dépenses budgétaires ne compromettent les tendances à la stabilisation du niveau général des prix. Il est difficile de penser que l'évolution des dépenses budgétaires au cours des années 1963 - 1968 reste sans influence défavorable sur les prix, les dépenses compte non tenu des montants se compensant en recettes et dépenses connaissant une augmentation de 46% au cours de cette période, alors que le PNB n'augmente, au cours de la même période, que de 37%. Pour cette raison également s'impose une discipline budgétaire rigoureuse.

Le crédit affecté au fonds de crise est purement symbolique: 100.000 francs. Selon l'avis de notre Chambre, ce fonds mériterait un crédit bien plus élevé. Il serait nécessaire de lui faire atteindre aussitôt que possible le montant de 1 milliard au moins, en vue de lui assurer une certaine efficacité en cas de besoin. Nos membres invitent donc le Gouvernement à augmenter la dotation de ce fonds.

Pour la Chambre du Travail :

Le secrétaire général : Le président :

J. GALLION

A. CREMMER