

CES/END. (70)

L'ENDETTLEMENT DE L'ETAT  
=====

A V I S

Luxembourg, le 13 octobre 1970

	<u>Page</u>
1. INTRODUCTION .....	1
2. L'EXAMEN CRITIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE QUANT A SA STRUCTURE, SON ORDRE DE GRANDEUR, SON AFFEC- TATION ET SON CADRE LEGISLATIF .....	2
21. Quant à sa structure .....	2
211. La dette consolidée .....	3
212. La dette à terme non défini .....	6
213. La dette à moyen terme .....	8
214. La dette flottante .....	8
22. Quant à son ordre de grandeur .....	14
221. La relation de la dette publique par rapport au P.N.B. ....	14
222. La relation de la dette publique par rapport au budget ordinaire .....	15
223. L'importance de la dette publique par rapport au degré d'endettement des pays de la CEE .....	19
2231. La dette publique luxembourgeoise par rapport à la population .....	19
2232. La dette publique par rapport à la population totale de la CEE .....	21
2233. La dette publique par rapport à la population active de la CEE .....	22
23. Quant à son affectation .....	29
24. Quant à son cadre législatif .....	30
241. Les fonds spéciaux et les principes de l'unité, de l'annualité et de l'univer- salité budgétaires .....	30
242. Le recours à l'émission de certifi- cats .....	33

	<u>Page</u>
3. L'INVENTAIRE DES BESOINS A MOYEN ET A LONG TERME	34
31. Les moyens de communication .....	35
32. L'équipement sanitaire et gériatrique .....	38
33. Bâtiments publics .....	41
331. Bâtiments scolaires .....	41
3311. Chantiers en cours .....	41
3312. Les chantiers à ouvrir en 1970 ...	42
3313. Les chantiers à ouvrir à partir de 1972/73 .....	42
332. Bâtiments administratifs .....	42
3321. Fonds d'investissements admini- stratifs .....	42
34. Investissements sportifs et touristiques ....	43
35. Logements sociaux .....	44
36. Nouveaux besoins collectifs .....	45
37. La participation de l'Etat dans le finance- ment des dépenses d'infrastructure des communes .....	45
4. LES POSSIBILITES DE RECOURS A L'EMPRUNT .....	47
41. Les considérations générales .....	47
42. L'approche concrète du problème .....	50
5. LES PRIORITES .....	60
6. CONCLUSIONS GENERALES .....	61

## 1. INTRODUCTION

Dans la déclaration gouvernementale du 11 février 1969, un accent particulier a été mis sur la nécessité d'une programmation économique et d'une programmation financière d'une part, ainsi que de l'aménagement du territoire d'autre part.

Bien que le Gouvernement soit convaincu que ces trois aspects de la programmation forment un tout indissociable quant à leur essence, et qu'il importerait dès lors d'attaquer de front ces trois problèmes, il a cependant d'ores et déjà élaboré, dans un premier stade, un programme pluriannuel provisoire des finances publiques couvrant les exercices 1970-1975, sans préjudice toutefois des conclusions définitives qui seront dégagées de la programmation économique pluriannuelle et du plan d'aménagement du territoire.

Ce programme pluriannuel des finances publiques a été présenté à la Chambre des Députés pendant la session ordinaire 1969-1970 lors des discussions du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1970.

Par ledit programme, le Gouvernement entend poursuivre les objectifs suivants :

- la mise en concordance des besoins publics avec les possibilités découlant de la croissance économique générale;
- la détermination des moyens financiers requis pour la couverture desdits besoins;
- la coordination de la politique budgétaire et financière des différents organismes publics (Etat, communes, C.F.L., assurances sociales, etc....);
- la détermination des limites supportables de la dette publique au regard de la charge budgétaire découlant annuellement des services financiers de cette dette.

Ce fut notamment ce dernier point qui a incité plusieurs membres du Conseil Economique et Social, inquiets du taux de croissance rapide de l'endettement public et des recours massifs au crédit public, à proposer que le Conseil, fort de l'article 2 de son statut organique, se saisisse de sa propre initiative des problèmes soulevés en matière de l'endettement de l'Etat.

A cet effet, il a entendu Monsieur Pierre Werner, Ministre des Finances, qui a exposé devant les membres du Conseil Economique et Social les vues du Gouvernement en ce qui concerne l'évolution future de la dette publique au Grand-Duché. Cet exposé fut suivi d'un large débat général à la suite duquel il a été décidé de constituer un Groupe de travail avec mandat de faire un inventaire complet du problème sous rubrique.

Ainsi, en raison de l'importance cruciale que revêt l'ensemble de la question, le Conseil Economique et Social n'a pas limité cet examen à un chapitre de son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays, mais au contraire a pensé devoir approfondir les problèmes posés dans un avis connexe.

## 2. L'EXAMEN CRITIQUE DE LA DETTE PUBLIQUE <sup>x)</sup> QUANT A SA STRUCTURE, SON ORDRE DE GRANDEUR, SON AFFECTATION ET SON CADRE LEGISLATIF

### 21. Quant à sa structure

La classification de la dette publique grand-ducale comprend quatre rubriques :

- la dette consolidée
- la dette à terme non défini

---

x) Le terme de dette publique employé dans les statistiques reproduites dans le présent document désigne la dette de l'Etat, à moins qu'une signification différente ne résulte des indications propres à certains tableaux.

- la dette à moyen terme
- la dette flottante.

### 211. La dette consolidée

On n'emploie pas ici le terme de dette à long terme car, contrairement à ce que l'on pourrait croire à première vue, le Gouvernement définit la dette consolidée sans référence à la durée proprement dite de la dette.

Ainsi, la dette consolidée est celle dont le produit de l'émission est enregistré au budget des recettes extraordinaires, tandis que l'amortissement est assuré au moyen d'un crédit inscrit au budget de la dette publique. Elle s'identifie pratiquement à la dette à long terme et figure au Grand Livre de la Dette Publique.

Dans le tableau qui suit, la dette à terme non défini est comprise dans la dette consolidée; ses échéances étant à plus ou moins long terme, elle s'identifie dans les vues gouvernementales à une dette à long terme. En réalité, il s'agit cependant d'une obligation échue dont le paiement a été simplement différé pour alléger la trésorerie de l'Etat. Des chiffres plus détaillés se trouvent en outre dans le tableau récapitulatif.

A noter que ne figure pas dans les chiffres de la dette consolidée la dette assumée par la société du port fluvial de Mertert pour le financement de ce port, bien que la charge du remboursement de cette dette soit à assumer par l'Etat en vertu de l'obligation afférente résultant de la loi du 22 juillet 1963.

L'évolution en a été la suivante au cours des dernières années.

Unité: million de francs  
situation au 31 décembre

EVOLUTION DE LA DETTE CONSOLIDÉE PAR RAPPORT A LA DETTE TOTALE 1948-1969					
Période	Dettes consolidées (1)			Dettes totales	% total
	intérieure	extérieure	totale		
1948	1.424	528	1.952	6.474	30,2
1949	1.436	598	2.034	6.748	30,1
1950	1.924	731	2.655	7.264	36,6
1951	2.199	720	2.919	7.616	38,3
1952	2.186	700	2.886	7.372	39,1
1953	2.436	680	3.116	6.851	45,5
1954	2.650	660	3.310	7.321	45,2
1955	3.040	639	3.679	7.389	49,8
1956	3.139	605	3.744	7.241	51,7
1957	3.444	538	3.982	7.235	55,0
1958	3.661	512	4.173	7.294	57,2
1959	4.281	487	4.768	8.004	59,6
1960	4.815	430	5.245	8.626	60,8
1961	4.735	401	5.136	8.148	63,0
1962	5.478	395	5.873	8.822	66,6
1963	5.566	388	5.954	8.823	67,5
1964	5.610	356	5.966	8.819	67,6
1965	6.152	333	6.485	9.840	65,9
1966	6.039	306	6.345	10.700	59,3
1967	7.764	278	8.042	12.396	64,9
1968	7.893	426	8.319	13.096	63,5
1969	9.209	827	10.036	14.276	70,3

(1) y compris les certificats de la dette publique (dette à terme non défini).

Sources : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1970, volume III, page 114.

Annuaire statistique du Luxembourg 1969.

Il se dégage du tableau précédent que la valeur absolue de la dette consolidée va en croissant, de même que son importance relative par rapport à la dette totale. Cette relation paraît favorable. Néanmoins cette appréciation doit être nuancée, car la dette à terme non défini qui est également comprise dans la dette consolidée peut, quant à elle, venir à échéance à tout moment.

En effet dans l'optique gouvernementale la dette consolidée se chiffre en 1969 à 10.036 millions de francs (70,3 % de la dette totale), mais lorsque l'on en déduit la dette à terme non défini, qui se chiffre pour la même année à 2.136 millions de francs, ce pourcentage tombe à 55,3 % de la dette totale.



212. La dette à terme non défini

La dette à terme non défini est formée de certificats portant intérêts, émis au profit de l'établissement d'Assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Ces certificats représentent la part de l'Etat dans la constitution des capitaux de couverture des pensions échues (loi unique du 13 mai 1964). En cas de situation financière serrée, cet établissement peut immédiatement exiger le remboursement de ces certificats.

Unité : million de francs  
situation au 31 décembre

<u>EVOLUTION DE LA DETTE A TERME NON DEFINI</u>			
1952 - 1969			
Période	Taux pour intérêts	Total cumulé	
		émis	charge d'intérêt
1952	4 %	30	1,2
1953	4 %	30	1,2
1954	4 %	250	10,0
1955	4 %	265	10,6
1956	4 %	385	15,4
1957	4 %	385	15,4
1958	4 %	385	15,4
1959	4 %	385	15,4
1960	4 %	425	17,0
1961	4 %	425	17,0
1962	4 %	693	27,7
1963	4 %	865	34,6
1964	4 %	660	26,4
1965	4 %	660	26,4
1966	4 %	660	26,4
1967	4 %	1.002	41,0
	4,25 %		
1968	4 %	1.814	75,4
	4,25 %		
1969	4 %	2.136	89,2
	4,25 %		

Source : Ministère des Finances - Trésorerie

Unité : million de francs

LA DETTE A TERME NON DEFINI ET SA PROJECTION JUSQU'EN 1976		
Période	Total non cumulé	
	émis	charge d'intérêt
1970	329	14,0
1971	650	27,6
1972	550	23,3
1973	655	27,8
1974	665	28,3
1975	675	28,7
1976	685	29,1
Total cumulé de la dette à terme non défini en 1976	6.345 (2.136 + 4.209)	268,0 (89,2 + 178,8)

Source : Ministère des Finances - Trésorerie

Cette projection repose sur des calculs actuariels effectués par les Assurances sociales, une tranche indiciaire supplémentaire ayant été mise en compte par année.

A noter en outre que la charge de cette dette ne se limite pas aux seuls intérêts indiqués ci-dessus, mais comportera nécessairement une charge d'amortissement à des échéances dépendant de la contingence de la trésorerie de l'établissement d'assurance.

Aussi cette projection qui est encore relativement prudente, - seule une tranche indiciaire a été considérée - fait-elle ressortir la nécessité et l'urgence d'une réforme fondamentale du régime des pensions.

213. La dette à moyen terme

La dette à moyen terme est formée - de certificats d'emprunt émis par le Fonds d'urbanisation du Kirchberg, sous la garantie de l'Etat; le remboursement (400 millions) s'effectue à charge du budget de l'Etat (pas de recette budgétaire afférente); - de certificats du Trésor, émis par l'Etat lui-même (900 millions) (les recettes et les dépenses y relatives sont prévues au budget de l'Etat).

Depuis 1966, cette dette à moyen terme se chiffre à 1,3 milliard de francs et représente actuellement 9 % de la dette globale.

214. La dette flottante

La dette flottante est synonyme de dette à court terme, car elle est formée uniquement de bons de Trésor à courte échéance.

Elle se décompose comme suit :

- bons du trésor, émis en vertu des lois budgétaires
- bons de la reconstruction
  - . dommages de guerre
  - . placements forcés en Allemagne
- bons spéciaux, sans intérêts
  - . dette monétaire vis-à-vis de la Belgique
  - . Fonds monétaire international
  - . Compte chèque postal.

Unité : million de francs  
situation au 31 décembre

EVOLUTION DE LA DETTE FLOTTANTE PAR RAPPORT A LA DETTE GLOBALE					
Période	Dettes flottantes			Dettes totales	%
	Intérieure	Extérieure	Totale		
1948	2.439	2.083	4.522	6.474	69,8
1949	2.566	2.148	4.714	6.748	69,9
1950	2.419	2.190	4.609	7.264	63,4
1951	2.507	2.190	4.697	7.616	61,7
1952	2.296	2.190	4.486	7.372	60,9
1953	1.545	2.190	3.735	6.851	54,5
1954	1.826	2.185	4.011	7.321	54,8
1955	1.719	1.991	3.710	7.389	50,2
1956	1.510	1.987	3.497	7.241	48,3
1957	1.297	1.956	3.253	7.235	45,0
1958	1.173	1.948	3.121	7.294	42,8
1959	1.344	1.892	3.236	8.004	40,4
1960	1.461	1.920	3.381	8.626	39,2
1961	1.056	1.956	3.012	8.148	37,0
1962	956	1.993	2.949	8.822	33,4
1963	902	1.967	2.869	8.823	32,5
1964	850	2.003	2.853	8.819	32,4
1965	1.151	2.004	3.155	9.840	32,1
1966	1.057	1.998	3.055	10.700	28,6
1967	1.054	2.000	3.054	12.396	27,5
1968	1.267	2.210	3.477	13.096	26,6
1969	929	2.062	2.991	14.276	20,1

Source : Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1970, volume III, page 114.

Il se dégage du tableau ci-dessus une tendance vers le bas aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative. Il reste cependant à soulever que l'engagement de l'Etat envers le C.C.P. est nettement sousévalué <sup>x)</sup> et que la dette flottante renferme des montants qui rangent du point de vue juridique dans la dette flottante, mais qui constituent en réalité des dettes consolidées. (Banque Internationale et dette monétaire : 1,5 milliard de francs, voir tableau ci-après). On y remarque une proportion relativement prononcée pour ce qui est de la dette flottante extérieure, proportion qui s'explique par le fait qu'y figurent les bons émis dans le cadre monétaire.

x) Il se chiffre en réalité à 1,4 milliard, mais seulement 0,3 milliard sont repris dans la dette publique.

Au 1er janvier 1969 la dette flottante se décomposait comme suit : (million de francs)

- Bons du trésor

. Investissements de fonds remboursés sur crédits d'équipements	117
. Préfinancement emprunt	313
. Souscription par le secteur bancaire	95
. Caisse de pension agricole	35
. Banque Internationale	150 x)
. Banque Nationale de Belgique	<u>200</u>
Total :	910

- Bons de la reconstruction

. Placements forcés en Allemagne	255
. Avances sur dommages de guerre	0,01
. Indemnisation des dommages de guerre	<u>3</u>
Total :	258

- Bons spéciaux

. Dette monétaire	1.325 x)
. Fonds monétaire international	685
. C.C.P.	<u>300 x)</u>
Total :	2.310
	=====

Total général : 3.478

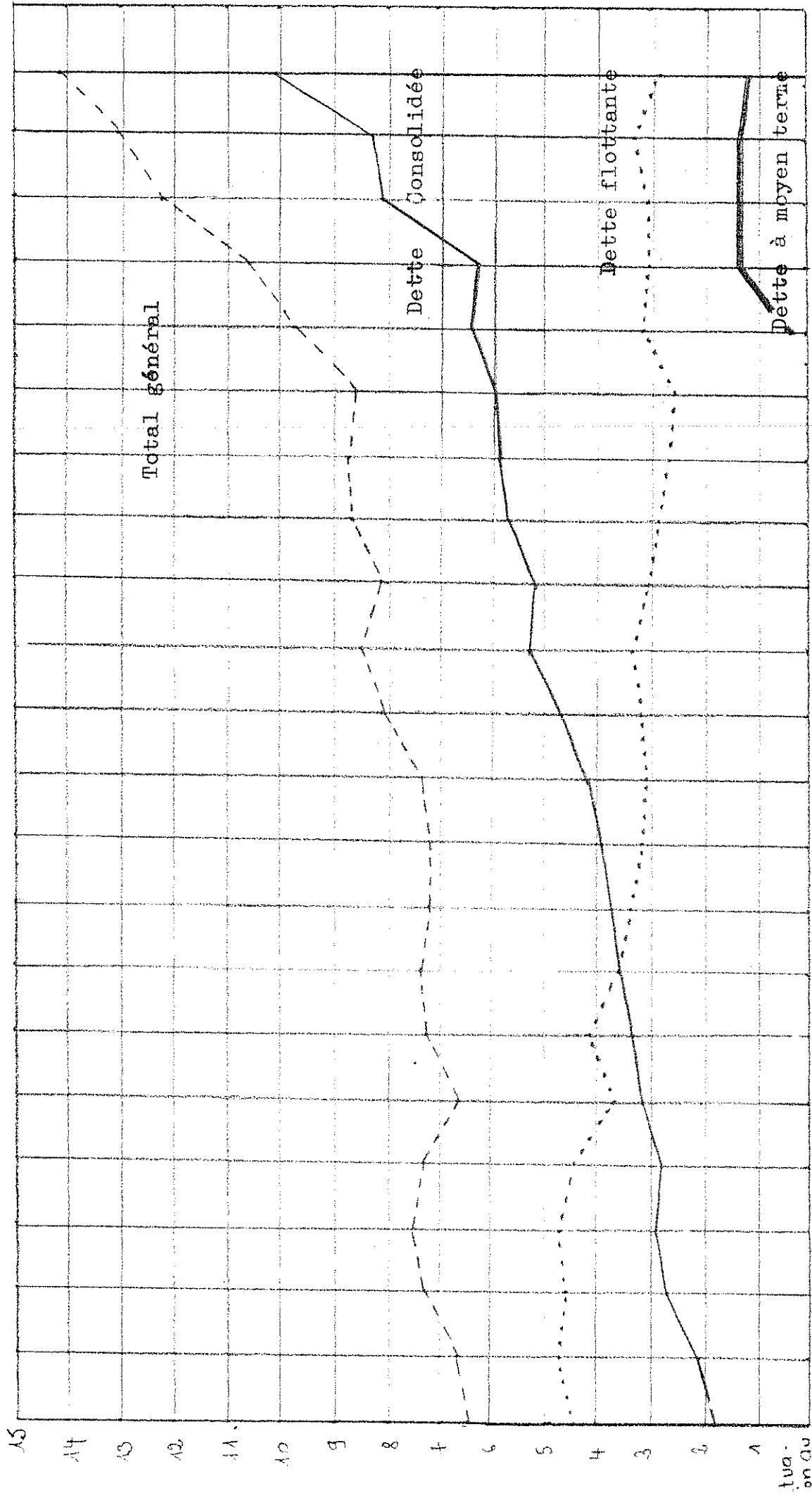
x) voir remarque page précédente

EVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE AU GRAND-DUCHE 1948 - 1969 (tableau récapitulatif)

Année	Dettes consolidées				Dettes à terme non définies				Dettes flottantes				Dettes à moyen terme				Dettes globales			
	intérieure	extérieure	totale	% dette totale	total émis	% dette totale	1952	intérieure	extérieure	totale	% dette totale	1948	totale	% dette totale	1948	intérieure	extérieure	totale	% dette totale	
1948	1.424	528	1.952	30,2	-	-	-	2.439	2.083	4.522	59,8	100	-	-	3.863	2.611	6.474	100	-	
1949	1.436	598	2.034	30,1	-	-	-	2.566	2.148	4.714	69,9	104	-	-	4.002	2.746	6.748	104	-	
1950	1.924	731	2.655	36,6	-	-	-	2.419	2.190	4.609	63,4	102	-	-	4.343	2.921	7.264	112	-	
1951	2.199	720	2.919	38,3	-	-	-	2.507	2.190	4.697	61,7	104	-	-	4.706	2.910	7.616	118	-	
1952	2.156	700	2.856	38,7	30	0,4	100	2.296	2.190	4.486	60,9	99	-	-	4.482	2.890	7.372	114	-	
1953	2.406	680	3.086	45,0	30	0,4	100	1.545	2.190	3.735	54,5	83	-	-	3.981	2.870	6.851	106	-	
1954	2.400	660	3.060	41,8	250	3,4	833	1.826	2.185	4.011	54,8	89	-	-	4.476	2.845	7.321	113	-	
1955	2.775	639	3.414	46,2	265	3,6	883	1.719	1.991	3.710	50,2	82	-	-	4.759	2.630	7.389	114	-	
1956	2.754	605	3.359	46,4	385	5,3	1.283	1.510	1.987	3.497	48,3	77	-	-	4.649	2.592	7.241	112	-	
1957	3.059	538	3.597	49,7	385	5,3	1.283	1.297	1.956	3.253	45,0	72	-	-	4.741	2.494	7.235	112	-	
1958	3.276	512	3.788	51,9	385	5,3	1.283	1.173	1.948	3.121	42,8	69	-	-	4.834	2.460	7.294	113	-	
1959	3.896	487	4.383	54,8	385	4,8	1.283	1.344	1.892	3.236	40,4	72	-	-	5.625	2.379	8.004	124	-	
1960	4.390	430	4.820	55,9	425	4,9	1.417	1.461	1.920	3.381	39,2	75	-	-	6.276	2.350	8.626	133	-	
1961	4.310	401	4.711	57,8	425	5,2	1.417	1.056	1.956	3.012	37,0	67	-	-	5.791	2.357	8.148	126	-	
1962	4.785	395	5.180	58,7	693	7,9	2.310	956	1.993	2.949	33,4	65	-	-	5.484	2.388	8.822	136	-	
1963	4.701	388	5.089	57,7	865	9,8	2.883	902	1.967	2.869	32,5	63	-	-	6.468	2.355	8.823	136	-	
1964	4.950	356	5.306	60,2	660	7,5	2.200	850	2.003	2.853	32,4	63	-	-	6.460	2.359	8.819	136	-	
1965	5.492	333	5.825	59,2	660	6,7	2.200	1.151	2.004	3.155	32,1	70	2,00	2,00	7.503	2.337	9.840	152	-	
1966	5.379	306	5.685	53,1	660	6,2	2.200	1.057	1.998	3.055	28,6	68	1.300	12,1	8.396	2.304	10.700	165	-	
1967	6.762	278	7.040	56,8	1.002	8,1	3.340	1.054	2.000	3.054	27,5	68	1.300	10,5	10.118	2.278	12.396	191	-	
1968	6.079	426	6.505	49,7	1.814	13,6	6.047	1.267	2.210	3.477	26,6	77	1.300	9,9	10.460	2.636	13.096	202	-	
1969	7.073	827	7.900	55,3	2.136	15,0	7.120	929	2.062	2.991	20,1	66	1.249	8,7	11.387	2.889	14.276	221	-	

Evolution de la dette publique

CES/END. (70)



1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969

Source : Ministère des Finances - Trésorerie

Il est difficile de ne pas remarquer l'accélération de la progression de la dette publique à partir de 1964, état de choses qui dénote - à la suite d'une régression d'ordre conjoncturel des recettes ordinaires - d'une part un changement dans la politique de financements des investissements publics et d'autre part la prise d'engagements importants dans le secteur social.



22. Quant à son ordre de grandeur221. La relation de la dette publique par rapport au P.N.B.

L'évolution y relative est chiffrée dans le tableau ci-après.

Unité : million de francs

LA RELATION DE LA DETTE PUBLIQUE PAR RAPPORT AU P.N.B. 1950 - 1969							
Date	P.N.B.	Dettes totale		Dettes intérieure		Dettes extérieure	
		Montant	Rapport au P.N.B.	Montant	Rapport au P.N.B.	Montant	Rapport au P.N.B.
1950	(12.315)	7.263,7	58,98	6.533,0	53,05	730,7	5,93
1951	(16.880)	7.616,4	45,12	6.846,6	40,86	719,8	4,26
1952	17.945	7.372,4	41,08	6.671,9	37,18	700,5	3,90
1953	16.563	6.850,6	41,36	6.170,0	37,25	680,6	4,11
1954	16.981	7.320,6	43,11	6.660,6	39,22	660,0	3,89
1955	18.448	7.389,4	40,06	6.750,7	36,60	638,7	3,46
1956	20.296	7.241,1	35,68	6.627,0	32,65	614,1	3,03
1957	21.935	7.235,6	32,99	6.697,1	30,53	538,5	2,46
1958	21.810	7.293,9	33,44	6.781,5	31,09	512,4	2,35
1959	22.482	8.004,4	35,60	7.517,5	33,44	486,9	2,16
1960	24.689	8.625,9	34,94	8.165,3	33,07	460,6	1,87
1961	25.340	8.148,5	32,16	7.747,0	30,57	401,5	1,59
1962	25.796	8.822,5	34,20	8.427,9	32,67	394,6	1,53
1963	27.496	8.823,5	32,09	8.435,0	30,68	388,5	1,41
1964	31.596	8.819,4	27,91	8.463,3	26,78	356,1	1,13
1965	33.117	9.840,1	29,71	9.507,4	28,71	332,7	1,00
1966	34.665	10.700,4	30,87	10.394,8	29,99	305,6	0,88
1967	35.412	12.395,9	35,00	12.118,3	34,22	277,6	0,78
1968	37.926	13.096,2	34,53	12.282,6	32,39	813,6	2,14
1969	42.856	14.276,3	33,31	13.502,8	31,51	773,5	1,80

Source : Ministère des Finances - Trésorerie.

Ce tableau semble indiquer que l'importance relative de la dette publique va en diminuant ce qui serait à considérer comme une évolution favorable. Cette constatation mérite cependant d'être nuancée.

D'une part, il ne faut en effet pas oublier que les années de départ sont caractéristiques pour une situation d'après-guerre dans laquelle il y a disproportion entre les charges à assumer par les collectivités publiques et le P.N.B.

D'autre part, il convient de remarquer que malgré une certaine constance dans la progression du P.N.B., le % de la dette publique par rapport à ce dernier va néanmoins en augmentant entre 1964 et 1967, pour amorcer ensuite une légère diminution et se situer au niveau atteint pendant les années 1956-1962.

222. La relation de la dette publique par rapport au budget ordinaire

L'évolution en est la suivante :

Unité : million de francs

LA RELATION DE LA DETTE PUBLIQUE PAR RAPPORT AU BUDGET ORDINAIRE 1950 - 1969						
Date	Dette publique totale	Budget ordinaire		Service financier		Rapport
		Montant	Rapport à dette publique	Montant	Rapport à dette publique	Serv. financier Budget ordinaire
1950	7.263,7	2.129,1	29,31	270,2	3,72	12,69
1951	7.616,4	2.465,3	32,37	299,7	3,93	12,16
1952	7.372,4	3.633,6	49,29	750,5	10,18	20,65
1953	6.850,6	3.588,3	52,38	793,2	11,58	22,11
1954	7.320,6	3.229,5	44,12	318,9	4,36	9,87
1955	7.389,4	3.627,9	49,10	482,3	6,53	13,29
1956	7.241,1	3.757,1	51,89	450,4	6,22	11,99
1957	7.235,6	4.388,5	60,65	523,4	7,23	11,93
1958	7.293,9	4.733,8	64,90	443,8	6,08	9,38
1959	8.004,4	4.875,7	60,91	455,9	5,70	9,35
1960	8.625,9	4.954,9	57,44	427,3	4,95	8,62
1961	8.148,5	5.514,2	67,67	666,3	8,18	12,08
1962	8.822,4	5.535,2	62,74	437,3	4,96	7,90
1963	8.823,5	6.125,0	69,42	419,2	4,75	6,84
1964	8.819,4	7.323,4	83,04	401,4	4,55	5,48
1965	9.840,1	7.677,9	78,03	505,8	5,14	6,59
1966	10.700,4	8.496,9	79,41	475,1	4,44	5,59
1967	12.395,9	8.784,7	70,87	568,3	4,58	6,46
1968	13.096,2	9.538,6	72,83	699,0	5,34	7,33
1969	14.276,3	9.850,4	69,00	795,3	5,57	8,07

Source : Ministère des Finances - Trésorerie.

L'évolution préindiquée des rapports services financiers-budget ordinaire pourrait faire croire à une nette amélioration et, par conséquent, à une diminution du poids de la dette. En réalité, ce rapport ne se prête cependant guère à cette conclusion. Il faut en effet procéder à une étude plus détaillée des différentes composantes du service financier.

## AMORTISSEMENTS DE LA DETTE PUBLIQUE

Unité : million de francs

Période	Amortissements		
	Ordinaires	Extraordinaires <sup>x)</sup>	Total
1949	19,8	10,0	29,8
1950	88,5	30,5	119,0
1951	121,8	15,8	137,6
1952	104,2	469,1	573,3
1953	154,7	472,8	626,6
1954	113,0	46,4	159,4
1955	114,1	328,4	442,5
1956	149,1	117,6	266,7
1957	126,9	216,5	343,4
1958	131,1	120,6	251,7
1959	166,3	89,3	255,6
1960	119,6	73,9	193,5
1961	234,7	179,1	413,8
1962	97,8	94,8	192,6
1963	98,9	66,3	165,2
1964	127,7	31,1	158,8
1965	227,8	35,9	263,7
1966	157,7	13,1	170,8
1967	161,5	16,5	178,0
1968	174,4	73,3	247,7
1969	263,7	87,0	350,7
1970	319,0	--	319,0

Source : Nicolas Brimeyer - Etude de la dette publique du Grand-Duché de Luxembourg après la seconde guerre mondiale, en comparaison de celle de la Belgique.

Ce tableau fait apparaître que les variations importantes de la charge du service financier de la dette publique proviennent pour une part essentielle d'amortissements extraordinaires pratiqués en période de relative aisance budgétaire, phénomène qui a considérablement diminué à partir de 1962. De ce fait, l'évolution du service d'intérêt qui est plus significatif pour juger de la progression du poids de la dette n'a pas pu apparaître au tableau (relation dette-budget ordinaire).

x) Sont repris dans la rubrique des amortissements extraordinaires, les remboursements avant l'échéance d'emprunts à long terme, ainsi que l'amortissement des bons de la reconstruction et des bons spéciaux.

## INTERETS DE LA DETTE PUBLIQUE

Unité : million de francs

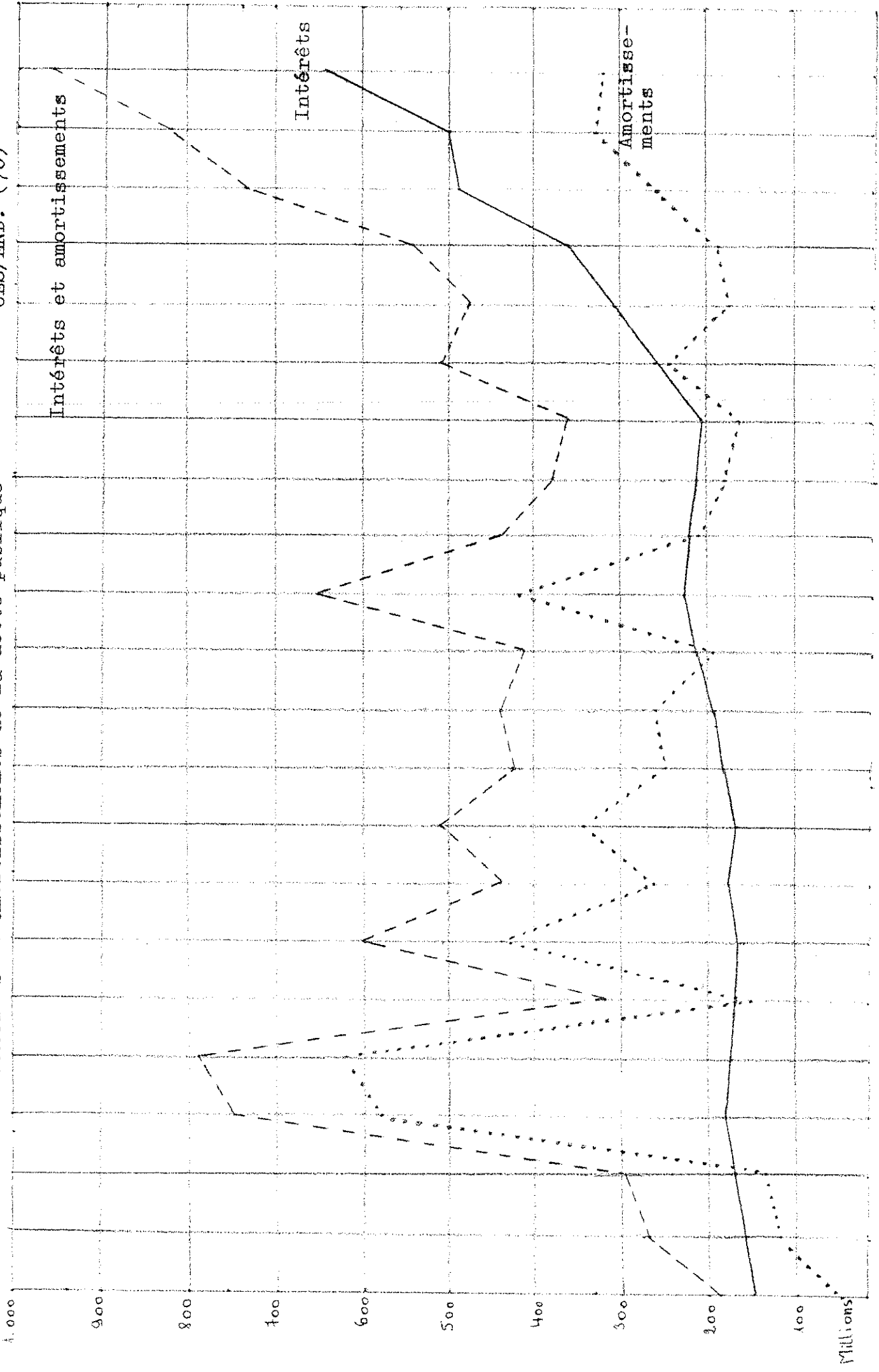
Période	Intérêts			
	valeur absolue	1950 = 100	en % du P.N.B.	en % du budget ordinaire
1950	151	100	1,23	7,09
1951	162	107	0,96	6,57
1952	175	116	0,98	4,82
1953	164	109	0,99	4,57
1954	158	105	0,93	4,89
1955	173	115	0,94	4,77
1956	184	122	0,91	4,90
1957	180	119	0,82	4,10
1958	192	127	0,88	4,06
1959	200	132	0,89	4,10
1960	234	155	0,95	4,72
1961	252	167	0,99	4,57
1962	228	151	0,88	4,12
1963	245	162	0,89	4,00
1964	239	158	0,76	3,26
1965	247	164	0,75	3,22
1966	304	201	0,88	3,58
1967	374	248	1,06	4,26
1968	482	319	1,27	5,05
1969	500	331	1,17	5,08
1970	641	425	-	-

Source : Nicolas Brimeyer - Etude de la dette publique du Grand-Duché de Luxembourg après la seconde guerre mondiale, en comparaison de celle de la Belgique.

Ce tableau fait ressortir que la charge en intérêts du service financier de la dette publique a plus que quadruplé par rapport à l'année de base 1950, la progression étant prononcée surtout à partir de 1966. Ce fait se vérifie en confrontant l'évolution de cette charge avec celles du P.N.B. et du budget ordinaire.

Intérêts et amortissements de la dette publique

CES/END. (70)



Source: Ministère des Finances - Trésorerie

223. L'importance de la dette publique par rapport au degré d'endettement des pays de la CEE

La dette publique sera analysée par rapport à la population totale et par rapport à la population active. La population totale et la population active ont évolué comme suit au Grand-Duché.

2231. La dette publique luxembourgeoise par rapport à la population

Unités : millier d'habitants  
francs

Période	Population		Dette par habitant	
	totale	active	population totale	population active
1959	312,1	-	25.646	-
1960	313,9	134	27.480	64.373
1961	316,8	134	25.720	60.805
1962	320,7	136	27.509	64.868
1963	324,1	136	27.223	64.875
1964	327,7	138	26.912	63.906
1965	331,0	139	29.728	70.791
1966	333,8	140	32.055	76.429
1967	335,0	138	37.003	89.826
1968	335,9	139	38.988	94.216

Source : Office statistique des Communautés européennes.

Pour une population totale et une population active sans grande évolution au cours de la dernière décennie, l'on constate par contre que la dette par habitant a augmenté depuis 1960 de 42 % par rapport à la population totale et de 46 % par rapport à la population active.

## L'endettement public par habitant

1968

unité : francs

Rang	Pays	
1	Etats-Unis	89.304
2	Grande-Bretagne	82.698
3	Israël	69.864
4	Belgique	57.809
5	Nouvelle Zélande	57.021
6	Australie	55.308
7	Canada	52.381
8	Luxembourg	38.988
9	Irlande	37.680
10	Suède	32.116
11	Pays-Bas	30.929
12	Norvège	28.964
13	Italie	26.514
14	République Fédérale Allemande	25.496
15	France	19.127
16	Afrique du Sud	17.395
17	Chili	16.596
18	Grèce	12.367
19	Ghana	11.667
20	Finlande	10.992
21	Autriche	10.448
22	Suisse	9.630
23	Espagne	9.000
24	Uruguay	8.709
25	Islande	8.522
26	Turquie	8.431

Source : Pick's Currency Year Book 1969.

Le Luxembourg range en huitième position; mais en faisant abstraction des pays à forte expansion qui le précèdent, il vient immédiatement après la Grande-Bretagne et la Belgique.

2252. La dette publique par rapport à la population totale de la CEE

Unité - population : million d'habitants  
 - dette : million de francs  
 - dette/habitant : francs

Pays Période	Allemagne (R.F)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
<u>1959</u>						
Pop. tot.	54,9	45,2	49,4	11,3	9,1	0,3121
Dette tot.	175.000	850.000	455.000	240.000	375.000	8.004
Dette/hab.	3.188	18.805	9.211	21.239	41.209	25.646
<u>1960</u>						
Pop. tot.	55,4	45,7	49,6	11,5	9,2	0,3139
Dette tot.	200.000	860.000	460.000	250.000	395.000	8.626
Dette/hab.	3.610	18.818	9.274	21.739	42.935	27.480
<u>1961</u>						
Pop. tot.	56,1	46,2	49,9	11,6	9,2	0,3168
Dette tot.	220.000	865.000	450.000	260.000	410.000	8.148
Dette/hab.	3.922	18.723	9.018	22.414	44.565	25.720
<u>1962</u>						
Pop. tot.	56,9	47,0	50,2	11,8	9,2	0,3207
Dette tot.	230.000	875.000	475.000	270.000	425.000	8.822
Dette/hab.	4.042	18.617	9.462	22.881	46.196	27.509
<u>1963</u>						
Pop. tot.	57,6	47,9	50,6	12,0	9,3	0,3241
Dette tot.	270.000	910.000	480.000	280.000	445.000	8.823
Dette/hab.	4.688	18.998	9.486	23.333	47.849	27.225
<u>1964</u>						
Pop. tot.	58,3	48,4	51,1	12,1	9,4	0,3277
Dette tot.	305.000	890.000	515.000	285.000	460.000	8.819
Dette/hab.	5.232	18.388	10.078	23.554	48.936	26.912
<u>1965</u>						
Pop. tot.	59,0	48,9	51,6	12,3	9,5	0,3310
Dette tot.	355.000	860.000	555.000	305.000	485.000	9.840
Dette/hab.	6.017	17.587	10.756	24.797	51.053	29.728
<u>1966</u>						
Pop. tot.	59,6	49,4	52,0	12,5	9,5	0,3338
Dette tot.	430.000	810.000	550.000	310.000	505.000	10.700
Dette/hab.	7.215	16.397	10.577	24.800	53.158	32.055
<u>1967</u>						
Pop. tot.	59,9	49,9	52,4	12,6	9,6	0,3350
Dette tot.	570.000	920.000	530.000	360.000	525.000	12.396
Dette/hab.	9.516	18.437	10.115	28.571	54.688	37.003
<u>1968</u>						
Pop. tot.	60,2	(50,1)	(52,8)	12,7	9,6	0,3359
Dette tot.	-	985.000	595.000	395.000	565.000	13.096
Dette/hab.	-	19.661	11.269	31.102	58.854	38.983

Source : -Office statistique des Communautés européennes  
 -"10 années de Marché Commun".



2233. La dette publique par rapport à la population active de la CEE

Unité : - population: million d'habitants  
 - dette: million de francs  
 - dette/habitant : francs

Pays Période	Allemagne (R.F.)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxem- bourg
1959						
Pop. active	26,1	18,9	21,1	4,0	-	-
Dette tot.	175.000	850.000	455.000	240.000	375.000	8.004
Dette/hab.	6.705	44.974	21.564	60.000	-	-
1960						
Pop. active	26,2	18,8	20,8	4,1	-	0,134
Dette tot.	200.000	860.000	460.000	250.000	395.000	8.626
Dette/hab.	7.634	45.745	22.115	60.976	-	64.375
1961						
Pop. active	26,4	18,8	20,7	4,1	3,6	0,134
Dette tot.	220.000	865.000	450.000	260.000	410.000	8.148
Dette/hab.	8.334	46.011	21.739	63.415	113.889	60.005
1962						
Pop. active	26,5	18,9	20,4	4,2	3,6	0,136
Dette tot.	230.000	875.000	475.000	270.000	425.000	8.822
Dette/hab.	8.679	46.296	23.284	64.286	118.056	64.868
1963						
Pop. active	26,6	19,3	20,0	4,3	3,6	0,136
Dette tot.	270.000	910.000	480.000	280.000	445.000	8.823
Dette/hab.	10.150	47.150	24.000	65.116	123.611	64.875
1964						
Pop. active	26,7	19,7	19,9	4,4	3,7	0,138
Dette tot.	305.000	890.000	515.000	285.000	460.000	8.819
Dette/hab.	11.423	45.178	25.879	64.773	124.324	63.903
1965						
Pop. active	26,8	19,7	19,7	4,4	3,7	0,139
Dette tot.	355.000	860.000	555.000	305.000	485.000	9.840
Dette/hab.	13.246	43.655	28.173	69.318	131.081	70.791
1966						
Pop. active	26,8	19,8	19,5	4,5	3,7	0,140
Dette tot.	430.000	810.000	550.000	310.000	505.000	10.700
Dette/hab.	16.045	40.909	28.205	68.889	136.486	76.429
1967						
Pop. active	26,3	20,0	19,6	4,4	3,7	0,138
Dette tot.	570.000	920.000	530.000	360.000	525.000	12.396
Dette/hab.	21.673	46.000	27.041	81.818	141.892	89.826
1968						
Pop. active	26,2	19,9	19,6	4,4	3,7	0,139
Dette tot.	-	985.000	595.000	395.000	565.000	13.096
Dette/hab.	-	49.497	30.357	89.773	152.703	94.216

Source : - Office statistique des Communautés européennes  
 - "10 années de Marché Commun".

Evolution de la dette communale luxembourgeoise  
1957 - 1969

unité : million de francs

Période	Dette communale			1957 = 100
	à long terme	à court terme	totale	
1957	965	265	1.230	100
1958	1.164	141	1.305	106
1959	1.349	229	1.578	128
1960	1.331	243	1.574	128
1961	1.410	242	1.652	134
1962	1.454	283	1.737	141
1963	1.514	379	1.893	154
1964	1.963	348	2.311	188
1965	1.998	439	2.437	198
1966	2.095	543	2.638	214
1967	2.118	650	2.768	225
1968	2.588	132	2.720	221
1969	2.868	166	3.034	247

Source : Ministère de l'Intérieur.

La dette à court terme a sensiblement baissé à partir de 1968, elle a été consolidée en effet comme le montrent les chiffres de la dette à long terme pour la même période. L'on constate également que contrairement à la dette de l'Etat qui a passé de 1948 = 100 à 221 en 1969, l'évolution de la dette communale a plus que doublé depuis 1957 (1969 = 247).

LA DETTE PUBLIQUE PAR RAPPORT A LA POPULATION TOTALE ET A LA POPULATION ACTIVE DE LA CEE  
(1966 - 1968)

GES/ENU. (70)

Unité : -dette en million de fr.  
-dette/hab. : francs

Période	Pays	Allemagne (R.F.)	France	Italie	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
<u>1966</u>							
Dettes publique totale		1.228.000	1.030.000	937.000	736.000	602.000	13.338
Dettes/population totale		20.604	20.850	18.019	58.880	63.368	39.958
Dettes/population active		45.821	52.020	48.051	163.555	162.703	95.271
Dettes de l'Etat		581.000	800.000	531.000	326.000	507.400	10.700
Dettes/population totale		9.748	16.194	10.212	26.080	53.411	32.055
Dettes/population active		21.679	40.404	27.231	72.444	137.135	76.429
Autres dettes *		647.000	230.000	406.000	410.000	94.600	2.638
Dettes/population totale		10.856	4.656	7.808	32.800	9.958	7.903
Dettes/population active		24.142	11.616	20.820	91.111	25.568	18.842
<u>1967</u>							
Dettes publique totale		1.394.000	1.136.000	1.035.000	822.000	626.000	15.164
Dettes/population totale		23.272	22.766	19.752	65.238	65.208	45.266
Dettes/population active		53.004	56.800	52.806	186.818	169.189	109.884
Dettes de l'Etat		663.000	906.000	497.000	360.000	528.900	12.396
Dettes/population totale		11.068	18.156	9.485	28.571	55.094	37.003
Dettes/population active		25.209	45.300	25.357	81.818	142.946	89.826
Autres dettes *		731.000	-	472.000	464.000	97.100	2.768
Dettes/population totale		12.204	-	9.008	36.825	10.115	8.263
Dettes/population active		27.795	-	24.082	105.455	26.243	20.058
<u>1968</u>							
Dettes publique totale		1.504.000	-	-	880.000	-	15.816
Dettes/population totale		24.983	-	-	69.291	-	47.085
Dettes/population active		57.405	-	-	200.000	-	113.784
Dettes de l'Etat		720.000	988.000	563.000	400.000	570.300	13.096
Dettes/population totale		11.960	19.721	10.663	31.496	59.406	38.988
Dettes/population active		27.481	49.648	28.724	90.989	154.135	94.216
Autres dettes *		784.000	-	-	480.000	-	2.720
Dettes/population totale		13.023	-	-	37.795	-	8.097
Dettes/population active		29.924	-	-	109.091	-	19.568

\* notamment provinces, départements, cantons, communes.

Source : Annuaire statistique de la République Fédérale d'Allemagne.

Dans les deux tableaux pages 21 et 22 l'on a établi le rapport des dettes des Etats des six pays du Marché Commun avec leur population totale et active respective.

Le Luxembourg range dans les 2 hypothèses en deuxième position.

..... Pour avoir cependant une image plus complète de la dette publique totale et non seulement de la dette de l'Etat, l'on a examiné dans le tableau page 24, la composante de cette dette publique totale, c'est-à-dire, la dette de l'Etat et les différentes dettes contractées éventuellement par les provinces, les départements, les cantons et/ou les communes.

Le Luxembourg vient ici seulement en troisième position, car les Pays-Bas, dont l'endettement communal est très élevé, viennent le dépasser.

Cependant, en l'absence d'indications suffisamment précises quant aux différences qu'il peut y avoir dans les pays examinés en ce qui concerne certaines pratiques de débudgétisation d'investissements publics, l'interprétation de ces indications doit être faite avec une certaine circonspection.

## EVOLUTION DES DEPOTS BANCAIRES ET DES DEPOTS D'EPARGNE

Unité : million de francs

Période	Dépôts				total	1958= 100	Dettes			1958= 100
	d'épargne	à vue	à term	publique			communale	totale		
1958	5.646	4.595	2.820	13.061	100	7.294	1.305	8.599	100	
1959	6.145	5.029	2.950	14.124	108	8.004	1.578	9.582	111	
1960	6.617	5.716	3.672	16.005	123	8.626	1.574	10.200	119	
1961	6.986	6.864	4.367	18.217	139	8.148	1.652	9.800	114	
1962	7.709	7.517	5.784	21.010	161	8.822	1.737	10.559	123	
1963	8.653	7.830	6.444	22.927	176	8.823	1.893	10.716	125	
1964	9.795	8.754	7.824	26.373	202	8.819	2.311	11.130	129	
1965	10.773	10.180	9.267	30.180	231	9.840	2.437	12.277	143	
1966	11.597	12.256	10.780	34.634	265	10.700	2.638	13.338	155	
1967	12.572	12.342	12.471	37.385	286	12.396	2.768	15.164	176	
1968	13.678	15.442	13.431	42.551	326	13.096	2.720	15.816	184	

Source : STATREC

Il résulte de ce tableau que les ressources de financement ont évolué de 1958 à 1968 d'une façon plus forte que la dette publique totale, ce qui est à considérer comme étant favorable.

Cette constatation mérite cependant d'être nuancée alors que les dépôts recensés contiennent une certaine proportion de fonds d'origine étrangère qui se prêtent moins comme source de financement interne en raison de leur extrême mobilité. Cette proportion paraît être allée en croissant plus fortement au cours des dernières années s'il faut en juger d'après le rythme d'évolution constaté respectivement pour les dépôts d'épargne d'un côté et les autres dépôts d'un autre côté.

EVOLUTION DU FONDS DE CRISE  
1953 - 1969

Unité : million de francs  
Situation au 31 décembre

Année	Compte auprès de la Caisse d'Epargne (liquidités)		Dépôts Or		Titres		Prêts communaux (implantations industrielles)		Total	
	nombre absolu	1953 = 100	nombre absolu	1956 = 100	nombre absolu	1960 = 100	nombre absolu	1961 = 100	nombre absolu	1953 = 100
1953	135,0	100	-	-	-	-	-	-	155,0	100
1954	290,5	215	-	-	-	-	-	-	290,5	215
1955	290,5	215	-	-	-	-	-	-	290,5	215
1956	217,4	161	233,1	100	-	-	-	-	450,5	334
1957	215,6	160	384,9	165	-	-	-	-	600,5	445
1958	245,6	182	385,4	165	-	-	-	-	631,0	467
1959	245,6	182	386,4	166	-	-	-	-	632,0	468
1960	220,7	163	412,8	177	24,5	100	-	-	658,0	487
1961	144,5	107	528,4	227	51,0	208	10,0	100	733,9	544
1962	136,0	101	529,4	227	51,0	208	83,5	835	799,9	593
1963	108,3	80	531,2	228	51,0	208	111,8	1.118	802,3	594
1964	126,4	94	535,1	230	24,8	101	129,0	1.290	815,3	604
1965	164,2	122	538,0	231	14,9	61	126,2	1.262	843,3	625
1966	32,7	24	619,9	266	60,6	247	141,7	1.417	854,9	633
1967	34,6	26	620,3	266	60,6	247	140,4	1.404	855,9	634
1968	19,0	14	670,9	288	9,9	40	157,0	1.570	856,8	635
1969	14,4	11	671,3	288	9,9	40	164,4	1.644	860,0	637

Source : Ministère des Finances - Trésorerie.

23. Quant à son affectation

Dans leur plan de travail initial les membres du Conseil avaient l'intention de dresser un inventaire de toutes les contreparties de notre dette publique et d'en faire une évaluation aussi complète que possible.

Ce chapitre devait comporter les points suivants :

- l'inventaire des contreparties
  - . l'infrastructure du pays
  - . le Fonds de crise et les autres Fonds de réserve
  - . les avoirs de l'Etat
- l'évaluation des contreparties
  - . l'évaluation des contreparties réalisables
  - . l'importance des contreparties non réalisables.

L'intérêt d'un tel inventaire aurait consisté à permettre d'analyser dans quelle mesure il était créé, au moyen du produit des emprunts, un avoir susceptible de servir la collectivité en général ou de conduire à un rendement financier tangible.

Certaines données concernant plus particulièrement la participation de l'Etat dans les sociétés d'économie mixte et les sociétés nationalisées et celles relatives aux avoirs de l'Etat en compte, ont été portées à la connaissance du Conseil.

D'autres données ayant notamment trait à l'infrastructure du pays n'ont pas pu être rassemblées, bien qu'une demande les concernant eût été faite aux autorités compétentes.

Aussi le Conseil, dans l'impossibilité de dresser un bilan complet des contreparties de notre dette publique, recommande-t-il au Gouvernement de charger ses services compétents de procéder à une telle étude dont les résultats ne manqueraient pas d'avoir une incidence sur les conclusions d'un document du genre du présent avis.



24. Quant à son cadre législatif

241. Les fonds spéciaux et les principes de l'unité, de l'annualité et de l'universalité budgétaires

Depuis quelques années les fonds spéciaux, chargés de recueillir les moyens financiers destinés à couvrir certains besoins particuliers, notamment à financer certains investissements publics massifs, se multiplient. On peut se demander dans quelle mesure ces fonds sont compatibles avec les principes d'une saine gestion budgétaire.

La règle de l'unité budgétaire veut que les prévisions de recettes et de dépenses de tous les services doivent être présentées dans un seul document et qu'un seul projet de loi soit voté par la Chambre des Députés (J. Kauffman : Politiques budgétaire et fiscale au Grand-Duché de Luxembourg, 1968 p. 6). Aussi longtemps que les fonds sont alimentés par des crédits émergeant au budget, que les dépenses effectuées par leur truchement sont autorisées par des lois et que l'état de la situation financière résulte d'un compte annexé au budget, il ne paraît pas que les fonds soient en contradiction avec le principe de l'unité budgétaire.

Une dérogation à la règle de l'annualité budgétaire qui veut que toute dépense inscrite au budget ne puisse être effectuée qu'au cours de l'exercice pour lequel il est voté paraît également légitime, dans la mesure où l'exécution de travaux importants doit s'échelonner sur plusieurs années et où la liquidation des fonds destinés à couvrir les dépenses afférentes ne s'accommode pas du rythme des échéances budgétaires annuelles. Mais au nom de la règle de l'annualité également, il faut exiger que les principes de comptabilité et de publicité évoqués à propos de la règle de l'unité budgétaire soient respectés. On ne peut qu'appuyer la proposition formulée en 1967 par la Commission parlementaire des finances d'après laquelle il conviendrait d'ajouter à la loi budgétaire une proposition ainsi formulée :

"Le programme annuel des travaux sera arrêté en conseil des ministres. Le rapport d'activité et les comptes seront publiés annuellement dans les comptes accompagnant le projet de budget."

Il conviendrait même de prescrire que les comptes afférents ne reflètent pas simplement les recettes et les dépenses de l'année, mais aussi la situation initiale et finale.

Enfin l'institution des fonds ne paraît pas violer la règle de l'universalité budgétaire pour autant qu'ils sont alimentés par des crédits dûment inscrits au budget et prélevés sur l'ensemble des recettes, sans qu'une source fiscale particulière leur soit affectée.

Mais si l'institution des fonds spéciaux paraît ne pas violer les principes énoncés ci-dessus, les modalités de leur gestion donnent lieu à de vives critiques, et la présentation de leurs comptes n'assure pas l'indispensable transparence de la situation comptable.

En ce qui concerne le Fonds des Routes une innovation préconisée dans le programme pluriannuel des finances publiques violerait directement les principes budgétaires. En effet, le Gouvernement voudrait assurer une autonomie financière plus grande à ce fonds en demandant à la Chambre de l'autoriser à émettre, au cours de la période 1971-1975, des emprunts pour un montant global qu'il estime provisoirement à quelque 2,1 milliards de francs. Le programme pluriannuel des finances publiques dit :

"Le Gouvernement fera des propositions à la Chambre des députés en vue de la création de nouvelles ressources qui seront affectées au service financier des emprunts à contracter par le Fonds."

Cette façon de procéder serait contraire à la fois aux trois principes qui ont été évoqués ci-dessus; celui de l'unité budgétaire par l'institution d'un budget parallèle portant sur des sommes considérables qui ne seraient pas reprises dans le budget de l'Etat; celui de l'annualité par l'effacement des compartimentages annuels difficilement compatibles, il est vrai, avec l'exécution économique de travaux publics de grande envergure; celui de l'universalité budgétaire par l'affectation spécifique de certaines ressources à ce fonds. Le Fonds des Routes jouissant d'une large autonomie, sa gestion échapperait au contrôle parlementaire ainsi qu'à celui de la Chambre des Comptes, alors que l'amortisation et le service des intérêts des emprunts qu'il contracte ne sauraient être assurés que par des recettes qui seraient nécessairement de nature fiscale ou para-fiscale. Leur introduction, tout en échappant à la procédure budgétaire normale, renforcerait encore la charge fiscale actuelle.

Le procédé envisagé par le Gouvernement présente le caractère d'une débudgétisation sous forme d'institution d'un budget parallèle soustrait aux rigueurs du contrôle serré que prévoit la législation.

Par contre, une débudgétisation de certains investissements susceptibles d'apporter un rendement financier immédiat ne doit pas être écartée en principe. Ainsi on peut approuver la législation nouvelle qui permet que des immeubles destinés à abriter des administrations nationales ou internationales soient construits par l'initiative privée, sans l'intervention financière de l'Etat, et loués ensuite à l'Etat ou, si le locataire devait être une institution internationale, à celle-ci, sous la garantie de l'Etat.

242. Le recours à l'émission de certificats

Dans son rapport annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1968 (222. l'évolution de la croissance économique et des dépenses budgétaires, page 41), le Conseil Economique et Social avait déjà relevé que la comparabilité dans le temps des chiffres indiqués au titre des dépenses budgétaires et partant les conclusions en résultant se trouvent en partie faussées du fait que la présentation des contributions de l'Etat à la constitution des réserves de l'assurance-pension a été modifiée.

En effet, alors qu'à l'époque l'Etat s'est acquitté de ses obligations afférentes principalement moyennant des fonds prélevés sur ses recettes effectives, il a eu recours par la suite, de plus en plus, à la création de certificats de la dette publique à terme non défini, dont le montant en capital, après avoir commencé à figurer au budget comme recette et dépense extraordinaires, a fini par être supprimé à partir du budget rectificatif de 1967, si bien que seul le service des intérêts dus sur ces certificats se retrouve depuis lors dans les dépenses budgétaires.

Cette façon de procéder ne semble pas acceptable au Conseil pour le moins sous sa forme actuelle.

Aussi longtemps en effet que le système actuariel de nos régimes d'assurance-pension continue à être celui de la couverture en capital des pensions échues - et il existe des motifs d'ordre économique pertinents pour maintenir un tel système dans les conditions données au Luxembourg -, il ne paraît pas licite de substituer à la contribution en capital due par l'Etat en vertu de ce système, une obligation à terme non défini sans valeur nominale et n'engageant en principe qu'au paiement d'une rente perpétuelle.

3. L'INVENTAIRE DES BESOINS A MOYEN ET A LONG TERME

Dans son avis CES/BUDG. (68) du 26 juillet 1968 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil avait évalué nos besoins en équipements collectifs comme suit :

<u>Résumé :</u>	<u>million de francs :</u>
Moyens de communication	10.000
Santé publique	2.200
Education nationale	2.000
Bâtiments publics	2.880
Tourisme et Sport	1.350
Logements sociaux	1.000
Total	<u>19.430</u>

Cette prévision se dégage d'un inventaire des besoins esquissés dans les programmes des ressorts gouvernementaux respectifs.

Entre temps, certains travaux en cours pendant l'année 1968 ont pu être menés à bonne fin - nous citons à titre d'exemple le bâtiment des Postes à Luxembourg-Gare - alors que d'autres projets - tel que le Centre pour enfants mentalement handicapés à Esch-sur-Alzette, par exemple, - n'ont pas encore été entamés.

Il s'y ajoute qu'à la suite de l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement une mise à jour du programme des travaux d'infrastructure s'imposait en tout état de cause.

Pour effectuer cette mise à jour, le Conseil Economique et Social a pu puiser certains renseignements dans la déclaration gouvernementale du 11 février 1969, dans le programme pluriannuel des finances publiques 1970-1975 du 15 octobre 1969 ainsi que dans le rapport gouvernemental sur la situation économique,

financière et sociale du pays soumis pour avis au Conseil Economique et Social.

Afin de lui permettre d'effectuer une mise à jour aussi complète que possible des chiffres susmentionnés, le Conseil Economique et Social s'est adressé aux différents Ministères lesquels ont été priés de faire connaître leurs objectifs chiffrés, à savoir :

- les réalisations depuis 1968;
- les travaux en cours;
- les projets pour les années à venir (avec indication des priorités s'il y a lieu).

Le Conseil Economique et Social regrette de devoir constater qu'à l'exception de renseignements qui lui sont parvenus pour le logement social, la santé publique, l'éducation physique et les sports, il n'a pas été possible d'obtenir des réponses suffisamment détaillées et chiffrées sur les autres besoins à retenir dans le cadre de cette étude.

Pour ces motifs, le Conseil Economique et Social est parti de l'hypothèse que le programme prévisionnel décennal établi en 1968 reste valable, pour autant qu'il ne lui est pas dérogé par la déclaration gouvernementale ou le programme pluriannuel précités.

Ci-après, nous entendons passer en revue les différentes catégories d'équipements collectifs :

### 31. Les moyens de communication

Compte tenu du programme de construction au Grand-Duché d'une grande voirie de communication (autoroutes) et des dépenses pour l'entretien et l'amélioration du réseau routier existant,

le Conseil Economique et Social avait estimé qu'une dépense annuelle de 800 millions de francs par an était nécessaire dans l'intérêt de l'infrastructure de notre trafic routier.

Le programme pluriannuel indique que "les crédits dans l'intérêt des routes pourront être portés à 280 millions en 1971 et atteindront probablement 370 millions en 1975".

Il faut préciser cependant que le "Fonds des Routes" (dépenses prévues : 5,3 milliards de francs, valeur 1967) est exclu du plan pluriannuel, étant donné que le Gouvernement "entend proposer à la Chambre des Députés, entre autres, des modalités spéciales de financement des travaux de construction d'une grande voirie".<sup>x)</sup>

Le rapport gouvernemental sur l'évolution économique, financière et sociale de mars 1970 précise à ce sujet que "la réalisation du programme de nouvelle voirie sera, pour des raisons d'ordre financier, étalée sur une période de quinze ans, au lieu de dix ans comme initialement prévu".

Une première étape couvrant la période de 1970 à 1975 comportera, d'après les indications du Gouvernement, des dépenses de plus de 2 milliards de francs, soit des dotations de l'ordre de 400 à 500 millions de francs par an à partir de 1971.

Ce programme est conçu comme suit :

---

<sup>x)</sup> voir à cet égard les observations reproduites à la page 31 du présent avis.

- "- L'aménagement de la route d'Esch/Alzette à Luxembourg, avec une pénétrante jusqu'à la place St. Pierre et Paul à Hollerich;
- la construction d'un premier tronçon de la ceinture de contournement de la ville de Luxembourg dans sa partie ouest-sud, reliant ainsi, entre elles, les routes E No 9 et 42 et absorbant tout le trafic important venant du sud-ouest du pays;
- le raccordement, à notre réseau routier actuel, des grandes voiries internationales aboutissant à notre frontière en 1975 (autoroute belge au Sud d'Arlon près de Clemency; autoroute de Sarrebruck, près de Remich; autoroute de Trèves au Nord de Wasserbillig; route rapide de l'Eifel, venant de Bitburg, à Echternach).
- A ce premier programme relevant de la loi de 1967, il y a lieu d'ajouter, outre le contournement d'Ettelbruck, une première partie de la route collectrice du Sud allant de la bifurcation sur la route de Pétange, située après Bascharage, vers la frontière belge pour rejoindre la route Longwy-Arlon en territoire belge."

Les investissements de la société nationale de CFL ne rentrant pas dans les investissements collectifs proprement dits, il reste à examiner les besoins de l'infrastructure aérienne et portuaire.

Pour ce qui est de l'aéroport, les renseignements nous parvenus par le Ministère compétent prévoient les crédits suivants :



Investissements réalisés respectivement projetés dans l'intérêt de l'Aéroport de Luxembourg

<u>Exercice</u>	<u>Investissements</u>
1970	45,0 millions
1971	22,0 millions
1972	13,5 millions
1973	19,0 millions
1974	6,0 millions
1975	5,0 millions

Il en résulte une dépense annuelle moyenne de l'ordre de 22 millions, non compris les frais de construction d'une nouvelle aérogare.

D'après nos renseignements, il n'y a pas de besoins nouveaux pour le financement des installations du port de Mervelt.

Ne disposant d'autre part pas de renseignements plus précis pour les conduites d'adduction d'eau potable et industrielle, le Conseil Economique et Social retient pour l'ensemble de l'infrastructure de transport autre que routière une dépense annuelle de 50 millions de francs.

Il s'ensuit que les besoins totaux de financement pour l'infrastructure "transports" se chiffrent à un montant annuel moyen de l'ordre de 825 millions de francs, compte tenu de l'étalement du programme de construction de la grande voirie.

32. L'équipement sanitaire et gériatrique

Sur base d'une étude de l'ancien secrétaire d'Etat à la Santé Publique, le Conseil Economique et Social avait retenu en 1968 des besoins à financer pour un total de 1.500 millions

de francs dans le secteur hospitalier et de 720 millions de francs dans le secteur des maisons de retraite et de gériatrie.

Pour réaliser dans une période de dix ans l'ensemble du programme envisagé par le Gouvernement, des crédits budgétaires annuels de 220 millions de francs se seraient avérés nécessaires.

Ce programme a fait l'objet d'une mise à jour de la part du nouveau titulaire du Ministère de la Santé Publique dont les conclusions ont été communiquées au Conseil Economique et Social.

Nous en retenons ici les passages essentiels :

"Travaux en cours

Construction d'un passage souterrain entre les 2 parties de la Maison de Santé d'Ettelbruck (coût évalué - 6 millions);

construction d'un nouveau chauffage central à la Maison de Santé d'Ettelbruck (1ère tranche - coût évalué - 5 millions; coût total évalué - 25 millions);

participation du Ministère pour 1970 aux frais de construction, de transformation et d'équipement de cliniques privées et semi-publiques (26 millions).

Projets

Agrandissement de la clinique gérontologique à Echternach (coût évalué - 27 millions);

agrandissement de la maison pour enfants handicapés à Mondorf (évaluation - 20 millions);

construction d'une école d'infirmières (évaluation - 50 millions);

agrandissement et aménagement de l'Hospice du Rham (évaluation - 26 millions);

modernisation de l'Etablissement thermal de Mondorf-Etat avec nouvelles constructions etc. (évaluation - 180 millions);

construction d'un nouveau pavillon à la Maison de Santé d'Ettelbruck (évaluation - 130 millions);

construction d'un centre administratif médico-social (évaluation - 50 millions).

Compte tenu des transformations et aménagements majeurs projetés aux établissements hospitaliers de l'Etat (Maison de Santé d'Ettelbruck, Sanatoriums de Vianden et Betzdorf - coût total évalué : 92 millions) ainsi que des engagements financiers et des projets du Ministère dans les secteurs hospitaliers semi-public et privé (nouvel hôpital municipal; clinique pour enfants; centres de gériatrie à Esch, Ettelbruck, Wiltz; nouvelles constructions et équipements divers - coût total évalué : 1.124 millions), la dépense globale passe à 1.704 millions.

Ce chiffre appelle quelques commentaires.

Il reste basé en premier lieu sur les projets soit définitifs soit assez avancés et non sur des hypothèses de travail.

En deuxième lieu, il ne représente que le montant effectif de l'intervention financière projetée de l'Etat, et non le coût total des travaux à effectuer. Il faut en effet prendre en considération que l'Etat ne financera que partiellement les travaux dans les secteurs hospitaliers semi-public et privé.

Finalement, il y a lieu de relever que, si le présent inventaire comprend quelques projets comportant des interventions financières à plus long terme telles que la participation de l'Etat au nouvel hôpital municipal qui s'étend sur une durée de 20 ans, il se limite en majeure partie à une période ne dépassant pas celle du plan pluriannuel (1971 à 1975).

Pour le financement des besoins dans la seconde partie de cette décade, besoins non encore compris au présent inventaire, j'estime que des dépenses supplémentaires de l'ordre de 400 millions viendront s'ajouter aux 1.704 millions déjà citées."

A la lumière de ces développements, il faudrait chiffrer des besoins d'investissements des secteurs sous rubrique à 2.100 millions de francs pour les 10 années à venir, soit à 210 millions de francs par année.

### 33. Bâtiments publics

En 1968 le Ministre de l'Education Nationale avait évalué nos seuls besoins en constructions scolaires, en gros à 2 milliards de francs.

Se basant sur les projets de construction en bâtiments publics administratifs, le Conseil Economique et Social avait évalué le coût de ces divers projets à 2,8 milliards de francs.

Le Gouvernement ayant opéré un choix parmi les projets en présence, il s'avère possible de dresser aujourd'hui une évaluation plus serrée de nos besoins en ces domaines.

#### 331. Bâtiments scolaires

D'après les indications du Gouvernement, une tranche de 200 millions de francs par an est réservée aux constructions scolaires.

Le programme en question comporterait les travaux suivants :

##### 3311. Chantiers en cours

- Centre professionnel à Ettelbruck, à terminer en 1970;
- Ecole des Arts et Métiers à Luxembourg (1ère étape), à terminer en 1970 (2ème étape à commencer en 1971, à terminer en 1972);
- Centre de logopédie à Luxembourg (1ère étape), à terminer en 1971 (2ème étape à commencer en 1971/72, à terminer en 1972/73);
- Agrandissement du lycée de jeunes filles à Esch/Alzette (1ère étape), à terminer en 1970/71 (2ème étape : piscine, à commencer en 1971, à terminer en 1972);
- Ecole européenne à Luxembourg (1ère étape), à terminer en 1970/71.

3312. Les chantiers à ouvrir en 1970

- Lycée Rodange à Luxembourg (2ème étape), à terminer en 1971 (3ème étape : gymnase, à commencer en 1971, à terminer en 1972); 4ème étape (à déterminer selon les besoins scolaires);
- Agrandissement du lycée classique de Diekirch (2ème étape), à terminer en 1971;
- Séminaire, à terminer en 1972.

3313. Les chantiers à ouvrir à partir de 1972/73

- Ecole technique de Luxembourg (Kirchberg);
- Ecole européenne (2ème étape).

332. Bâtiments administratifs

Le "programme urgent" dont fait état le programme pluriannuel des finances publiques 1970-1975 comprend "à titre indicatif et sans précision de leur rang de priorité respectif" notamment les projets suivants :

3321. Fonds d'investissements administratifs

- Bâtiment des postes et télécommunications à Luxembourg-Gare : achèvement (loi du 15 février 1964);
- Centre de télécommunications à Luxembourg : achèvement (loi du 1er avril 1966);
- Palais de justice pour les institutions internationales (Cours de justice européenne) à Luxembourg-Kirchberg : achèvement (loi du 16 août 1965);
- Nouveau centre pénitentiaire à Luxembourg (projet de loi à établir);
- Centre administratif à Cap (projet de loi à établir);

- Bâtiment pour les services de contributions à Esch-sur-Alzette (projet de loi à établir);
- Bâtiment administratif à Luxembourg, rue Clairefontaine (projet de loi à établir);
- Laboratoire vétérinaire
- Garages pour les services gouvernementaux (projet de loi à établir).

Le budget de l'Etat pour l'exercice 1970 ainsi que le rapport gouvernemental précisent qu'une priorité revient aux 3 premiers projets de cette liste. La construction d'un second bâtiment administratif à Kirchberg, d'un nouveau pénitencier, de garages pour le Gouvernement et d'un centre administratif à Cap figurent dans le programme conditionnel pour 1970.

La dotation budgétaire au fonds d'investissements publics administratifs, de 167 millions en 1970, devant être régulièrement augmentée pour atteindre un ordre de grandeur de 260 millions de francs en 1970, il n'apparaît pas déraisonnable de tabler sur une dépense annuelle de 220 millions de francs environ pour le financement du programme gouvernemental urgent.

Pour l'ensemble des bâtiments publics, le Conseil Economique et Social retient par conséquent des besoins de financement se chiffrant à 420 millions de francs par an pendant la prochaine période quinquennale.

#### 34. Investissements sportifs et touristiques

Dans son avis de 1968, le Conseil Economique et Social avait basé ses estimations chiffrées sur une étude des besoins sportifs du Grand-Duché effectuée par les experts allemands F. Krieger et D. Fabian.

La prise en considération des propositions de cette étude aurait assuré une couverture optimale de nos besoins en la matière sans considération de coût et de priorités.

Ici encore, le Gouvernement a été amené à définir des objectifs plus réalistes. La loi du 11 novembre 1968 l'autorise en effet à exécuter un programme quinquennal (1.1.1968 - 31.12.1972) d'équipement sportif jusqu'à concurrence d'un montant global de 120 millions de francs à charge d'un fonds d'équipement sportif. D'après les données du Ministre de l'Education Physique et des Sports, il est envisagé de réalimenter ledit fonds pendant 3 autres périodes quinquennales successives par des crédits de 150 à 180 millions de francs par tranche.

Il résulte de ces indications que nos besoins annuels en équipement sportif sont évalués par le Ministre compétent à quelques 30 millions de francs par an.

Il faut toutefois préciser que l'Etat ne participe qu'à titre de 30 à 70% au coût de construction des équipements en question, le restant étant à charge des communes ou des syndicats intercommunaux.

Il faut d'autre part prendre en considération les besoins en crédits en faveur de notre infrastructure touristique cités dans le rapport gouvernemental à la page 28 et que le Conseil Economique et Social a chiffré à quelques 20 millions de francs.

### 35. Logements sociaux

Tant que les besoins en logements ont pu être satisfaits par l'initiative privée, l'Etat a pu limiter son intervention en ce domaine à une intervention indirecte par l'octroi de primes et de subventions d'intérêts. Des crédits de l'ordre de 63,5 millions,

destinés à être progressivement relevés à 100 et 120 millions, d'après les prévisions du Ministre compétent, sont inscrits au budget de l'Etat à cet effet.

D'après l'avis du Conseil Economique et Social cette action ne semble plus être suffisante, vu que l'initiative privée s'avère insuffisante pour couvrir les besoins en logements adéquats et bon marché. Il appartient donc aux pouvoirs publics de prendre les devants. Tel a été l'avis du Conseil Economique et Social, qui en 1968 avait recommandé la mise en chantier d'un vaste programme de construction d'habitations sociales pour lesquelles il avait évalué la part de l'Etat à 1 milliard de francs pour 10 ans, soit à 500 millions pour la prochaine période quinquennale.

#### 36. Nouveaux besoins collectifs

L'assainissement de l'eau et de l'air absorbe déjà à l'heure actuelle des crédits de 55 millions de francs par an.

Il faut s'attendre à ce que la lutte contre les pollutions et les mesures de sauvegarde de la nature en général regagnent en importance à l'avenir. Il n'est donc pas déraisonnable de penser qu'une dépense annuelle de l'ordre de 100 millions de francs par an s'avérera nécessaire pour couvrir ces besoins collectifs nouveaux.

#### 37. La participation de l'Etat dans le financement des dépenses d'infrastructure des communes

D'après le programme pluriannuel cette participation évoluera de 258 millions de francs en 1970 à 285 millions de francs en 1975. En tenant compte que ces besoins sont déjà compris pour 50 millions sous le No 34, le montant à retenir s'élève en moyenne à 225 millions de francs.



Résumé

Compte tenu de l'inventaire qui précède, le Conseil Economique et Social est amené à chiffrer comme suit les besoins en équipements collectifs pour la période de 1970 à 1975 :

- Moyens de communications	4.125 millions
- Equipement sanitaire et gériatrique	1.050 millions
- Bâtiments publics	2.100 millions
- Investissements sportifs et touristi- ques	250 millions
- Logements sociaux	500 millions
- Nouveaux besoins collectifs	500 millions
- Participation de l'Etat dans l'équipe- ment communal	1.125 millions
	<hr/>
Total :	9.650 millions +)

---

+) 1.930 millions de francs par an.

#### 4. LES POSSIBILITES DU RECOURS A L'EMPRUNT

##### 41. Les considérations générales

- En dix ans, la dette publique luxembourgeoise a presque doublé, passant de 7,297 à 14,404 milliards de francs. Cette évolution peut paraître inquiétante, de même que la comparaison internationale de la dette publique par tête d'habitant qui place le Luxembourg en deuxième position après la Belgique. Cependant, l'importance de la dette publique d'après le capital nominal de celle-ci constitue une indication incomplète dont on ne devrait pas tirer des conclusions trop hâtives.

En effet, cette indication ne révèle souvent ni l'origine de la dette, ni les modalités de son amortissement, comme cela se trouve être le cas par exemple en ce qui concerne la dette monétaire ou celle bénéficiant d'un moratoire.

- D'autre part les sources de financement peuvent poser souvent une limite à l'endettement en ce que le marché des capitaux ne peut absorber qu'un certain montant d'emprunts émis annuellement.

Les statistiques publiées ailleurs (voir aux pages 14 et 26 du présent avis) font heureusement ressortir une diminution de la relation de la dette publique par rapport au P.N.B. de même qu'une évolution beaucoup plus rapide des possibilités de financement (dépôts bancaires et d'épargne) que de la dette publique elle-même.

Il faut en conclure que la limite d'absorption n'est pas atteinte à l'heure actuelle.

Cette capacité d'absorption ne saurait toutefois fournir un critère absolu par le fait qu'elle varie en fonction de la conjoncture économique, et se trouve fortement influencée par le marché international des capitaux d'une part, et qu'elle ne tient pas compte de la situation propre des collectivités publiques recourant à l'emprunt d'autre part.

- En effet, à supposer que le volume des émissions annuelles d'emprunts atteint la limite d'absorption du marché des capitaux, la politique d'endettement se heurte à une autre limite, du moment où les émissions nouvelles rejoignent l'ordre de grandeur du service financier des emprunts antérieurs. Dans une telle éventualité un recours à l'emprunt ne procure pas de nouveaux moyens d'investissement, mais se limite à un refinancement d'investissements d'ores et déjà effectués.

Il faut cependant considérer qu'en pareil cas le remboursement des anciens emprunts par des fonds provenant d'emprunts nouveaux peut être une opération économiquement intéressante pour l'emprunteur, puisqu'en ce faisant il finit par alléger le poids du financement en présence de l'érosion de l'unité monétaire que représente l'inflation.

Or, comme notre pays est doté de la même unité monétaire que notre partenaire de l'UEBL, et que ce dernier paraît recourir à l'expédient prédécrit dans sa politique d'endettement publique, il est permis de se demander si le Luxembourg est bien inspiré en posant comme limite à son endettement le fait que le service financier ne doive dépasser le montant des emprunts nouveaux susceptibles d'être placés. Cependant, il ne faut pas oublier que l'allégement de la charge de remboursement par l'inflation risque d'être compensé par des taux d'intérêt plus élevés des emprunts nouveaux. Les taux d'intérêt actuels contiennent sans doute une prime importante ayant pour effet d'indemniser le prêteur de la perte de pouvoir d'achat que subit son capital à la suite d'une dépréciation monétaire qui, mesurée à l'évolution des prix, atteint facilement, selon les pays, 3 à 4% par an.

- Il est vrai aussi que le recours massif aux emprunts en vue de leur financement entraîne une augmentation du service de la dette publique.

Un accroissement de la charge afférente peut affecter l'équilibre budgétaire et diminuer l'élasticité du budget des dépenses publiques en augmentant la part des dépenses incompressibles et ce surtout dans des périodes de stagnation du P.N.B.

De plus, une croissance plus rapide de la charge que celle du P.N.B. doit aboutir à un alourdissement de l'imposition en tant que celle-ci constitue le plus clair des moyens de financement du budget, à moins de sauvegarder l'équilibre budgétaire par une compression de dépenses moins productives, qu'il s'agisse de dépenses de consommation ou d'investissement.

Or, le rendement du système fiscal se trouve être plutôt tributaire de l'accroissement de la matière imposable et partant de l'augmentation du P.N.B.

Dans ces conditions, les limites de la dette publique varient fondamentalement en fonction des prévisions quant à la croissance du P.N.B.

Or, celle-ci peut à son tour se trouver influencée par l'affectation donnée aux fonds provenant des emprunts publics, c'est dire que les limites sont susceptibles d'être reculées, grâce à une politique sélective quant à la productivité des investissements à financer par l'emprunt.

Une telle politique devrait donc être guidée par les principes suivants :

- le financement des dépenses publiques ne doit pas entamer les disponibilités de capitaux de manière à empêcher une croissance économique normale;

- les montants empruntés doivent être affectés à des fins productives sous peine d'entraîner un sacrifice de productivité pour l'économie, étant entendu cependant que sous cet angle de vue la satisfaction de besoins d'intérêt général peut également être considérée comme productive dans le sens large du mot;

- dans toute la mesure du possible, l'exécution des travaux d'investissement financés par l'emprunt devrait viser un effet anticyclique.

#### 42. L'approche concrète du problème

L'estimation des montants nécessaires dans les dix années à venir au financement des besoins en équipements collectifs faite par le Conseil Economique et Social s'élève à environ 20 milliards de francs. Il s'ensuit que l'Etat devrait investir en moyenne annuellement deux milliards de francs. Or, à moins d'arriver à une compression des dépenses ordinaires ou de bénéficier d'une rentrée d'impôts plus élevée grâce à la conjoncture, les excédents des recettes sur les dépenses du budget ordinaire de l'Etat se révèlent généralement insignifiants et ne peuvent dès lors pourvoir au financement d'investissements d'un tel ordre de grandeur.

Les recettes requises à cet effet ne peuvent dès lors être fournies que par le biais de l'emprunt ou par une augmentation des recettes fiscales.

421. Pour ce qui est du financement par l'emprunt, nous avons vu qu'il lui est tracé, d'une façon générale, plusieurs limites.

La détermination de ces limites sur le plan concret ne peut se dégager que d'une étude sur l'évolution du service de la dette publique d'ores et déjà existante que le Conseil Economique et Social n'a pu faire que pour les six années à venir.

Aussi le Conseil Economique et Social a-t-il essayé de déterminer les montants des emprunts pouvant être émis annuellement jusqu'en 1976. En partant de l'exercice de 1969 où le service financier de la dette publique prévu au budget était de 827 millions de francs en intérêts et amortissements à charge du budget ordinaire, l'évolution de celui-ci jusqu'en 1976 sera la suivante (chiffres communiqués par la Trésorerie de l'Etat) :

	<u>Frais</u> <u>d'émission</u>	<u>intérêts</u> <sup>1)</sup>	<u>amortissement</u>	<u>total</u>
1970	19,2	641,1	313,8	974,1
1971	18,3	666,3	388,9	1.073,5
1972	0,3	637,5	401,2	1.039,0
1973	0,3	656,2	377,1	1.033,6
1974	0,3	666,7	310,5	977,5
1975	0,3	683,5	508,8	1.092,6
1976	0,3	679,7	967,3	1.647,3
				(1.257,3) <sup>2)</sup>

1) Sont compris tous les intérêts même ceux incombant à la dette à court terme.

2) La forte croissance de la charge en 1976 est due à l'échéance massive de certificats d'emprunts et du trésor. Nous admettons un étalement de cette charge de 550 millions de francs sur 5 ans, soit 110 mio/an, d'où il s'ensuit une charge de 1.257,3 millions de francs pour 1976.

En admettant à titre d'hypothèse de travail

que le service de la dette publique ne devrait pas dépasser 10 % du budget ordinaire - limite indiquée par le Ministre des Finances lors de son exposé du 9 décembre 1969 devant le Conseil Economique et Social;

que le pourcentage afférent qui était de 7,4 % en 1969 puisse aller en croissant jusqu'à la limite de 10 % en 1972;

que l'expansion du budget ordinaire soit proportionnelle à la progression du P.N.B.,

le service de la dette publique évoluerait de la manière ci-après indiquée sur la base d'une progression du P.N.B. à raison de respectivement 5,6 %, 6 % et 7 % en valeur.

Part du service dans les dépenses ord..		1. <u>5,6 %</u>	2. <u>6 %</u>	3. <u>7 %</u>
7,4 %	1969	827,0	827,0	827,0
8,0 %	1970	944,1	947,7	956,6
9,0 %	1971	1.121,6	1.130,1	1.151,5
10,0 %	1972	1,316,0	1.331,0	1.369,0
	1973	1.389,7	1.410,9	1.464,9
	1974	1.467,5	1.495,5	1.567,4
	1975	1.549,7	1.585,3	1.677,1
	1976	1.636,5	1.680,4	1.794,5

En admettant un taux d'intérêt constant de 6 % sur le marché financier dans les années à venir et que la durée des emprunts sera de 15 ans, les montants d'emprunts suivants pourraient donc être émis dans les années suivantes pour une répartition donnée, sur les différentes années, de la marge disponible totale.

Taux de croissance du P.N.B.		5,6 %	6 %	7 %
Taux d'intérêt effectifs 1)				
	1970 <sup>2)</sup>			
6,0 %	1971	700 Mio	760 Mio	950 Mio
6,0 %	1972	700	760	950
6,0 %	1973	700	760	950
6,0 %	1974	700	760	950
6,0 %	1975	700	780	950
6,0 %	1976	700	780	950
Total		4.200	4.600	5.700

Il résulte de ce qui précède que, même dans les hypothèses favorables se trouvant à la base de ces calculs, les produits des emprunts possibles vont en diminuant par rapport à l'ordre de grandeur du service de la dette publique, si bien qu'en comparant uniquement ces deux termes, les emprunts ne se révèlent que comme un moyen de refinancement d'emprunts anciens et ne dégagent pas de sources nouvelles pour des investissements nouveaux et que ces derniers devraient dès lors être financés dans une mesure croissante par le moyen de l'impôt.

Cette vue des choses doit cependant être corrigée par la

- 
- 1) taux d'intérêt effectifs = taux d'intérêt nominal + compte tenu de tous les autres avantages par exemple prime d'émission et de remboursement etc,
  - 2) La charge de l'emprunt émis en avril 1970 (500 millions de francs) déjà renfermée dans la charge effective globale.



prise en considération du fait que le service de la dette publique se fait dans le cadre du budget ordinaire, c'est-à-dire par le moyen des impôts, et non par le produit des emprunts, si bien que les montants dégagés ci-dessus seraient disponibles pour la couverture des charges d'investissements.

422. Ces montants s'avérant comme étant insuffisants par rapport aux besoins retenus dans l'inventaire figurant au chapitre 3, il s'agira par conséquent de pourvoir au financement de ces besoins, soit moyennant une compression des dépenses du budget ordinaire, soit par le biais de ressources autres que fiscales, soit par une augmentation de ces dernières.

Bien que la marge des compressions possibles dans le budget puisse être considérée comme étant limitée, des efforts devraient cependant être entrepris pour dégager des moyens pour la couverture des besoins à long terme du pays.

D'autre part, des recettes extraordinaires mais occasionnelles d'une importance appréciable pourront provenir des rentrées excédentaires en impôts par rapport aux montants budgétaires votés par la Chambre des Députés. Ce phénomène qui est caractéristique pour notre économie sensible aux fluctuations conjoncturelles, devrait faire l'objet d'une réglementation budgétaire spéciale permettant d'assurer le contrôle parlementaire sur l'affectation du surplus de recettes. Ces dernières seraient à affecter automatiquement à un fonds transitoire réservé à la dotation de fonds spéciaux, selon les décisions du pouvoir législatif, et destiné à financer les investissements collectifs énumérés dans cet avis.

De plus, il devrait être possible de trouver des formules pour le financement de dépenses en matière d'infrastructure hospitalière en associant à l'effort afférent les institutions de la Sécurité sociale. D'un autre côté, des méthodes de financement nouvelles en matière de logements sociaux devraient être

trouvées, méthodes faisant appel aux collectivités décentralisées et aux entreprises.

Il n'en reste pas moins que le gros des moyens supplémentaires requis devra provenir d'une augmentation des recettes fiscales.

Dans cette perspective, il paraît en outre difficile de maintenir comme limite absolue et constante de la charge du service des emprunts celle de 10 % du budget ordinaire indiquée par le Ministre des Finances.

Or, à cet égard, il faut tenir compte et de la probabilité de voir augmenter certains impôts en vertu de leur dynamique propre, et des incidences économiques et sociales des différentes catégories d'impôts.

- Sous ce rapport, il est vrai que l'on doit s'attendre à voir, à moyen terme, renforcer les taux de la T.V.A. par suite de l'harmonisation fiscale poursuivie dans le cadre de la CEE.

En présence de la modicité relative de nos taux actuels par rapport à l'étranger, le relèvement de ceux-ci risque d'être substantiel de sorte qu'il en résultera une plus-value assez importante en recettes fiscales. Ce fait ne manquera cependant pas de comporter des conséquences défavorables à la fois sur le plan économique et social en raison de son incidence sur les prix et sur les salaires - surtout en période de haute conjoncture - si bien qu'il faudra tâcher d'en retarder l'échéance et d'en étaler la réalisation dans le temps.

A cet égard le Conseil Economique et Social confirme à nouveau son opposition au relèvement immédiat du taux de la T.V.A. tel qu'il l'a exprimé dans son avis du 22 juillet 1970 sur la situation économique, financière et sociale du pays et cela d'autant plus que le relèvement proposé dans le projet de budget pour 1971 est appelé à servir principalement à financer des dépenses de consommation.

- Dans ces conditions, la question se pose si, en attendant, des moyens fiscaux supplémentaires sont susceptibles d'être créés par une augmentation des autres impôts à titre temporaire ou définitif.

Sous ce rapport, il faut faire une distinction entre les impôts directs et indirects et suivant que les premiers s'appliquent aux entreprises ou aux personnes privées.

. Les impôts directs sont de nature à avoir une incidence sur la compétitivité des entreprises. Qu'ils soient en effet répercutés ou non dans les prix, ils affectent la position des entreprises, soit sur le marché des produits, soit sur le marché des capitaux, du moment où ils dépassent le niveau des impôts étrangers correspondants, toutes choses étant égales par ailleurs. Un tel dépassement se traduit en effet, ou bien dans un renchérissement des produits nationaux par rapport aux produits étrangers, ou bien - ce qui est normalement le cas - dans une diminution correspondante du rendement des capitaux investis dans les entreprises, ce qui détourne de ces dernières le flux des capitaux prêts à s'investir.

Or, ainsi qu'il résulte de l'annexe No 1, la charge en impôts directs grevant les collectivités est déjà élevée et un aménagement des taux vers la hausse demanderait une certaine prudence. Il n'empêche qu'une analyse définitive devrait être

faite pour voir si au Luxembourg, compte tenu de la charge enregistrée dans les autres pays du Marché Commun, une aggravation de l'imposition directe est encore possible.

Quant aux impôts directs sur le revenu et le patrimoine des personnes physiques, leur augmentation n'est pas de nature à entraîner les désavantages ci-dessus, pour autant qu'ils frappent les personnes dans la sphère privée de celles-ci.

Mais en tant que leur charge ne varie pas suivant qu'elle est supportée ou non dans le cadre d'une entreprise, une augmentation de leur taux devrait être assortie d'une détermination de l'assiette imposable des entreprises individuelles et y assimilées serrant le plus près possible la réalité économique.

Le renforcement des taux ne pourrait cependant se faire que moyennant un recul de la limite supérieure et un aménagement correspondant de la progressivité sans pour autant dépasser les normes afférentes des principaux pays européens. Il faut cependant se rendre compte que le produit d'une telle réforme sera assez limité en présence de la répartition relativement large de notre revenu national.

De plus, le Conseil Economique et Social recommande une réforme des dispositions en matière d'impôt sur le revenu de manière à taxer dans tous les cas dans le chef des particuliers la plus-value non monétaire réalisée lors de la vente d'immeubles.

Les impôts indirects paraissent renfermer des virtualités plus fortes, quoiqu'il faille procéder avec la circonspection voulue.

Sous ce rapport, les droits d'accises sur certains biens de consommation devraient pouvoir être renforcés le plus facilement (alcool et tabac).

Pour ce qui est d'autre part des droits d'accises sur les carburants, ils semblent à leur tour pouvoir être augmentés jusqu'à concurrence des taux afférents actuels de notre partenaire économique belge. Le réaménagement de la taxe de circulation est également susceptible de fournir une recette fiscale supplémentaire.

En ce qui concerne la création de nouvelles ressources par une réforme en matière de droits de succession, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il en avait recommandé l'étude dans son avis annuel du 26 juillet 1968 et se doit de constater que jusqu'à présent cette étude n'a pas encore été élaborée. Il renouvelle dès lors sa recommandation afférente à l'adresse du Gouvernement.

Enfin, il y a lieu de rappeler que des ressources nouvelles pourront être dégagées à la suite de la mise en application de la législation sur les jeux de hasard.

Pour conclure, le Conseil Economique et Social tient à souligner que les recommandations formulées en rapport avec les investissements à faire d'une part, les modes de financement moyennant des recettes ordinaires supplémentaires (impôts et taxes) et des recettes extraordinaires (endettement etc) d'autre part, devront être considérées dans leur ensemble. Aussi en cas de réalisation progressive faut-il respecter le principe de la proportionnalité des dépenses et des recettes. Sous aucune condition n'est-il permis de se référer à l'une ou l'autre des recommandations, prises isolées de leur contexte, pour justifier un accroissement des dépenses ou des recettes. Tel est plus par-

ticulièrement le cas en ce qui concerne certaines augmentations d'impôts prévues par le projet de budget 1971, concordant, il est vrai, avec certaines des recommandations susmentionnées, mais différant de façon essentielle quant à leur affectation du fait qu'elles sont destinées à couvrir un accroissement des dépenses de consommation n'ayant pas trouvé leur contrepartie dans l'augmentation normale des recettes due à la croissance économique.

## 5. LES PRIORITES

Dans son chapitre sur l'inventaire des besoins à moyen et à long terme, le Conseil a chiffré les besoins en équipements collectifs pour la période 1970 à 1975 à environ 10 milliards de francs (voir sub. 3).

Le Conseil est convaincu que chacun des éléments constitutifs de cet ensemble mérite une sollicitude particulière, et devrait donc être réalisé à plus ou moins brève échéance.

Toutefois le Conseil ne s'est pas moins rendu compte que la réalisation de tous ces projets comporterait normalement la création de surplus budgétaires susceptibles d'être affectés directement ou indirectement à ces fins; or, faute de pouvoir se prononcer respectivement sur la possibilité de prendre les mesures préconisées à cet effet, ou sur le rendement de ces dernières, il a paru nécessaire au Conseil d'établir un ordre de priorité parmi les projets devant être financés par l'emprunt ou le produit des mesures envisagées.

Leur classement par importance se présente comme suit :

- 1) Tous les projets en matière d'équipement sanitaire et gériatrique, à l'exception des projets prévus en ce qui concerne Mondorf-les-Bains, lesquels ne méritent d'être retenus que s'ils présentent un intérêt sanitaire. En revanche, mériteraient aussi une première priorité, en tant qu'ils visent la préservation de la santé, les nouveaux besoins collectifs tels qu'ils sont repris sub. 36.
- 2) Les mesures visant l'accès à des logements sociaux décentes surtout pour les catégories les moins favorisées et les personnes âgées; le degré d'urgence de ces mesures se justifie en présence de l'affluence massive de travailleurs étrangers et de la progression du coût de la construction.

- 3) Les bâtiments scolaires, sous réserve de les voir implanter, selon les besoins réels, dans une optique rationnelle et avec la garantie de leur utilisation fonctionnelle.
- 4) Les moyens de communication, pour autant que leur réalisation est conforme aux conclusions de l'avis du Conseil du 8 juillet 1968 sur le Fonds des routes.
- 5) Les investissements sportifs et touristiques, sous réserve de voir préciser les plans afférents et coordonner leur implantation régionale.
- 6) Les bâtiments publics prévus dans un plan d'ensemble fonctionnel et rationnel à dresser avant tout autre progrès en cause.
- 7) La participation de l'Etat dans les équipements communaux, étant bien entendu qu'une telle action doit tenir compte du critère de la densité de la population et procéder d'une coordination des plans communaux avec ceux du pouvoir central, eu égard aux exigences de l'aménagement du territoire.

## 6. CONCLUSIONS GENERALES

Le Conseil a été amené à constater que l'importance de notre dette publique est relativement élevée par rapport à la plupart des critères entrant en ligne de compte à ce titre.

Un tel degré d'endettement peut se justifier s'il trouve une contrepartie dans un développement correspondant dans l'infrastructure d'un pays, et/ou en présence d'une pression fiscale relativement faible.



Le Conseil n'a pas pu se rendre compte, faute de disposer des données nécessaires, si la première de ces conditions se trouve remplie dans notre cas. Il rappelle dès lors l'importance d'un inventaire des contreparties et leur évaluation du point de vue économique à établir par le Gouvernement. D'un autre côté, on aurait pu s'attendre à ce que le rendement de notre système fiscal ait dû normalement exercer une influence plus modératrice sur l'évolution de notre endettement.

Il n'en reste pas moins qu'en faisant l'inventaire des besoins de financement à couvrir à moyen et à long terme, il faut escompter pour l'avenir un accroissement de la dette publique et/ou de la pression fiscale.

Une telle perspective devrait inciter le pouvoir public à une politique plus sélective, tant en ce qui concerne les charges à assumer au titre du budget ordinaire, que pour ce qui est de la réalisation des projets d'investissements émergeant du budget extraordinaire.

En tout cas, toute augmentation de la dette publique et/ou de certains impôts devrait être strictement réservée à des dépenses d'investissements à long terme selon un ordre de priorité clairement défini.

Résultat du vote :

Membres présents	:	26
Pour	:	23
Contre	:	-
Abstentions	:	3

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Gustave Stoltz

## Annexe 1

Incidence des impôts directs sur le rendement d'un capital de 1.000 frs. investi dans une société de capitaux et produisant un revenu de 100 frs.

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France	Pays-Bas
I. <u>Imposition dans le chef de la société</u>					
- Bénéfice brut	100	100	100	100	100
- Taxe d'abonnement	3,6	-	-	-	-
- Impôt sur la fortune	5	10	-	-	-
- Impôt communal sur le capital d'exploitation	5	6	-	-	-
- Assiette pour l'impôt communal sur les revenus d'exploitation	100 - 5 = 95	100 - 6 = 94	-	-	-
- Impôt communal sur les revenus d'exploitation	95 x $\frac{10}{110}$ = 8,64	94 x $\frac{15}{115}$ = 12,25	-	-	-
- Assiette de l'impôt sur le revenu	95 - 8,64 = 86,36	94 - 12,25 = 81,75	-	-	-
- Impôt sur le revenu	40 % x 86,36 = 34,54	23,44 % x 81,75 = 19,16	31,80 % x 100 (y compris centimes additionnels)	50 % x 100	46 % x 100
- Total impôt	43,22	52,59	68,20	50	54
- Revenu distribué	56,78	47,41	31,80	50	46
II. <u>Imposition dans le chef de l'actionnaire</u>					
- Impôt sur la fortune	5	10	-	-	-
- Crédit d'impôt sur le revenu	-	-	15 x 68,20 = 14,61	25	-
- Assiette de l'impôt sur le revenu	43,22	52,59 - 10 = 42,59	68,20 + 14,61 = 82,81	50 + 25 = 75	54
- Impôt sur le revenu (50 %)	21,61	21,29	41,40	37,50	27
- Imputation du crédit d'impôt	-	-	14,61	25	-
- Impôt à payer	21,61	21,29	26,79	12,50	27
- Total impôts	21,61	21,29	26,79	12,50	27
- Revenu net après tous impôts	16,61	21,30	41,41	37,50	22,00