

Projet de loi

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2009.**

Avis du Conseil d'Etat
(11 novembre 2008)

Par dépêche du 2 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

- Le projet de budget 2009 se présente en trois volumes:
- le volume I comprend, en plus de l'exposé introductif et de la loi budgétaire proprement dite, le budget des recettes et des dépenses proprement dit;
 - le volume II comprend le programme pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2008-2012;
 - le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC 95.

Au vu des délais relativement restreints dont il dispose pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat limitera son examen aux grandes lignes du budget 2009, et à la loi budgétaire proprement dite.

Considérations générales

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 est le dernier budget élaboré sous la responsabilité du gouvernement issu des élections du 13 juin 2004, et c'est à ce titre que l'exposé introductif commente le budget 2009 dans le contexte de la politique pluriannuelle du Gouvernement. Le Conseil d'Etat analysera également le budget 2009 à partir de la politique budgétaire du Gouvernement et il appréciera les options budgétaires à l'aune des principes définis par la déclaration gouvernementale du 4 août 2004.

Parallèlement au budget 2009, le Gouvernement a élaboré un ensemble de mesures fiscales, consignées dans le projet de loi n° 5924 portant modification de certaines dispositions en matière d'impôts directs. Ce paquet de mesures a un impact immédiat sur le budget des recettes puisque les allègements prévus en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des collectivités ont une influence significative sur l'estimation des recettes fiscales inscrites au budget des recettes pour 2009. Comme ces mesures fiscales ne font pas partie de la loi budgétaire, le Conseil d'Etat se réserve d'émettre un avis distinct sur ce paquet de réformes dans le cadre du projet de loi afférent (n° 5924).

Le budget 2009 a été élaboré à un moment où la conjoncture économique apparaissait encore bien plus positive qu'actuellement. L'évolution du secteur financier international depuis l'été 2008 est inquiétante et le Luxembourg est désormais directement affecté par la crise bancaire actuelle et ses conséquences. Le climat économique est maussade, le danger d'une récession n'est pas à exclure dans la zone Euro pour 2009 et les perspectives de croissance de l'économie luxembourgeoise sur lesquelles repose le budget 2009 risquent d'être démenties par les faits. Le Conseil d'Etat analysera donc également le budget des recettes et des dépenses de l'Etat au regard de ces nouvelles données économiques et financières.

1. Les chiffres-clés du projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2009

Les chiffres-clés du budget de l'Etat sont repris dans le tableau suivant.

**PRESENTATION DU BUDGET SUIVANT LA LOI DU 8 JUIN 1999 ET
SUIVANT SEC 95**

1	Budget de l'Etat suivant la loi du 8 juin 1999	budget 2008 (millions €)	projet 2009 (millions €)	Variation 2008/2009	
				(millions €)	en %
1.1.	Budget courant				
	recettes ordinaires	8 355,4	8 968,7	613,3	7,34%
	dépenses ordinaires	7 631,3	8 107,1	475,8	6,23%
	solde	724,1	861,6	137,5	
1.2.	Budget en capital				
	recettes	82,6	88,2	5,6	6,78%
	dépenses	827,2	936,6	109,4	13,23%
	solde	- 744,6	- 848,4	- 103,8	
1.3.	Budget total de l'Etat				
	recettes	8 438,0	9 056,9	618,9	7,33%
	dépenses	8 458,5	9 043,7	585,2	6,92%
	solde	20,5	13,2	33,7	
2	Budget de l'administration centrale suivant SEC 95	budget 2008 (millions €)	projet 2009 (millions €)	Variation 2008/2009	
				(millions €)	en %
2.1.	Budget des recettes				
	total des recettes de l'Etat suivant budget voté	8 438,0	9 056,9	618,9	7,33%
	plus: réestimation des recettes	536,2			
	<i>sous-total : recettes de l'Etat réestimées</i>	<i>8 974,2</i>	<i>9 056,9</i>	<i>82,7</i>	<i>0,92%</i>
	plus: recettes des fonds spéciaux	1 007,1	1 061,1	54,0	5,36%
	autres retraitements
	recettes de l'administration centrale	10 663,0	10 818,4	155,4	1,46%
2.2.	Budget des dépenses				
	total des dépenses de l'Etat	8 458,5	9 043,8	585,3	6,92%
	plus : réestimation des dépenses	83,8			
	<i>sous-total : dépenses réestimées</i>	<i>8 542,3</i>	<i>9 043,8</i>	<i>501,5</i>	<i>5,87%</i>
	plus : dépenses des fonds spéciaux	3 369,0	3 555,0	186,0	5,52%
	moins : dotations aux fonds spéciaux	1 682,1	1 773,8	91,7	5,45%
	autres retraitements
	dépenses de l'administration centrale	10 829,3	11 522,5	693,2	6,40%
2.3.	solde de l'administration centrale	-166,3	-704,1	- 537,8	

2.4. **Budget des administrations communales suivant SEC 95**

total des recettes
total des dépenses
solde

budget 2008 (millions €)	projet 2009 (millions €)	Variation 2008/2009	
		(millions €)	en %
1 833,2	2 041,7	208,5	11,37%
1 825,9	1 979,0	153,1	8,38%
7,3	62,7	55,4	

2.5. **Budget de la sécurité sociale suivant SEC 95**

total des recettes
total des dépenses
solde

budget 2008 (millions €)	projet 2009 (millions €)	Variation 2008/2009	
		(millions €)	en %
7 381,2	7 795,	413,8	5,61%
6 423,4	6 723,9	300,5	4,68%
957,8	1 071,1	113,3	

2.6. **Budget cumulé de l'Etat, des communes, de la sécurité sociale - SEC 95**

total des recettes
total des dépenses
solde

budget 2008 (millions €)	projet 2009 (millions €)	Variation 2008/2009	
		(millions €)	en %
19 877,4	20 655,1	777,7	3,91%
19 078,6	20 225,4	1 146,8	6,01%
798,8	429,7	-369,1	

(Source: budget de l'Etat, tomes I, II et III)

Le budget total de l'Etat, établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, émerge une progression des recettes et des dépenses de respectivement 7,33% et 6,92%. Le budget de l'Etat central, établi suivant les règles SEC 95, réalise une progression des recettes et des dépenses de respectivement 1,46% et 6,40%.

La comparaison des deux systèmes fait ressortir l'écart entre la progression des recettes de 7,33% suivant le système national par rapport au taux de 1,46% suivant le système européen: tandis que le système national compare le budget 2008, tel qu'il a été voté, et le projet de budget 2009, le système européen actualise le budget 2008 en procédant à une ré-estimation des recettes et des dépenses tenant compte des plus- et moins-values susceptibles de se concrétiser avant la fin de l'année 2008. De ce fait, le budget européen inclut des plus-values de recettes au titre de l'exercice 2008, qui expliquent l'essentiel de la différence au niveau des recettes.

Au niveau des dépenses, les présentations dégagent une progression de respectivement 6,92% et 6,4%, soit un écart en pourcentage relativement faible.

Si le budget, établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999, dégage un solde légèrement positif de 33,7 millions d'euros, en revanche le budget établi suivant les normes SEC 95 se solde par un excédent de dépenses de 704 millions d'euros. Le Conseil d'Etat reviendra plus loin sur les conclusions qu'il tire de ces présentations divergentes.

Le budget de l'Etat, établi suivant les normes européennes, porte non seulement sur le budget de l'Etat au sens étroit, mais également sur un nombre croissant de fonds spéciaux, d'établissements publics et de fondations relevant directement de l'Etat mais dotées d'une autonomie financière.

Le budget, établi suivant les normes européennes, opère une série d'ajustements techniques. En ce qui concerne le rapprochement des deux modèles de présentation du budget, le Conseil d'Etat voudrait relever quelques observations qui mériteraient sans doute des développements approfondis dépassant le cadre de cet avis:

Différentes lois ont créé des recettes propres des fonds spéciaux, qui sont enregistrées directement dans la comptabilité des fonds spéciaux et qui ne transitent pas par le budget de l'Etat établi suivant les règles nationales. Ces recettes propres des fonds spéciaux dépassent entre-temps un milliard d'euros par année. Le Conseil d'Etat apprécie que la réconciliation comptable des deux systèmes de présentation des budgets établisse une plus grande transparence et il a pris connaissance avec intérêt de la liste des recettes propres des différents fonds spéciaux¹. Il relève l'importance de ces recettes, qui dépassent un dixième du total des recettes ordinaires de l'Etat et il constate que l'essentiel de ces recettes propres sont en fait des impôts perçus par l'Etat et affectés directement à un financement particulier. Le Conseil d'Etat se doit de soulever la question si toutes ces recettes propres des fonds sont justifiées au vu des exigences de l'article 104 de la

¹ Voir volume III du budget de l'Etat, rubrique 5.3.12, p. 25.

Constitution qui établit le principe de l'universalité budgétaire dont la non-affectation des recettes est un des aspects essentiels et suivant lequel: « Chaque année, la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. »

Le principe de l'universalité comporte deux aspects, à savoir la règle du produit brut et la règle de la non-affectation des recettes. Cette préoccupation acquiert une importance particulière pour l'analyse du budget 2009 au vu des incertitudes majeures grevant la conjoncture économique et, par ricochet, les prévisions de recettes et de dépenses pour l'année à venir. Aussi le Conseil d'Etat reviendra-t-il sur cet aspect dans le cadre de l'examen de l'article 23 du projet de loi budgétaire proprement dit.

Le Conseil d'Etat note que le budget des recettes et des dépenses pour ordre, reproduit au chapitre V du volume I du budget de l'Etat et l'annexe relative à la situation financière des fonds spéciaux incluse parmi celles clôturant le volume I du budget fournissent également une masse d'informations précieuses sur les recettes propres des fonds spéciaux. Il regrette toutefois qu'on soit obligé de rapprocher les données du volume I de l'analyse sommaire des recettes propres présentée au volume III du budget pour obtenir une vue d'ensemble. Aussi le Conseil d'Etat invite-t-il le Gouvernement à présenter à l'avenir des analyses plus documentées et plus lisibles permettant de cerner l'évolution des recettes fiscales opérées par l'Etat et allouées directement aux fonds d'investissement. Une analyse rigoureuse des prélèvements fiscaux opérés par l'Etat à charge des ménages et des entreprises doit nécessairement se baser sur une image globale, tandis qu'une lecture des seules recettes et dépenses documentées dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat présenté suivant la version nationale, à l'exclusion des recettes propres des fonds spéciaux, conduit à des conclusions erronées.

Les dépenses des fonds spéciaux dépassent 3,5 milliards d'euros. L'importance de ce chiffre se confirme lorsqu'on rapproche le total des dépenses des fonds spéciaux du budget des dépenses établi suivant les normes nationales, lequel se chiffre à 9 milliards d'euros. Les fonds établissent des comptabilités séparées qui ne sont pas régies par le principe de l'annalité du budget de l'Etat. De ce fait, les avoirs disponibles à la clôture d'un exercice budgétaire peuvent être reportés sur les exercices futurs et les fonds peuvent planifier leurs dépenses sur une période pluriannuelle. Les fonds spéciaux sont alimentés pour l'essentiel par deux catégories de recettes, à savoir les dotations aux fonds d'investissement et les recettes propres des fonds. Alors que les recettes propres et les dépenses des fonds d'investissement varient dans des marges assez étroites, en revanche les dotations aux fonds d'investissement fluctuent fortement en fonction des ressources disponibles. La fluctuation est bien naturelle, car le premier objectif des fonds d'investissement est précisément d'assurer un financement pluriannuel des dépenses d'investissement de l'Etat afin de faciliter la planification et la réalisation de grands projets d'investissement sans souffrir de l'évolution irrégulière des financements budgétaires. Les dotations aux fonds tendent à dépasser les besoins immédiats lors de la phase ascendante de la conjoncture, augmentant ainsi les avoirs de ces fonds. Inversement, les dépenses des fonds dépassent régulièrement les recettes lors de la phase descendante du cycle économique. En ce sens, les

fonds peuvent utilement contribuer à amortir le choc lorsque la croissance économique s'affaiblit. Le Conseil d'Etat approuve entièrement cette logique. Il observe toutefois avec une certaine inquiétude l'évolution des avoirs des fonds spéciaux, telle qu'elle apparaît notamment au niveau du fonds d'investissements publics et du fonds du rail sur la période 2007-2012:

Avoirs du fonds d'investissements publics et du fonds du rail

Année	<i>Fonds d'investissements publics</i>	<i>Fonds du rail</i>
	Avoirs en fin d'année en millions d'euros	
2007	398	359
2008	296	350
2009	190	260
2010	92	216
2011	10	100
2012	-50	-132

Source : budget de l'Etat, tome II, p. 48 et 74

Si les projets d'investissement budgétés sont réalisés suivant les prévisions, les avoirs de ces fonds d'investissement seront proches de zéro fin 2011 et le financement des projets requerra soit des dotations budgétaires additionnelles soit des emprunts additionnels².

Pour le budget 2009, le Conseil d'Etat note que les avoirs du fonds d'investissements publics et du fonds du rail seront réduits en fin d'année à hauteur de 294 millions d'euros: si le budget de l'Etat déterminé suivant les normes nationales clôture sur un solde positif de 13 millions d'euros, ce solde n'est pas très significatif, car il exclut la variation des avoirs des fonds spéciaux. Si le Gouvernement souhaitait éviter une réduction des avoirs de ces fonds spéciaux, il aurait pu augmenter la dotation budgétaire de 294 millions d'euros, mais cette dotation serait inscrite en dépenses extraordinaires, et le budget de l'Etat établi suivant les normes nationales clôturerait donc sur un excédent de dépenses de 283 millions d'euros (=294 – 13). Le Conseil d'Etat en conclut que le solde budgétaire dégagé par la seule présentation nationale du budget n'est pas très significatif pour apprécier l'équilibre financier des recettes et des dépenses de l'Etat.

Le Conseil d'Etat estime que la présentation européenne du budget de l'Etat donne une image plus fidèle des finances publiques que la présentation nationale: dans la présentation SEC 95, le budget de l'Etat central se solde par un excédent de dépenses de 704 millions d'euros,

² Certains fonds spéciaux sont alimentés directement par des emprunts émis par l'Etat. Ces emprunts sont comptabilisés directement comme recette dans les fonds spéciaux concernés et ne sont pas inscrits dans le budget en capital de l'Etat. Ainsi, le fonds du rail prévoit d'émettre un emprunt de 100 millions en 2009, qui sera porté à 150 millions par année pour chacune des années suivantes. De même, le fonds des routes bénéficie d'emprunts à raison de 100 millions en 2009, 125 millions en 2010, et 150 millions en 2011 et 2012 parmi ses recettes destinées à financer le programme pluriannuel des dépenses en capital 2008-2012.

couvert essentiellement par une reprise sur la réserve budgétaire et sur les réserves des fonds spéciaux.

L'intervention de l'Etat dans la consolidation financière des groupes bancaires Fortis et Dexia est postérieure au dépôt du projet de budget de l'Etat et ne peut donc pas encore apparaître dans ce projet. Cette intervention se traduit par deux mesures, à savoir:

- une garantie financière plafonnée à 4,5 milliards d'euros et limitée dans le temps, donnée au groupe Dexia par le Grand-Duché de Luxembourg conjointement, mais pas solidairement, avec le Royaume de Belgique et la République Française, telle que cette garantie est définie par le règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia, pris sur base de l'article 32(4) de la Constitution, et
- une avance de fonds sous forme de prêts et d'emprunts convertibles à Fortis Luxembourg et à Dexia Luxembourg, décidée par le Trésor et financée partiellement par les liquidités du Trésor et pour le surplus par l'émission d'un emprunt autorisé par la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg.

L'octroi d'une garantie n'affecte pas en tant que telle le budget national du côté des dépenses. La rémunération afférente sera comptabilisée au titre des recettes ordinaires du Trésor (art. 65.7.38.000). L'octroi de prêts à Fortis et Dexia se traduira, après conversion, en l'acquisition de participations des entités luxembourgeoises de ces deux groupes bancaires ainsi que de la banque française BNP Paribas. Cette acquisition sera comptabilisée, en principe dès 2008, parmi les dépenses en capital du Trésor (art. 35.0.81.035). Les revenus tirés de ces investissements seront des recettes ordinaires du Trésor sous forme d'intérêts et de dividendes (art. 65.5.28.020). Dans la mesure où ces investissements sont financés en 2008 par le recours à l'emprunt (art. 95.0.96.000), le paiement ultérieur des intérêts et l'amortissement de la dette seront effectués à charge du fonds de la dette publique, conformément à l'article 13 de la loi modifiée du 24 décembre 1999. Le fonds de la dette publique est alimenté par des dotations à charge du budget de l'Etat, qui sont reprises parmi les dépenses ordinaires du Trésor pour les composants intérêts (art. 06.0.21.005) et parmi les dépenses en capital du Trésor pour la partie remboursement du principal (art. 36.0.91.005).

Le budget établi suivant les règles SEC 95 comptabilise en produits et en charges les revenus et les dépenses générés par les opérations financières liées à la consolidation de Dexia et de Fortis. Les opérations financières sont traitées comme des flux de trésorerie et n'ont pas d'impact sur le budget établi suivant les règles SEC 95. Les dettes contractées par l'Etat pour financer ces opérations sont incluses dans les dettes pour les besoins du règlement (CE) 1466/97 du Conseil. En l'occurrence, la 10^e mise à jour du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, datée du 6 octobre 2008, indique bien que le ratio de la dette publique de l'administration centrale par rapport au produit intérieur brut est passé de 4,7% en 2007 à 11,7% en 2008 à la suite du « refinancement de l'aide accordée aux banques Dexia et Fortis » (page 19).

2. L'évolution pluriannuelle de la situation économique et financière du Luxembourg

La première décennie du 21^e siècle a commencé dans un climat d'euphorie boursière, qui a nourri une bulle spéculative basée sur les nouvelles technologies de l'information, et qui s'est propagé des Etats-Unis d'Amérique vers le monde entier. En éclatant, cette bulle « de l'internet » a déclenché une crise boursière entraînant une détérioration de la conjoncture économique internationale.

Les Etats-Unis ont limité l'impact de cette crise boursière en stimulant l'économie par une politique monétaire franchement expansionniste, basée sur des taux d'intérêt très bas. Cette politique de l'argent « bon marché » a soutenu la consommation des ménages en favorisant leur endettement. Mais l'argent « bon marché » a également favorisé une flambée du marché immobilier, contribuant ainsi à la naissance d'une bulle spéculative dans le secteur du logement américain et cette bulle spéculative a éclaté en 2007 dans le segment du marché immobilier dit « sub-prime ». La crise s'est propagée: elle touche actuellement le secteur financier tant aux Etats-Unis qu'en Europe et elle risque de transformer durablement le mode de fonctionnement du marché bancaire international.

Au cours de la décennie qui s'achève, le Luxembourg a bénéficié d'une conjoncture économique extrêmement favorable par rapport à ses trois pays voisins et à l'Union européenne dans son ensemble, ainsi qu'il ressort du tableau reproduit ci-après.

Indicateurs de croissance économique 2000 - 2008

Luxembourg Allemagne Belgique France UE - 27

Produit intérieur brut (millions €)

2000	22 000	2 062 500	251 741	1 441 371	9 202 024
2008	37 833	2 514 958	349 315	1 967 217	12 900 722
2000 - 2008	72,0%	22%	39%	36%	40%

Emploi intérieur (1000 personnes)

2000	264	39 144	4 091	24 332	209 449
2008	347	40 187	4 403	25 861	226 013
2000 - 2008	31%	3%	8%	6%	8%

Masse salariale brute, y compris charges sociales patronales (millions €)

2000	10 160	1 101 660	127 862	747 683	4 589 760
2008	17 471	1 221 281	175 306	1 012 515	6 087 147
2000 - 2008	72,0%	11%	37%	35%	33%

Source : EUROSTAT

produit intérieur brut au prix du marché

emploi intérieur = personnes occupées sur le territoire, y compris frontaliers étrangers travaillant dans le pays

masse salariale = définition des comptes nationaux, total des rémunérations versées par les employeurs aux

salariés, y compris charges sociales patronales

masse salariale brute par salarié = masse salariale brute divisée par l'emploi intérieur

données estimées par Eurostat pour 2008

C'est ainsi que:

- de 2000 à 2008, le produit intérieur brut au prix du marché a augmenté de 7% par année, soit au total 72%, alors que les trois pays voisins enregistrent une croissance globale comprise entre 22% et 39%;
- le nombre d'emplois a augmenté de 3,5% par année, soit au total 31%, alors que les trois pays voisins enregistrent une croissance de l'emploi intérieur comprise globalement entre 3% et 8% pour toute la période;
- la masse salariale brute luxembourgeoise a augmenté de 7% par année, soit au total 72%, tandis que les trois pays voisins réalisent une évolution comprise globalement entre 11% et 37% pour toute la période.

Ces données documentent clairement l'écart entre les performances économiques du Luxembourg et la moyenne européenne au cours de la présente décennie. Si le Luxembourg a bénéficié d'une croissance prolongée nettement plus forte que l'Europe dans son ensemble, ce succès devrait nous interpeller. Notre territoire est en effet tellement exigu et notre économie tellement intégrée dans l'économie internationale que notre conjoncture est marquée par l'évolution au-delà de nos frontières bien plus que par notre marché national.

Effectivement, le Luxembourg a jusqu'ici réussi à attirer des activités économiques internationales sur son territoire, qui ont ensuite rayonné à partir du Luxembourg sur un marché bien plus large. Le secteur financier a

incontestablement été le secteur moteur de notre économie au cours des dernières années. Dans la mesure où la trajectoire de croissance du secteur financier, tant en Europe qu'au Luxembourg, risque d'être remise en cause par la tourmente actuelle, du moins à court terme, rien ne garantit que les performances du Luxembourg pourront continuer à progresser durablement à un rythme plus rapide que ses voisins. Ce résultat ne pourra être atteint que si le Luxembourg réussit à attirer sur son territoire des activités hautement performantes, tant celles existant de nos jours que de nouvelles activités, à faire évoluer ces activités dans un environnement en forte mutation et à maintenir sa position compétitive avantageuse par rapport aux autres Etats-membres de l'Union européenne.

Dans un espace économique ouvert, les forces du marché et les autorités publiques tendent en général à rapprocher les extrêmes de sorte que les écarts de prix et de revenu tendent à se réduire. Dans le passé, le Luxembourg a réussi à développer des activités économiques spécifiques en valorisant les marges de manœuvre que lui offre sa position d'Etat souverain à l'intérieur de l'Union européenne. Le Conseil d'Etat se demande dans quelle mesure cette stratégie pourra continuer à fonctionner dans une Europe de plus en plus intégrée. Il constate qu'au cours des dernières années le Luxembourg a été classé très favorablement dans une série de rapports analysant la compétitivité internationale et le potentiel de croissance de différents pays. Sur cinq rapports significatifs publiés au cours de l'année écoulée, quatre attribuent au Luxembourg une position dégradée pour l'année 2007 par rapport à l'année 2006³. Même s'il convient d'interpréter ces rapports avec prudence, ils incitent néanmoins à une réflexion critique. Au vu de ces arguments, et tout en privilégiant un scénario optimiste, le Conseil d'Etat invite dès lors le Gouvernement à envisager un scénario d'avenir alternatif, basé sur une croissance économique du Luxembourg qui serait plus proche de celle des principaux partenaires économiques du Luxembourg.

3. Le niveau global des prélèvements fiscaux et sociaux au Luxembourg

En divisant le total des prélèvements fiscaux et sociaux opérés par les autorités publiques d'un pays au cours d'une année par le produit intérieur brut de ce pays au cours de la même période, l'on obtient un bon indicateur du niveau des prélèvements fiscaux et sociaux d'un pays.

Entre 2004 et 2009, le niveau des dépenses par rapport au PIB a baissé, tant pour l'administration publique que pour chacune de ses trois composantes. Les recettes sont restées pratiquement stables par rapport au PIB. Il en résulte que, pour l'administration publique prise dans son ensemble, le déficit de financement de 1,2% de 2004 a pu être résorbé et transformé en un excédent de 1,1% en 2009.

Le Conseil d'Etat relève que l'administration centrale affiche un besoin de financement de 1,8% du PIB en 2009. Ce chiffre doit toutefois

³ Le World Economic Forum maintient le classement du Luxembourg inchangé, le International Management Development, la Heritage Foundation, la Commission européenne et l'Observatoire de la compétitivité attribuent au Luxembourg une position moins favorable. (*Source : Avis de la Chambre des Métiers sur le budget, paragraphe 2.1.*)

être interprété sur base de la méthodologie propre au SEC 95: le budget 2009 prévoit des reprises sur fonds d'investissement destinées à financer des projets d'investissement; ces reprises diminuent les avoirs des fonds d'investissement et sont de ce fait assimilées à des dépenses non couvertes. Le Conseil d'Etat a relevé ci-avant le bien-fondé de cette approche qui permet de gérer la continuité des projets d'investissement indépendamment des fluctuations conjoncturelles des recettes budgétaires de l'Etat. Pour l'avenir, il conviendra toutefois de surveiller cette évolution afin d'éviter que ce déficit conjoncturel ne se transforme en déficit structurel devant être financé soit par un relèvement des impôts, soit par le recours à l'endettement.

4. La situation conjoncturelle du Luxembourg

Le budget de l'Etat est basé sur les prévisions économiques du moment. Ainsi, les prévisions publiées par le Service central de la statistique et des études économiques (Statec) dans sa note de conjoncture n° 1-2008, du 3 juin 2008, tablaient sur une croissance du PIB en volume au Luxembourg de 3% en 2008 et de 4% en 2009. En complément à cette prévision optimiste, le Statec proposait un scénario alternatif légèrement plus prudent, qui réduit le taux de croissance de 0,4% tant en 2008 qu'en 2009. La prévision du Statec est construite sur l'hypothèse d'une croissance de l'économie de la zone « Euro » de 1,5%. Le projet de budget de l'Etat note à juste titre qu'au vu de l'évolution économique récente, cette hypothèse semble difficile à tenir.

Dans son communiqué de presse du 8 octobre 2008, l'Eurostat estime que le PIB de la zone « Euro » a diminué de 0,2% au cours du deuxième trimestre 2008, après une hausse de 0,7% au cours du premier trimestre de l'année. Dans le climat économique actuel, les perspectives de croissance dans la zone « Euro » en 2009 semblent compromises.

Dans son communiqué daté du 13 octobre 2008, le Statec a également révisé ses estimations de croissance à la baisse. La croissance du PIB corrigée des variations saisonnières est désormais estimée à 0,1% pour le premier trimestre et à 1,1% pour le deuxième trimestre. Le Statec souligne que la branche « activités financières et services aux entreprises » intervient pour environ 45% dans la composition du PIB luxembourgeois. Le Statec n'a pas encore établi de nouvelle prévision de croissance pour l'année entière. Le Fonds monétaire international (FMI) vient de publier son *Economic Outlook* daté octobre 2008. Dans ce document, le FMI prévoit une croissance de 1,8% pour le Luxembourg en 2009.

La Commission européenne a publié le 3 novembre ses nouvelles prévisions de conjoncture, qui tablent sur une croissance de 1,2 % pour l'année 2009 au Luxembourg.

Le budget de l'Etat est basé sur l'hypothèse d'une croissance économique de 3% en 2009. Compte tenu des problèmes sévères que connaît actuellement le secteur financier, tant en Europe qu'au Luxembourg, et du risque réel de décélération de la croissance économique dans d'autres

secteurs de l'économie luxembourgeoise, cette hypothèse apparaît aujourd'hui comme très optimiste.

Le Conseil d'Etat a lu avec intérêt la dixième actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché soumise par le Gouvernement en date du 6 octobre 2008, soit après que le Gouvernement eut accepté de participer au programme de restructuration des groupes Fortis et Dexia. Pour l'économie luxembourgeoise, le scénario macroéconomique présenté par ce programme « est notamment basé sur l'hypothèse que la crise financière et le choc inflationniste sont de nature conjoncturelle dont les effets se dissiperont graduellement au cours de l'année 2009. Ceci implique qu'il n'y aura pas d'effet négatif à long terme au niveau de la croissance potentielle ».

La 10^e actualisation précitée analyse la contribution à la croissance des différentes composantes du PIB comme suit:

- l'investissement, y compris l'investissement immobilier, subit un ralentissement de +11,8% en 2007 à 2% en 2008 et à -3,3% en 2009;
- la consommation publique évoluera de +2,6% en 2007 à 4,2% en 2008 et en 2009;
- la consommation privée ralentira de +2% en 2007 à 1,8% en 2008 et à 1,5% en 2009;
- en 2008, l'impulsion sur la croissance provient essentiellement de la demande intérieure;
- en 2009, « l'impulsion sur la croissance proviendra essentiellement de la demande extérieure (en l'occurrence l'exportation de services financiers) » à la faveur du « rétablissement graduel d'un calme relatif sur les marchés financiers » (page 9).

Le Conseil d'Etat aurait bien aimé partager cette conclusion optimiste. Vu les circonstances il se sent toutefois obligé d'envisager également un scénario plus circonspect, et il ne partage pas l'optimisme de la dixième actualisation du programme de stabilité précitée. Même si les banques actuellement soutenues par les pouvoirs publics retrouvent durablement leur équilibre sur le marché et qu'aucune autre banque systémique ne souffre de turbulences financières comparables, les analyses de conjoncture du Statec incitent à la prudence. Dans les derniers cycles conjoncturels, une forte corrélation a existé entre la conjoncture de la place financière et le climat boursier international. Dans les derniers cycles conjoncturels également, les branches économiques autres que le secteur financier ont relativement bien résisté à la baisse, ce qui devrait compenser, du moins partiellement, l'influence du secteur financier sur la conjoncture en 2009. Il s'y ajoute que le projet de budget prévoit des allègements fiscaux en faveur des ménages de l'ordre de 1,2% du PIB. Cette injection de pouvoir d'achat donnera une impulsion positive à l'économie luxembourgeoise, que les analyses du Statec⁴ permettent d'évaluer à environ 40%, soit dans ce cas une contribution de 0,48% (= 40% x 1,2%) à la croissance économique. A son tour, l'activité économique générée par la réduction d'impôts crée des recettes fiscales nouvelles de l'ordre de 30%, soit dans ce cas 36% (= 30% x 1,2%) du PIB.

⁴ Voir Ferdy Adam, Cahier des variantes Modux, cahier économique n° 104, septembre 2007 - http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/conjoncture/cahiersEconomiques/2007/104_modux/104_modux.pdf, p.58 ets

En cette période d'instabilité, toute prévision pour l'année 2009 est nécessairement basée sur des hypothèses fragiles. A l'heure actuelle, le climat conjoncturel s'assombrit tant au Luxembourg qu'en Europe: rien ne permet de conclure que la crise financière actuelle soit en passe de se résorber à court terme, et il serait téméraire d'écarter l'hypothèse que l'économie européenne passera par une phase de stagnation, voire de récession. Le Conseil d'Etat estime de ce fait qu'il serait sage de tenir compte de la prévision de croissance de la Commission européenne de 1,2% à titre de variante prudente à côté de l'hypothèse d'une croissance de 3% sous-jacente au budget 2009.

La dixième actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché prévoit un ralentissement de l'inflation en 2009 à la faveur du repli des prix pétroliers et de l'existence d'effets de base favorables. L'inflation devrait atteindre respectivement 2,4% (IPCN)⁵ et 2,9% (IPCH). Les informations à la disposition du Conseil d'Etat ne lui permettent pas de se prononcer sur cette prévision.

5. La progression des dépenses au budget de l'Etat pour 2009

Sur base de l'hypothèse retenue par le Gouvernement lors de l'élaboration du budget de l'Etat, à savoir une croissance économique de 3% et une hausse des prix de 2,4%, il est possible de calculer un taux de progression neutre des dépenses de l'Etat:

<i>Dépenses de l'Etat en 2008 suivant budget voté</i>	100 %
<i>Hausse des prix de 2,4% (IPCN)</i>	
<i>Croissance économique de 3%</i>	
<i>Total multiplicatif</i>	105,47 %
soit une augmentation de	+5,47 %.

Cette progression se réaliserait si tous les crédits étaient aveuglément adaptés à la croissance économique et à l'évolution des prix.

Le budget de l'Etat luxembourgeois établi suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat enregistre une progression des dépenses totales de 6,92%. La progression des dépenses de 6,92% dépasse de 1,45% la référence calculée ci-avant de 5,47%.

Le budget des dépenses de l'Etat suivant le système européen des comptes SEC 95 prévoit une progression de 6,40%. Cette progression dépasse de 0,93% le taux de référence de 5,47%. Un dépassement aussi significatif tend à augmenter la part du PIB revenant à l'Etat au détriment des autres acteurs économiques nationaux. Un tel dépassement est d'autant plus sensible que la croissance calculée ci-avant est basée sur une hypothèse fortement optimiste de la croissance économique estimée à 3%.

⁵ Le Statec établit deux indices des prix. L'indice des prix national (IPCN), entré en vigueur en janvier 1997, se conforme à la réglementation communautaire concernant l'indice des prix à la consommation harmonisé sur le plan européen (IPCH). Il se distingue de celui-ci par le seul fait que sa pondération exclut les dépenses de consommation des non-résidents sur le territoire luxembourgeois, alors que depuis l'année 2000 l'IPCH les inclut.

Le Gouvernement s'est engagé par la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 à « maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme » et à « respecter les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne ». Le Conseil d'Etat a constaté ci-avant au chapitre 3 du présent avis que le niveau des dépenses de l'Etat par rapport au PIB est resté stable sur une période s'étalant de 2004 à 2009. En ce sens, la politique du Gouvernement sur cette période ne s'est donc pas écartée des principes énoncés par la déclaration gouvernementale.

Il est vrai que le budget 2009 se présente dans un contexte économique particulièrement instable. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé ci-avant, les hypothèses relativement optimistes du Gouvernement au sujet de la croissance économique et de la création d'emplois risquent d'être démenties par les faits. Il s'est par conséquent prononcé ci-avant pour la prise en compte d'une croissance de l'ordre de 1,2 % plutôt que l'hypothèse gouvernementale de 3% de croissance. A ce titre, le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de l'analyse de sensibilité publiée par le Gouvernement dans la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance datée du 6 octobre 2008. Ce document compare les deux scénarios suivants:

	2009		2010		2011	
PIB réel (variation en %)	1,9	(3,0)	3,9	(4,2)	4,5	(4,5)
Emploi intérieur (variation en %)	2,4	(2,7)	1,8	(2,2)	2,4	(2,6)
Taux de chômage	4,6	(4,5)	4,9	(4,7)	4,8	(4,8)
Inflation (IPCN)	2,4	(2,4)	2,6	(2,7)	2,2	(2,4)
Solde de financement de l'administration publique (en % du PIB)	0,9	(1,1)	0,4	(0,8)	0,6	(1,0)

Note : Entre parenthèses, les valeurs correspondantes dans le scénario central.

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que, même en cas de réduction significative de la croissance économique, le solde de l'administration publique resterait largement positif en 2009 avec un surplus de +0,9% (au lieu de +1,1%). Ce document ne quantifie pas le déficit de l'Etat central dans une telle hypothèse.

Le déficit de l'Etat central déterminé suivant le SEC 95 devrait atteindre 1,8% du PIB en 2009, suivant les prévisions du Gouvernement. Ce chiffre sera sans doute dépassé si les prévisions de croissance économique plus prudentes se confirment. Le Conseil d'Etat craint que le déficit de l'Etat central ne soit compris entre 2 et 3% en 2009. Compte tenu des autres observations faites à ce sujet, notamment en rapport avec le niveau très élevé des investissements publics consentis par le Luxembourg et l'importance des avoirs des fonds d'investissement publics, le Conseil d'Etat considère qu'un tel déficit ne serait pas de nature à déséquilibrer les finances publiques en 2009. Face au risque de récession économique, il est en effet acceptable de stimuler pendant une année la demande, au prix d'un déficit substantiel de l'administration centrale. Toutefois, si la situation économique devait se détériorer de façon dramatique, ou si le ralentissement de la croissance devait perdurer au-delà de l'année 2009, il conviendrait de

réexaminer les options budgétaires afin de ne pas glisser dans un déficit structurel préjudiciable à l'avenir à long terme des finances publiques. Face à la situation économique exceptionnelle que connaît actuellement notre pays, le déficit du budget 2009 doit constituer une exception. Aussi le Conseil d'Etat exprime-t-il le souhait que les comptes de l'Etat central reviennent à une situation plus équilibrée au cours des prochaines années.

6. Les principales dépenses de l'Etat

Le tableau ci-joint analyse les dépenses du budget total de l'Etat (= budget courant + budget en capital) présenté en version nationale en classant ces dépenses suivant leur fonction. De 2004 à 2009, le total des dépenses budgétaires de l'Etat passe de 6 889 millions à 9 044 millions d'euros, soit une augmentation de 31%. La moitié de la hausse des dépenses, soit 1 164 millions d'euros, est imputable à deux catégories de dépenses dites incompressibles:

- les salaires et charges sociales interviennent pour 19% dans la croissance des dépenses; et
- les transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale expliquent 35,1% de la croissance des dépenses.

Analyse des dépenses par fonction 2001-2009							27-oct
Source : regroupement comptable des dépenses courantes et en capital, volume I du budget,							
Regroupement comptable des dépenses courantes et en capital							
code	classe de comptes	2004	2008	2009	2009/	2008-2009	2004-2009
		comptes	budget	budget	2008		
		provisoires	voté	projet			
11	Salaires et charges sociales	1 259	1 589	1 667	4,9%	78,00	408,00
42	Transferts de revenus aux admin. de s	2 285	2 868	3 041	6,0%	173,00	756,00
	sous-total 1 : codes 11 + 42	3 544	4 457	4 708	5,6%	251,00	1 164,00
93	Dotations aux fonds de réserve	1 239	1 592	1 684	5,8%	92,00	445,00
	sous-total 2 : codes 11 + 42 + 93	4 783	6 049	6 392	5,7%	343,00	1 609,00
	TOTAL recettes et dépenses	6 889	8 458	9 044	6,9%	586,00	2 155,00
code	classe de comptes	2004	2008	2009		2008-2009	2004-2009
11	Salaires et charges sociales	100%	126%	132%		13,3%	18,9%
42	Transferts de revenus aux admin. de s	100%	126%	133%		29,5%	35,1%
	sous-total 1	100%	126%	133%		42,8%	54,0%
93	Dotations aux fonds de réserve	100%	128%	136%		15,7%	20,6%
	sous-total 2	100%	126%	134%		58,5%	74,7%
	TOTAL	100%	123%	131%		100,0%	100,0%
code	classe de comptes	2004	2008	2009			
		comptes	budget	budget			
		provisoires	projet	projet			
11	Salaires et charges sociales	18,3%	18,8%	18,4%			
42	Transferts de revenus aux admin. de s	33,2%	33,9%	33,6%			
	sous-total 1 : codes 11 + 42	51,4%	52,7%	52,1%			
93	Dotations aux fonds de réserve	18,0%	18,8%	18,6%			
	sous-total 2 : codes 11 + 42 + 93	69,4%	71,5%	70,7%			
	TOTAL recettes et dépenses	100,0%	100,0%	100,0%			

Le Conseil d'Etat note d'abord que les salaires et les transferts sociaux ont augmenté de respectivement 32% et 33% dans la période de 2004 à 2009, soit une progression légèrement plus rapide que la moyenne des dépenses budgétaires. Les décisions prises à la suite du comité tripartite de 2006 ont freiné la progression de ces deux postes de dépenses à raison d'environ 400 millions d'euros pour chacune des années 2007, 2008 et 2009. Cependant ces deux catégories de dépenses augmentent plus rapidement que le budget total. Le Conseil d'Etat note avec inquiétude la dynamique inhérente à la croissance de ces deux postes de dépenses.

Les dotations aux fonds de réserve fluctuent entre 1,2 et 2,1 milliards d'euros par année dans la période de 2004 à 2009. Au total, ces dotations aux fonds de réserve ont ainsi absorbé entre 18% et 24% des dépenses budgétaires de l'Etat. Le Conseil d'Etat s'étonne de l'importance relative des dépenses d'investissement consenties par l'Etat luxembourgeois. L'effort d'investissement de notre pays par rapport au PIB a fluctué entre 3,6 % et 4,3 % au cours de la période 2005-2008 (voir tableau ci-joint). Pour la Belgique et l'Allemagne ce ratio varie entre 1,4% et 1,8% , tandis que la France occupe une position intermédiaire, dans un intervalle allant de 3,1% à 3,3%. Le Conseil d'Etat s'interroge sur cet écart: il pourrait signifier que le Luxembourg a un besoin d'investissement plus important, soit pour rattraper un retard comparatif soit pour faire évoluer les infrastructures du pays en fonction des besoins nouveaux générés par la forte croissance démographique. Mais cet écart pourrait aussi signifier que le Luxembourg construit des équipements collectifs plus coûteux que nos trois pays voisins et ne fait pas toujours le meilleur usage des deniers publics investis. Au vu du coût élevé de certaines réalisations, le Conseil d'Etat ne saurait pas écarter une telle hypothèse. A titre d'exemple, il s'interroge sur le coût définitif de la « Route du Nord » qui risque de frôler, voire de dépasser un milliard d'euros: nos trois pays voisins auraient sans doute réalisé ce projet routier en optant pour des solutions plus économiques. Un raisonnement analogue serait probablement aussi justifié en relation avec certains projets immobiliers réalisés pour compte de l'Etat. Tout en appréciant les efforts faits par le Gouvernement pour améliorer la gestion des travaux d'investissement, le Conseil d'Etat reste d'avis que des économies significatives restent à faire.

Evolution des investissements de l'administration publique					
	2004	2005	2006	2007	2008
Belgique	1,6%	1,8%	1,6%	1,6%	-
Bulgarie	2,9%	4,2%	4,2%	4,8%	-
République Tchèque	4,8%	4,9%	5,0%	4,7%	4,8%
Danmark	1,9%	1,8%	1,9%	1,8%	1,7%
Allemagne	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%
Estonie	3,8%	4,0%	5,1%	5,4%	5,0%
Irlande	3,5%	3,5%	3,6%	4,1%	4,5%
Grèce	3,7%	2,9%	3,0%	3,0%	2,9%
Espagne	3,4%	3,6%	3,7%	3,8%	3,8%
France	3,1%	3,3%	3,2%	3,3%	3,3%
Italie	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%
Chypre	4,0%	3,1%	3,0%	3,0%	3,2%
Lettonie	3,1%	3,4%	4,7%	5,7%	5,1%
Lituanie	3,4%	3,4%	4,1%	5,2%	4,8%
Luxembourg	4,3%	4,5%	3,6%	3,7%	4,0%
Hongrie	3,5%	4,0%	4,4%	3,6%	-
Malte	3,9%	4,9%	4,2%	4,0%	-
Pays-Bas	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%
Autriche	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%
Pologne	3,4%	3,4%	3,9%	4,1%	4,5%
Portugal	3,1%	2,9%	2,4%	2,3%	2,4%
Roumanie	3,0%	3,9%	5,1%	5,7%	7,2%
Slovénie	3,5%	3,2%	3,7%	3,7%	3,6%
Slovaquie	2,4%	2,1%	2,2%	1,9%	-
Finlande	2,9%	2,6%	2,4%	2,6%	2,6%
Suède	2,9%	3,0%	3,1%	3,1%	3,2%
Grande-Bretagne	1,7%	0,7%	1,8%	1,8%	-
Notes:					
Les chiffres de ce tableau sont en % du PIB					
Source des données: notification sur les déficits excessifs d'octobre 2008					

Au total, les trois catégories de dépenses analysées ci-avant, soit les traitements et salaires, les transferts sociaux et les dotations aux fonds de réserve expliquent 74,7% de la progression des dépenses budgétaires de l'Etat (version nationale) entre 2004 et 2009.

Le budget 2009 s'écarte de cette moyenne:

Le budget 2009 prévoit une progression des salaires et charges salariales de 78 millions d'euros correspondant à 4,9%, soit une progression significativement inférieure à la progression des dépenses totales de 6,9%. Le Conseil d'Etat s'interroge si cette norme de progression tient compte du coût de l'accord salarial que le Gouvernement a négocié avec les enseignants du primaire et du préscolaire, accord salarial qui doit encore être soumis à la procédure législative. Le Conseil d'Etat note que les enseignants représentent au total 48% de l'effectif de la fonction publique, et que les fonctionnaires de l'enseignement primaire en représentent la moitié, soit 24% de l'effectif total de la fonction publique.⁶ De ce fait, la progression des charges salariales de l'Etat est fortement influencée par les décisions affectant les salaires des enseignants.

⁶ Source: rapport d'activité 2007 du Ministère de la Fonction Publique, p. 217.

Les transferts sociaux augmentent de 6%, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne budgétaire de 6,9%. Les contributions de l'Etat aux différentes branches de la sécurité sociale progressent sous l'effet essentiellement de l'accroissement de l'emploi. Pour l'année 2009, le budget anticipe une progression de la population active de 3%, contre environ 4% au cours des dernières années. Au vu du ralentissement prévisible de l'activité économique en 2009, le Conseil d'Etat tablerait plutôt sur une création d'emplois nouveaux nettement moins importante. Dans cette hypothèse prudente, la progression des transferts sociaux à charge du budget de l'Etat serait également moins importante⁷.

Les dotations aux fonds de réserves émargent une croissance de 5,8%, soit 1,1% de moins que la moyenne budgétaire.

Comme ces trois fonctions de dépenses progressent moins vite que la moyenne des dépenses, leur croissance absorbe seulement 58,5% des crédits budgétaires additionnels. *A contrario*, les autres dépenses de l'Etat expliquent 41,5% de la croissance des dépenses budgétaires de l'Etat en 2009. Le Conseil d'Etat note que, pour la période de 2004 à 2009, seulement 25% de la progression des dépenses budgétaires sont imputables à ces autres dépenses. Faut-il conclure que l'Etat a dégagé pour le budget 2009 des marges de manœuvre budgétaires qui lui permettent de financer des dépenses utiles, voire indispensables, qu'il avait reportées au cours des années antérieures, faute de moyens financiers disponibles? En sens inverse, l'évolution dynamique des autres dépenses budgétaires pourrait théoriquement aussi signifier que le budget 2009 n'aurait pas été préparé avec le même sens de la rigueur que les budgets des années précédentes. Le Conseil d'Etat a noté les déclarations du Gouvernement confirmant qu'il a préparé le budget 2009 avec la même rigueur que les années précédentes et qu'il a souhaité allouer des moyens budgétaires supplémentaires en faveur de la réalisation de ses priorités essentielles, soit essentiellement

- les structures dans le domaine familial et social (introduction de chèques service, encadrement des personnes en fin de vie et formation en soins palliatifs);
- le développement du secteur des classes moyennes;
- le logement social;
- les activités de recherche et de développement;
- la coopération au développement.

Le Conseil d'Etat renoncera, en raison des délais qui lui sont impartis pour l'élaboration de cet avis, à une analyse plus fine des dépenses de l'Etat.

7. Les principales recettes fiscales de l'Etat

Le budget 2009⁸ prévoit des recettes portant sur un total de plus de 9 milliards d'euros. Ce total se décompose comme suit:

⁷ L'équilibre financier de la sécurité sociale est tributaire de nombreuses variables. La croissance de la population active exerce une influence positive dans la mesure où la masse salariale conditionne à la fois les transferts de l'Etat vers les institutions de la sécurité sociale et les contributions financières des salariés et des indépendants. Une progression moins rapide de l'emploi exercerait donc un effet négatif sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.

⁸ Source : budget 2009, volume I, p. 45*.

<i>Impôts directs</i>	<i>4,231 milliards</i>
<i>Impôts indirects</i>	<i>4,363 milliards</i>
<i>Autres recettes</i>	<i>462 millions</i>
<i>Total</i>	<i>9,057 milliards</i>

Contrairement aux exercices précédents, les impôts indirects ont un rendement fiscal supérieur aux impôts directs. La même tendance existe d'ailleurs sur le plan international: les impôts indirects augmentent plus vite que les impôts directs.

Au niveau des impôts indirects, le Conseil d'Etat voudrait limiter son analyse aux deux principaux d'entre eux:

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est inscrite au volume I du projet de budget avec un produit de 2,716 milliards d'euros en 2009, contre 2,035 milliards d'euros budgétés pour 2008, soit une croissance de 681 millions d'euros. Le projet de budget ne fournit pas d'explications détaillées de cette progression. Le Conseil d'Etat serait étonné si cette progression de 33% par rapport aux prévisions de recettes inscrites au budget voté pour l'année 2008 s'expliquait par une progression significative de la consommation soumise à la TVA ou à un accroissement spectaculaire des recettes liées à l'e-commerce. Il suppose qu'une partie majeure de cette augmentation s'explique par une sous-estimation des recettes au titre de la TVA pour l'année en cours. Cette hypothèse est basée sur une indication figurant à la page 17 du volume III du budget 2009, qui chiffre les recettes budgétaires ajustées en fonction des plus- et moins-values de recettes prévues en 2008. En l'occurrence, les recettes budgétaires ajustées (9,568 milliards d'euros) dépassent de 511 millions d'euros le montant des recettes budgétaires non ajustées (9,057 milliards d'euros). Il est vrai que les commentaires afférents ne donnent aucun détail sur les chiffres présentés. Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à présenter une analyse plus fine des recettes budgétaires ajustées dans les années à venir.

Le Conseil d'Etat note que le produit fiscal de 2,7 milliards d'euros inclut en fait une TVA collectée de 3,7 milliards d'euros et des remboursements d'impôt dépassant légèrement 1 milliard d'euros. Certains remboursements sont purement techniques et correspondent en fait à un remboursement de TVA en amont payée en trop par des assujettis. Une autre partie des remboursements résulte de remboursements de TVA liés à des options politiques prises par le Luxembourg, par exemple le fait que le Luxembourg a décidé de percevoir la TVA à un taux réduit sur certains biens et services. Les informations disponibles ne permettent au Conseil d'Etat ni d'analyser le montant des remboursements ni d'évaluer le coût de ces mesures fiscales visant à promouvoir des objectifs de politique économique ou sociale. Ne serait-il pas opportun de quantifier ce coût afin que les décideurs politiques puissent mieux juger si l'objectif de ces mesures est atteint et si les résultats sont en relation avec les déchets fiscaux consentis par la collectivité? Le Conseil d'Etat note enfin que le montant de 2,7 milliards d'euros de recettes fiscales est inscrit au budget pour ordre. Un demi-milliard d'euros est affecté directement, et le solde de 2,2 milliards d'euros est inscrit en recettes fiscales au titre de la TVA au budget 2009. Si cette procédure peut se justifier par différentes considérations techniques, le

Conseil d'Etat relève toutefois que le chiffre de 2,2 milliards d'euros alimentant le budget de l'Etat est à rapprocher du chiffre de 3,7 milliards d'euros relevé ci-avant: la présentation des données budgétaires en conformité avec la loi modifiée du 8 juin 1999 ne fournit pas toutes les informations requises pour une analyse plus fine.

Le poste « part dans les recettes communes de l'UEBL » quantifie les recettes au titre des droits d'accises alimentant le budget de l'Etat à 980 millions d'euros. Pour déterminer le rendement total de cet impôt il convient d'ajouter le produit des droits d'accises autonomes, ainsi que deux impôts inscrits au budget pour ordre, à savoir le « produit de la contribution sociale prélevée sur le carburant » (140 millions d'euros) versé directement au fonds pour l'emploi et le « Produit de la contribution spéciale « Kyoto » prélevée sur les carburants » (65 millions d'euros) versé au fonds de financement des mécanismes de Kyoto. Le Conseil d'Etat voudrait rapprocher ces données budgétaires d'une étude publiée par le Statec en septembre 2007 qui estime les recettes fiscales au titre de la TVA et des droits d'accises attribuables à la vente de carburants et de tabac à des non-résidents à 1,246 milliards d'euros au titre de l'année 2005⁹. Ce chiffre à lui seul représente 13% du total des recettes fiscales de l'Etat. Compte tenu du contexte général, le Conseil d'Etat est d'avis que cette source de recettes fiscales devrait perdre en importance relative au cours des années à venir.

En ce qui concerne les impôts directs, le Conseil d'Etat voudrait limiter ses observations à deux postes, à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les salaires:

Suivant les données de l'OCDE¹⁰, les impôts prélevés sur le bénéfice des entreprises représentent en moyenne 8,6% du total des prélèvements fiscaux et des cotisations sociales effectués par les quinze anciens Etats membres en 2005. Ce chiffre était de 4,9% en Allemagne, de 6,2% en Belgique, et de 7,7% en France. Pour le Luxembourg, le même chiffre atteignait 15,5%. Le Luxembourg a en effet réussi à attirer un nombre impressionnant d'entreprises exerçant des activités économiques à haute valeur ajoutée sur son territoire, et les revenus dégagés par ces entreprises permettent à l'Etat de prélever un impôt sur le revenu des collectivités et un impôt commercial communal¹¹ nettement plus important que nos pays voisins. En 2006, 60% de l'impôt sur le revenu des collectivités proviennent du secteur financier. Ces chiffres confirment une fois de plus l'importance de ce secteur pour l'économie luxembourgeoise en général mais également pour le budget de l'Etat. Compte tenu de l'intégration de l'économie luxembourgeoise dans l'Union européenne et de son ouverture sur l'économie mondiale, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à veiller à ce que la nature et le niveau des prélèvements fiscaux opérés sur les entreprises restent compétitifs par rapport aux autres pays. La concurrence fiscale est une réalité avec laquelle un petit Etat doit nécessairement composer. Aussi le Conseil d'Etat approuve-t-il les initiatives du Gouvernement d'abolir le droit d'apport, d'une part, et de réduire d'un pour cent le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, d'autre part.

⁹ Statec, série « économie et statistiques », n° 22, septembre 2007.

¹⁰ OCDE, Revenue Statistics 1965 – 2006, p. 92.

¹¹ L'impôt commercial communal est inscrit au budget pour ordre et est directement attribué aux communes.

Le Luxembourg perçoit un impôt sur le revenu des personnes physiques moins élevé que la moyenne européenne: les impôts sur le revenu des personnes physiques intervenait pour 19% dans le total des recettes fiscales et des cotisations sociales au Luxembourg, contre une moyenne de 24,7% pour la moyenne de l'Europe des quinze en 2006.¹² Les trois voisins du Luxembourg appliquent des politiques fiscales divergentes pour l'imposition des personnes physiques: ce taux est de 30,5% en Belgique, de 23,3% en Allemagne et de 17,3% en France. Le Conseil d'Etat note que le Gouvernement propose deux mesures d'allègement fiscal pour les personnes physiques:

- le barème de l'impôt sur le revenu sera adapté à l'évolution des prix en ce sens que les tranches de l'impôt seront relevées de 9%, et
- l'abattement compensatoire des salariés, l'abattement de retraite et l'abattement monoparental seront remplacés par un crédit d'impôt.

Le coût de ces deux mesures estimé respectivement à 342 et 98 millions d'euros est déjà inclus dans le budget 2009.

Le Conseil d'Etat note qu'environ 38% des contribuables personnes physiques ne paient actuellement pas d'impôt sur le revenu au Luxembourg. Ce pourcentage est nettement plus élevé qu'en Belgique et en Allemagne. Il est difficile de faire une comparaison équilibrée avec la France étant donné que la France perçoit un impôt sur le revenu assez léger et des cotisations sociales assez lourdes par rapport au Luxembourg.

Les deux mesures proposées allégeront la charge fiscale de tous les contribuables: les uns paieront moins d'impôts, et les autres recevront une bonification financière directe. Le Conseil d'Etat note que l'indexation du barème est en soi une mesure visant à neutraliser le revenu net des contribuables face à l'inflation. Les formules d'avoir fiscal ont une autre finalité: tandis que l'indexation du barème contribue à préserver le pouvoir d'achat des contribuables face à l'inflation, l'introduction des bonifications d'impôt augmente le pouvoir d'achat, indépendamment de l'évolution des prix pour les contribuables qui ne paient pas d'impôt sur le revenu. En ce sens, l'introduction des bonifications d'impôt peut être qualifiée de mesure d'ordre social, visant à assurer une redistribution du revenu en faveur de la catégorie de la population la moins favorisée. Le Conseil d'Etat note que le Luxembourg innove par rapport à nos trois voisins avec l'introduction du boni pour enfants en 2008 et la proposition d'introduire les bonifications d'impôts sus-mentionnées en 2009. Il observe également que les bonifications ont une portée assez large en ce sens qu'elles bénéficient à tous les contribuables qui ne peuvent pas actuellement bénéficier entièrement des abattements existants, à défaut de revenu soumis à l'impôt. Il conclut que les mesures proposées remodelent le système fiscal en accentuant nettement sa fonction de redistribution des revenus. Il reviendra plus loin sur ce point dans le chapitre consacré aux transferts sociaux.

Le Conseil d'Etat a réfléchi à l'opportunité de procéder à l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu au vu des incertitudes conjoncturelles grevant le budget 2009. Il peut se rallier aux propositions gouvernementales dans la mesure où l'adaptation ne constitue qu'une neutralisation de l'inflation, que cette mesure aura un impact positif sur la consommation des

¹² OCDE, Revenue Statistics 1965 – 2006, p. 80.

ménages et qu'elle contribuera donc, dans des proportions limitées, à la relance de la conjoncture. Il voudrait toutefois souligner que l'adaptation du barème à raison de 9% est naturellement une mesure réversible, et il faudra le cas échéant reconsidérer cette décision à l'aune de la situation économique lors de la préparation du budget 2010.

Quant à la présentation du budget, le Conseil d'Etat note que les recettes brutes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques figurent parmi les recettes pour ordre pour un total de 2,350 milliards d'euros en 2009 (2,370 milliards d'euros en 2008). Ce montant est ventilé comme suit:

Versement à la Caisse nationale de prestations familiales – financement du boni pour enfants 220 millions d'euros

Impôt fixé par voie d'assiette 395 millions d'euros
Impôt retenu sur les traitements et salaires 1.735 millions d'euros.

Le boni pour enfants ne constitue pas une moins-value fiscale, mais un transfert social. Un transfert social représente une dépense et devrait être inscrit à charge du budget des dépenses ordinaires de l'Etat, en conformité avec le principe de l'universalité des recettes et des dépenses inscrit à l'article 108 de la Constitution. Le Conseil d'Etat relève que le budget SEC 95 inscrit le montant brut des impôts perçus parmi les recettes fiscales et renseigne le transfert vers la Caisse nationale de prestations familiales parmi les dépenses. Il reviendra sur ce point en analysant l'article 23 de la loi budgétaire.

En ce qui concerne les bonifications que le budget 2009 se propose d'introduire, le Conseil d'Etat réserve ses observations en attendant l'examen détaillé du projet de loi en question (*doc.parl. n°5924*).

8. Les axes stratégiques de l'action gouvernementale

Le Conseil d'Etat voudrait concentrer son analyse sur trois aspects de l'action gouvernementale, qui ont une importance majeure pour l'avenir de la société luxembourgeoise:

- L'enseignement, qui prépare la jeunesse du pays à assumer l'avenir, est confronté à de grands défis, qui méritent certainement une analyse approfondie. Le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle absorbe 11,5% des crédits du budget des dépenses courantes. Les fonctionnaires attachés à ce ministère représentent 48% de l'effectif de la fonction publique¹³.

- Les transferts de l'Etat aux administrations de la sécurité sociale dépassent 3 milliards d'euros, soit un tiers des crédits budgétaires. A ces transferts s'ajoutent les autres transferts de revenus à finalité sociale, plus difficiles à chiffrer.

- L'évolution de la population active influence tous les autres aspects de la politique gouvernementale, notamment l'accroissement des

¹³ Source: Rapport d'activité 2007 du ministère de la Fonction publique, p.215.

recettes fiscales et sociales, la population scolaire, les besoins en logements et les besoins en mobilité.

9. L'enseignement

Les psychologues considèrent que la connaissance approfondie d'une langue est importante dans le développement intellectuel de l'enfant: le langage structure le mode de réflexion de l'enfant et le développement linguistique exerce une forte influence sur son développement cognitif. Comme l'enfant fait l'apprentissage de sa première langue en bas âge, et que cette première langue est en général la langue maternelle, celle-ci a une influence directe sur le développement intellectuel de l'enfant.

Dans le contexte multilingue de notre pays, la langue luxembourgeoise est la langue maternelle de la moitié des enfants en âge scolaire: suivant les statistiques du ministère de l'Education nationale, 50,6% des élèves de l'enseignement primaire, préscolaire et précoce désignent le luxembourgeois comme la première langue parlée au foyer familial au cours de l'année scolaire 2007/2008 et ce taux baisse d'année en année.

L'enseignement est donc confronté à une situation complexe:

- la langue luxembourgeoise est la langue véhiculaire de la moitié des enfants, et le luxembourgeois n'assume pas le rôle de langue maternelle pour l'autre moitié des enfants;
- la langue luxembourgeoise reste un puissant facteur d'intégration pour toutes les personnes qui s'identifient à notre pays, et il est important d'offrir à tous les enfants, mais également aux adultes, la possibilité d'acquérir une bonne connaissance de la langue luxembourgeoise parlée;
- la vie économique et sociale fait appel, en plus du luxembourgeois, au français, à l'allemand et à l'anglais, et l'importance relative de ces quatre langues varie en fonction des situations: le fait est que la majorité des personnes travaillant dans le secteur privé ne sont pas de souche luxembourgeoise, et le français, l'anglais, l'allemand voire le portugais s'imposent désormais comme langues véhiculaires naturelles dans la vie professionnelle.

Traditionnellement, notre programme d'enseignement encourage le multilinguisme en enseignant les trois langues véhiculaires de notre pays dès le niveau du primaire, mais il est vrai que cette option est perçue par d'aucuns comme source d'échecs scolaires. Il convient donc de réfléchir à des modèles alternatifs, sans nécessairement ajouter d'autres langues au curriculum, fussent-elles maternelles¹⁴. Depuis une dizaine d'années, la politique de l'enseignement accorde une place plus importante à la langue luxembourgeoise: tous les enfants devraient théoriquement acquérir une bonne connaissance de celle-ci dans l'enseignement précoce et préscolaire, de sorte à pouvoir suivre le programme de l'enseignement primaire en

¹⁴ Voir également l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi autorisant l'Etat à créer une école primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive..

s'appuyant sur une bonne connaissance de la langue luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'efficacité de cette stratégie alors que la population scolaire est de moins en moins homogène. Certaines études d'évaluation, notamment l'étude PISA 2006¹⁵, concluent que les élèves de l'enseignement secondaire luxembourgeois se comparent défavorablement avec les élèves fréquentant les systèmes d'enseignement d'autres pays européens. Cette étude documente une fois de plus les problèmes particuliers auxquels sont confrontés les élèves issus de l'immigration, qui ont des carrières scolaires bien plus difficiles que les élèves luxembourgeois issus de milieux sociaux comparables.

Le Conseil d'Etat a noté que sur 5076 élèves ayant terminé leur scolarité primaire en été 2008, une minorité, soit 40,7%, ont été admis dans le secondaire classique, la majorité, soit 52,5%, poursuivent leur scolarité dans l'enseignement technique, et 6,4% ont été orientés vers l'enseignement modulaire alors que 0,5% redoublent la dernière année du primaire. Il constate cependant que l'économie luxembourgeoise crée de nombreux emplois hautement qualifiés et il craint que l'orientation scolaire lors du passage du primaire vers le secondaire ne soit en décalage avec l'évolution du marché de l'emploi.

Une étude récente du ministère de l'Education nationale conclut que l'enseignement luxembourgeois oriente les élèves par l'échec dans une mesure bien plus importante que d'autres pays européens. Ainsi, environ 80% des élèves de l'enseignement secondaire technique ont redoublé au moins une fois, et la moitié ont redoublé au moins deux fois. Notre enseignement semble accepter bien plus que les systèmes d'enseignement d'autres pays européens l'échec scolaire. L'échec scolaire est régulièrement vécu comme un échec personnel grave par les élèves et les parents, et les études confirment que les élèves redoublants n'améliorent en général pas leur parcours scolaire l'année suivante¹⁶. Ces mêmes études chiffrent le coût direct des élèves redoublants pour l'enseignement à 88 millions d'euros¹⁷. Le Conseil d'Etat préférerait voir investir cet argent dans des programmes d'appui en faveur des élèves en difficulté scolaire. Il note avec intérêt que les réformes engagées investissent plus de moyens dans l'encadrement des élèves et il ose espérer que les évaluations documenteront une amélioration des résultats.

Une autre étude internationale a également interpellé le Conseil d'Etat: l'étude PIRLS 2006, qui analyse les compétences en lecture des élèves de l'enseignement primaire dans 45 pays en 2006, dégage certes des résultats plutôt encourageants pour les élèves de l'enseignement luxembourgeois. L'étude PIRLS a également analysé le climat scolaire. A ce sujet, le rapport luxembourgeois aboutit par contre à des conclusions extrêmement défavorables pour le Luxembourg:

¹⁵ Pisa 2006. Nationaler Bericht Luxemburg (ISBN 987-2-87995-954-2). L'étude PISA a analysé les élèves de la tranche d'âge de 15 ans. Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'une étude qui analyserait l'efficacité du système d'enseignement luxembourgeois au niveau d'autres tranches d'âge.

¹⁶ Analyse des « Klassenwiederholens » im primären und postprimären Bereich, Luxemburg, 2006 (ISBN:2-87995-636-6).

¹⁷ Analyse des « Klassenwiederholens », voir ci-avant note n°3. Les données sont basées sur le coût par élève calculé sur base des données effectives de l'année 2002/2003, soit 10.565 euros pour le primaire, 14.426 euros pour le secondaire classique et 15.528 euros pour le secondaire technique.

« L'analyse aboutit ainsi dans son ensemble à un résultat alarmant. Dans aucun autre pays, les élèves et les parents ne s'expriment de façon aussi négative au sujet du climat scolaire. »¹⁸

Le Conseil d'Etat note avec inquiétude ce jugement négatif. Il ne lui appartient pas de tirer des conclusions hâtives dans le cadre de cet avis. Il considère toutefois qu'il ne sera pas possible de résoudre les problèmes de l'enseignement au Luxembourg par le seul accroissement des dépenses: dans son étude économique sur le Luxembourg, publiée en juin 2008, l'OCDE indique que le coût d'un élève dans l'enseignement luxembourgeois représente approximativement le double du coût comparable dans nos pays voisins, et l'OCDE conclut que « les résultats scolaires (du Luxembourg) révèlent un manque d'efficacité important »¹⁹. Le même rapport de l'OCDE relève que « les autorités luxembourgeoises ont commencé à s'attaquer (aux) défis que pose la diversité des élèves (...) en testant diverses propositions de réforme dans le cadre de projets pilotes afin d'en valider les bénéfices ».

Le Conseil d'Etat ne voudrait pas se prononcer à ce stade sur les propositions formulées par le rapport de l'OCDE précité. Dans le présent contexte, il note toutefois que tous les indicateurs relevés ci-avant convergent vers le même constat: le système d'enseignement devra remettre en cause ses méthodes de travail pour relever les défis auxquels il est confronté. Il s'agit là d'une tâche de longue haleine dont l'importance pour la société et pour l'économie ne doit pas être sous-estimée. Le Conseil d'Etat encourage le ministère de l'Education nationale à engager un débat avec tous les partenaires de l'Education sur les propositions formulées par le rapport de l'OCDE: face aux limites du système actuel de notre enseignement, nous avons certainement intérêt à nous inspirer de modèles ayant fait leurs preuves à l'étranger -dans des contextes comparables toutefois- plutôt que de réinventer la roue. L'enseignement est un système complexe, qui forme les enfants pendant une quinzaine d'années: il est donc essentiel que ce système évite les ruptures, que les différentes étapes de la formation soient coordonnées entre elles, et que les projets de réforme s'opèrent de façon progressive dans une logique de cohérence sur le long terme.

10. Les transferts sociaux

Le Conseil d'Etat voudrait limiter son analyse à deux observations générales, qui se situent dans le prolongement des tendances relevées ci-avant dans le cadre de son analyse globale du budget.

En 1990, la participation de l'Etat aux recettes courantes de la protection sociale était de 45% au Luxembourg. En 2007, ce taux a atteint 55,6%. L'Etat intervient donc dans une mesure croissante dans le financement de la protection sociale. Cette intervention varie suivant les branches, ainsi qu'il apparaît du tableau suivant:

¹⁸ PIRLS 2006, Les résultats luxembourgeois. Courrier de l'Education Nationale, numéro spécial novembre 2007.

¹⁹ Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg, juin 2008, volume 2008/12.

Participation des pouvoirs publics aux régimes de protection sociale
(Moyenne 2005-2007)

Assurance accident	12,7%
Assurance pension	32,5%
Assurance maladie/maternité	41,5%
Assurance dépendance	44,9%
Autres	67,1%
Pensions statutaires	76,8%
Prestations familiales	94,3%
Fonds pour l'emploi	95,8%
Fonds national de solidarité	99,9%
<i>source : IGSS</i>	

Le secteur de la protection sociale connaît depuis de longues années un accroissement de ses dépenses nettement plus dynamique que le budget de l'Etat en général. La quote-part de financement assumée par l'Etat risque donc d'absorber une part croissante des ressources de l'Etat, rapprochant ainsi la situation luxembourgeoise de celle des pays nordiques. Le Conseil d'Etat ne voudrait pas se prononcer sur les mérites de ce système. Il constate que les choix opérés par nos voisins semblent diverger: en Belgique et en Allemagne, l'Etat intervient moins dans le financement de la protection sociale; en France, l'Etat semble également assumer une partie plus limitée du financement, encore que les statistiques disponibles ne comportent pas de données pour la France.

Participation du secteur des administrations publiques aux recettes courantes (nettes) de la protection sociale (moyenne 2002-2005)

Luxembourg	54,60%
Allemagne	42%
Belgique	35%
France (<i>non disponible</i>)	
Danemark	66,70%
<i>Source : ESTAT/ESSPROS</i>	

Le Conseil d'Etat se demande si le régime actuel pourra être durablement financé avec la formule en vigueur. Les interrogations sont particulièrement sensibles en ce qui concerne le régime des pensions. A cet égard, le Conseil d'Etat voudrait renvoyer au bilan technique de la période de couverture 1999-2005 du régime général de pension, établi par l'IGSS en 2005. Tout en confirmant la viabilité du système actuel à court et moyen terme, ce rapport documente que, même avec des hypothèses de croissance optimistes, ce régime ne sera pas viable dans le long terme. Cette même conclusion est tirée par les experts de l'OCDE dans la récente étude économique de l'OCDE sur le Luxembourg²⁰. Notre pays vit depuis les dernières décennies une période de prospérité croissante et la présente génération doit veiller à ne pas hypothéquer l'avenir des générations montantes. Le Conseil d'Etat attend avec intérêt les conclusions que tirera le groupe de réflexion institué en avril 2006, chargé d'élaborer des propositions pour garantir à long terme la viabilité du régime de retraite. En

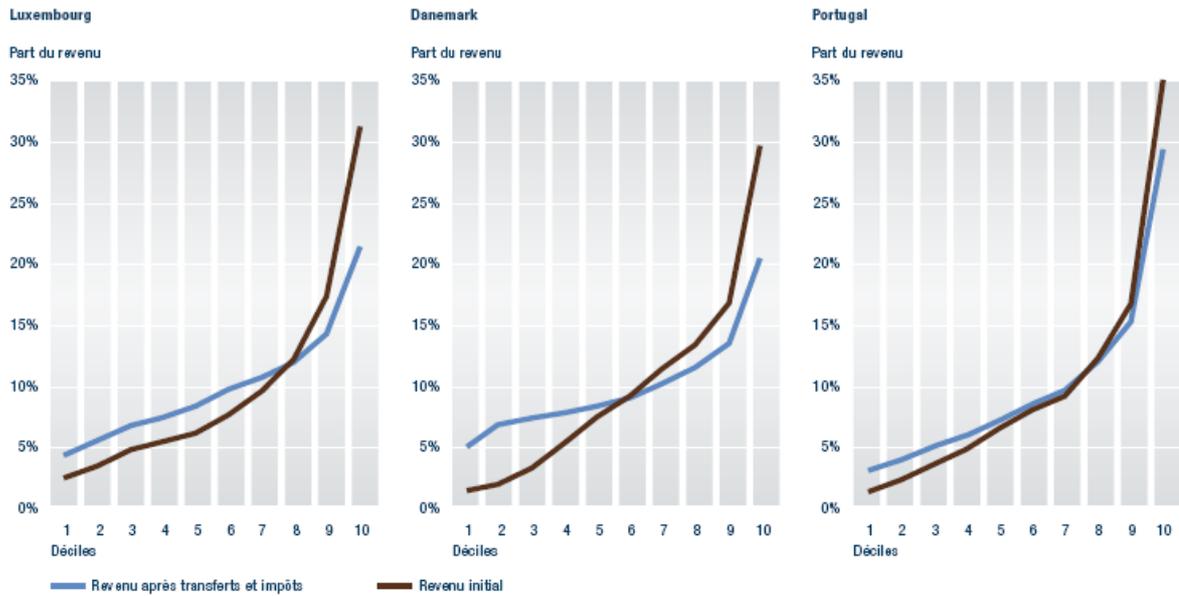
²⁰ Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg, volume 2008/12, juin 2008, p. 86 et suivantes.

définitive, le Conseil d'Etat est d'avis que le financement de la sécurité sociale devrait être assuré à la fois dans le court terme et dans le long terme. Il a pris note avec intérêt du programme pluriannuel des dépenses en capital publié au volume II du budget de l'Etat. Ne serait-il pas utile d'établir un document comparable pour anticiper les dépenses des différents régimes de sécurité sociale sur une période pluriannuelle et pour dégager en temps opportun les marges de financement requises dans une telle perspective?

Le Conseil d'Etat voudrait également à cet endroit émettre quelques observations sur l'efficacité des transferts sociaux tels qu'ils sont actuellement organisés au Luxembourg. L'efficacité devrait logiquement tenir compte de tous les prélèvements sous forme d'impôts et de cotisations sociales et des transferts sociaux de toute nature. Une telle analyse devrait ensuite tenir compte de la situation de famille et du revenu des ménages. Le projet EUROMOD²¹ s'est attaché à établir une telle base de données pour chaque Etat membre de l'Union européenne. EUROMOD a établi un modèle illustrant la redistribution pour chaque Etat membre par décile de revenu. Les deux graphiques ci-joints documentent le résultat de ce modèle pour le Luxembourg et l'illustrent par référence à d'autres Etats membres.

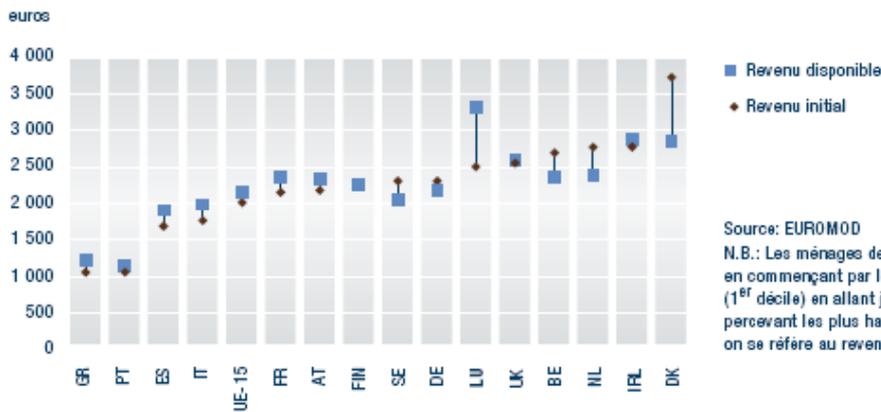
²¹ EUROMOD = European Tax Benefit Model. Les commentaires qui suivent sont extraits du kaléidoscope 2006 publié par le Statec, p. 93 et suivantes. Voir également sous <http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/> et sous <http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/statistics/>

Parts du revenu des ménages dans le revenu disponible total selon les déciles des ménages en 2001
(revenu initial et revenu après transferts et impôts)



Note de lecture: Au Luxembourg, la part du revenu initial (avant transferts et impôts) du 1^{er} décile des ménages (10% des ménages ayant les revenus les plus faibles) est de 2.4% du revenu initial total des ménages. Après impôts et transferts (revenu disponible), la part du 1^{er} décile des ménages augmente à 4.3% du total du revenu disponible. A l'inverse, la part du revenu initial du 10^e décile (10% des ménages ayant les revenus les plus élevés) est de 31.2% du total des revenus (avant transferts et impôts). La redistribution (impôts...) fait que la part du revenu disponible du 10^e décile tombe à 21.4% du revenu disponible total des ménages.

Revenu moyen mensuel, décile intermédiaire (6^e décile), 2001



Au Luxembourg, le revenu après transferts et impôts est significativement plus élevé que le revenu initial pour les ménages à faible revenu. L'impact de la redistribution est moins important que pour le Danemark, un pays assez égalitaire, mais plus important que pour un pays assez inégalitaire, le Portugal. Au Luxembourg, l'écart entre le premier décile et le dernier décile est considérablement réduit par les transferts sociaux, alors que cet effet est nettement moins marqué au Portugal.

Contrairement au Danemark, la redistribution n'est pas très ciblée au Luxembourg où le revenu après transferts et impôts excède le revenu initial jusque dans le 7^e décile. En d'autres termes, les six premiers déciles, donc 60% des ménages, ont un revenu après transferts et impôts supérieur à leur revenu initial. Le deuxième graphique reproduit ci-avant illustre clairement la spécificité du Luxembourg: notre pays est le seul Etat membre où le revenu disponible moyen des ménages au 6^e décile dépasse fortement le revenu initial. Au Luxembourg, la redistribution favorise donc, bien plus que dans les autres Etats membres, certes les groupes sociaux les plus fragiles, mais aussi les classes moyennes. Cette spécificité luxembourgeoise n'est sans doute pas étrangère au système des prestations familiales et au régime des pensions de notre pays. En effet, ces deux branches de la sécurité sociale semblent généreuses au Luxembourg par rapport à d'autres Etats membres de l'Union européenne. L'introduction d'un boni pour enfants en 2008 et l'introduction des bonifications proposées par le gouvernement pour 2009 devraient accentuer cette tendance.

Le Luxembourg a vécu une période de forte croissance depuis deux décennies. Il a profité des revenus générés par cette prospérité pour financer un système de sécurité sociale fort généreux en comparaison avec les standards de l'Union européenne. Un tel système ne pourra être maintenu à l'avenir que si la croissance économique reste durablement à un niveau comparable aux deux dernières décennies, soit un taux qui dépassait de loin la moyenne de l'Union européenne. Dans une perspective à moyen et long terme, le Conseil d'Etat ne voudrait pas pécher par pessimisme, mais il recommande néanmoins au Gouvernement d'envisager un deuxième scénario plus prudent, pour les motifs analysés ci-avant.

11. Le marché du travail et la population active

Le nombre de personnes travaillant au Luxembourg est passé de 264.800 personnes en 2000 à 357.459 personnes en septembre 2008, soit une augmentation de 90.000 personnes en l'espace de huit années. Au cours des douze derniers mois, plus de 16.000 nouveaux emplois ont été créés au Luxembourg. Cette croissance exceptionnelle a engendré un cercle vertueux en ce sens que la création d'emplois tellement nombreux permet de financer des prestations sociales avantageuses avec les prélèvements fiscaux et sociaux assez légers par rapport aux pays voisins. A leur tour, les prélèvements sociaux et fiscaux légers ont permis aux salariés de bénéficier de revenus attractifs tout en assurant la compétitivité du coût de la main-d'œuvre. Pour préserver cet avantage compétitif, le Luxembourg doit continuer à créer suffisamment d'emplois supplémentaires pour assurer la croissance de la population active.

Le tableau qui suit présente la situation d'un travailleur du secteur privé travaillant à temps plein et bénéficiant d'un revenu moyen. Il compare la situation d'un travailleur luxembourgeois avec celle d'un travailleur allemand, belge et français. En résumé, il apparaît que le coût de la main-d'œuvre est assez comparable dans les quatre pays, mais que le montant des prélèvements sociaux et fiscaux est systématiquement plus léger au Luxembourg que dans les autres pays. De ce fait, le travailleur luxembourgeois bénéficie d'un revenu net beaucoup plus élevé que les travailleurs de nos trois pays voisins.

Situation d'un célibataire sans enfant

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
coût de la main-d'œuvre	51 480	51 395	50 449	45 786
cotisations sociales patronales	6 130	8 446	11 768	13 543
salaire brut moyen d'un célibataire sans enfants	45 350	42 949	38 681	32 243
impôt sur le salaire et cotisations sociales	13 198	18 398	16 234	8 963
salaire net moyen d'un travailleur sans enfants	32 152	24 551	22 447	23 280
différence entre coût de la main-d'œuvre et revenu net	19 328	26 844	28 002	22 506

Situation d'un couple avec 1 revenu et 2 enfants

	Luxembourg	Allemagne	Belgique	France
coût de la main-d'œuvre	51 480	51 395	50 449	45 786
cotisations sociales patronales	6 130	8 446	11 768	13 543
salaire brut moyen d'un couple, 1 salaire, 2 enfants	45 350	42 949	38 681	32 243
impôt sur le salaire et cotisations sociales	6 930	10 265	11 833	7 063
prestations en espèces versées par les administrations	5 677	-	3 180	1 430
salaire net moyen d'un couple, 1 salaire, 2 enfants	44 097	32 684	30 028	26 610
différence entre coût de la main-d'œuvre et revenu net	7 383	18 711	20 421	19 176

(Source : OCDE, *les impôts sur les salaires 2006-2007*, édition 2007)

Si le Luxembourg veut maintenir cet avantage compétitif pour les entreprises et si les Luxembourgeois tiennent à préserver leur niveau de revenu net, il est nécessaire que l'économie luxembourgeoise continue sur un rythme de croissance nettement plus élevé que la moyenne européenne afin de créer le nombre d'emplois requis par cette dynamique. Il n'est pas certain que ce modèle soit possible à l'avenir. A supposer toutefois qu'il soit possible, il aurait des répercussions démographiques significatives. A l'heure actuelle, les salariés non luxembourgeois, qu'ils soient résidents ou frontaliers, sont déjà plus nombreux que les salariés luxembourgeois au niveau du secteur privé. A l'horizon 2020, les résidents luxembourgeois pourraient être moins nombreux que les résidents non luxembourgeois à l'intérieur du Grand-Duché. Une telle évolution aurait de nombreuses implications économiques, notamment au niveau des investissements en infrastructures publiques et en logements. Le Conseil d'Etat espère que plans d'investissements publics accordent suffisamment d'importance à ces évolutions démographiques. A la lecture de l'avant-projet du plan sectoriel « Transports » éprouve certains doutes à ce sujet. Au niveau social, l'accueil des nouveaux résidents et des frontaliers ainsi que leur intégration dans la société représentent un défi majeur pour le Luxembourg.

Malgré la création de nombreux emplois au cours des dernières années, le Conseil d'Etat se doit de constater, tout comme dans ses avis des années précédentes, que le taux de chômage est trop élevé: il est passé de 1,8% de la population active en 2001 à 4,2% en 2007. En septembre 2008, 11.003 personnes étaient inscrites comme demandeurs d'emploi²². En outre, 2.947 personnes sans emploi résidant sur le territoire national étaient affectées à une mesure pour l'emploi à la même date. Au total, plus de 14.000 personnes sont inscrites auprès de l'Administration de l'emploi comme demandeurs d'emploi ou bénéficient d'une mesure temporaire pour l'emploi. Si ces chiffres ont plafonné au cours des dernières années, il est à craindre qu'ils n'augmentent en 2009 avec le ralentissement prévisible de la conjoncture. Le Luxembourg souffre d'un problème de chômage structurel, et ce problème ne pourra pas être résolu par la seule création d'emplois nouveaux. Le chômage constitue très souvent un drame humain pour les personnes concernées. Il représente également un gâchis de ressources pour la collectivité. Il est inacceptable que le chômage structurel frappe un nombre aussi important de citoyens de notre pays. Le Conseil d'Etat recommande dès lors au Gouvernement de faire le point sur l'efficacité des différentes mesures prises pour lutter contre le chômage, de procéder à une analyse comparative avec la politique mise en œuvre dans nos trois pays voisins et de vérifier dans quelle mesure les modèles reconnus comme les plus performants de réduction de chômage au niveau de l'Union européenne pourraient guider nos actions futures au Luxembourg.

Examen de la loi budgétaire proprement dite

Remarque préliminaire

A l'examen du texte de la loi budgétaire le Conseil d'Etat a constaté que le projet dont il a été saisi par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, diverge du texte imprimé. Ainsi, l'article 6 réduisant à zéro pour cent le droit d'apport ne figure pas dans la version imprimée.

Comme la version imprimée constitue la version la plus récente, le Conseil d'Etat s'est basé sur cette version lors de son examen.

Sous réserve de cette remarque, la loi budgétaire proprement dite donne lieu de la part du Conseil d'Etat aux observations suivantes :

Article 2

L'article sous revue se plie aux exigences du principe de l'annalité des impôts.

Si l'article ne donne pas lieu à observation, la technique législative utilisée dans le cadre des articles 3 à 7, prévoyant des exceptions à la continuation des impôts existants, n'échappe pas à la critique. En effet, des modifications de lois budgétaires successives rendent quasiment impossible

²² Suivant la définition de l'ADEM: personnes sans emploi résidentes sur le territoire national et travailleurs à capacité de travail réduite non résidents, disponibles pour le marché du travail, à la recherche d'un emploi approprié, non affectés à une mesure pour l'emploi, indemnisés ou non indemnisés et ayant respecté les obligations de suivi de l'ADEM.

le suivi des finalités poursuivies, d'autant plus qu'un commentaire des articles qui ne constitue guère qu'une paraphrase du texte légal n'éclaire pas davantage le lecteur.

Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, il serait nécessaire de se tenir à quelques règles élémentaires:

- soit la loi budgétaire modifie un texte codifié;
- soit elle reproduit intégralement le dispositif légal désormais applicable.

Le Conseil d'Etat s'opposera dorénavant à tout texte ne répondant pas à ces règles.

Article 3

La disposition vise à modifier l'article 6 de la loi budgétaire du 22 décembre 2006 relatif à la mise à la consommation d'essence ou de gasoil utilisé comme carburant et ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Quant à la forme, le texte à modifier est à mettre entre guillemets; le guillemet à la suite du paragraphe 2 est à supprimer.

Par ailleurs, il y a lieu au paragraphe 1^{er} de se référer au texte de transposition national plutôt qu'à la directive à transposer. En outre, le Conseil d'Etat fait remarquer que le même paragraphe fait état de normes européennes. Dans la mesure où ces normes ne seraient pas publiées conformément à la loi, le Conseil d'Etat devrait s'opposer à cette référence au regard de l'article 112 de la Constitution.

Article 4

Concernant le dispositif relatif aux droits d'accise sur les tabacs le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites sous l'article 2.

Article 5

En ce qui concerne la redevance pour concessions d'un réseau d'électricité, le Conseil d'Etat considère qu'il est superfétatoire de reproduire annuellement dans la loi budgétaire une taxe fixée à zéro. En renvoyant à ce sujet à ses considérations faites dans le cadre de son avis du 13 novembre 2007 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, et à celles faites à cet égard par la Commission des finances et du budget, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article sous revue comme suit:

« L'article 23, paragraphe (6) de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifié comme suit :

« (6) Les concessionnaires sont soumis au paiement d'une redevance au profit de l'Etat fixée comme suit :

- | | |
|--|-----|
| (1) Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau de transport | 0 € |
| (2) Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau de distribution | 0 € |

(3) Redevance d'une concession pour la gestion d'une ligne directe	0 €
(4) Redevance d'une concession pour la gestion d'un réseau industriel	0 €» »

Article 6

En matière de taxe sur la valeur ajoutée, il est envisagé d'appliquer à la fourniture de chaleur au moyen d'un réseau de chauffage, c'est-à-dire au réseau alimenté par une ou plusieurs centrales de cogénération ainsi qu'à la livraison de bois de chauffage, le taux réduit de six pour cent.

L'extension du taux intermédiaire de douze pour cent applicable aux vêtements pour hommes sur mesure livrés par tailleur aux femmes et enfants, entreprise par suite de l'intervention du Conseil d'Etat au regard de l'égalité de traitement, a suscité une mise en demeure de la part de la Commission européenne, qui y voit une extension d'un taux réduit non tolérée par le droit communautaire. Dès lors, il est envisagé de faire abstraction d'un taux réduit pour cette catégorie de vêtements.

Article 9

Concernant le dispositif relatif aux nouveaux engagements de personnel, le Conseil d'Etat ne saurait se satisfaire de la détermination d'un simple nombre limite de 250 emplois nouveaux, dont l'affectation est laissée à la discrétion du Gouvernement, alors même que l'article 35 de la Constitution dispose en son alinéa 2 qu' « Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative ».

Le dispositif sommaire du point a) du paragraphe 3 fixant le nombre limite pour l'ensemble des différents services de l'Etat ainsi que des différents ordres d'enseignement paraît d'autant moins satisfaisant que le point e) du même paragraphe établit de manière correcte les fonctions nouvelles à créer au sein de l'administration judiciaire et que l'article 11 détaille les services et les emplois où le recrutement des ressortissants étrangers est permis.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il pour que le Gouvernement revoie dans les lois budgétaires à venir la présentation de l'article sous revue, de sorte à se conformer de façon moins approximative à l'article 35 de la Constitution.

L'article 282 du Code des assurances sociales, visé au paragraphe 7 a été remplacé suite à la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique par l'article 396 du Code de la sécurité sociale. Le Conseil d'Etat admet que ce dispositif vise à soumettre l'engagement de personnel auprès d'établissements publics qui reçoivent un concours financier de l'Etat pour leurs frais de fonctionnement à l'autorisation de la Commission d'économies et de rationalisation. Toutefois, comme la Caisse nationale des prestations familiales, dont les frais de personnel sont supportés par l'Etat, relève de la même façon de l'article 396 du Code de la sécurité sociale que les autres institutions de sécurité sociale dont les frais n'incombent pas à l'Etat, le dispositif envisagé ne fait guère de sens. Aussi son libellé serait-il

à redresser en supprimant les termes « autres que les institutions de sécurité sociale visées à l'article 282 du Code des assurances sociales, et ».

Article 11

Au paragraphe 3, le deuxième alinéa se lirait correctement comme suit:

« le statut du personnel engagé en vertu du paragraphe (2) du présent article est régi par l'article L. 121-1. du Code du travail. »

Article 12

Il n'est pas admis de modifier dans deux lois budgétaires successives par un dispositif identique « la loi du 22 décembre 1923 portant modification de la loi du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations ».

Comme le dispositif est contraire aux règles élémentaires de la légistique, le Conseil d'Etat en exige la suppression.

Article 23

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien du libellé prévoyant que le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques puisse être imputé sur le budget des recettes et dépenses pour ordre et affecté au paiement du boni pour enfants introduit par la loi du 21 décembre 2007, le solde étant transféré au budget des recettes courantes.

Dans son avis précité du 13 novembre 2007, le Conseil d'Etat avait critiqué cette approche. Toujours est-il qu'à défaut d'avoir été saisi à l'époque par le détail sur le boni pour enfants, il avait réservé sa position. La Commission des finances et du budget, tout en citant intégralement la critique du Conseil d'Etat, n'en a pas tiré de conclusion.

De par sa conception, le boni pour enfant ne constitue pas une moins-value fiscale, mais un transfert social, donc une dépense. L'article 104 de la Constitution consacre le principe de l'universalité budgétaire en disposant que « toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes ».

« Le principe de l'universalité permet de connaître et de contrôler le montant exact des dépenses publiques. En distinguant d'une part les recettes et d'autre part les dépenses, il devient impossible soit de compenser recettes et dépenses, soit d'affecter une recette à une dépense. » (*P. Lalumière; Les finances publiques*, Paris 1970, page 67ss).

L'universalité comporte deux aspects:

- la règle du produit brut, qui entraîne l'obligation d'inscrire dans le document budgétaire les dépenses et les recettes pour leur montant brut;
- la règle de la non-affectation des recettes.

Faisant somme, le Conseil d'Etat estime l'article 23 sous revue contraire à l'article 104 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat admet dès à présent les redressements à opérer aux tableaux des recettes et dépenses ordinaires qui en découlent.

Article 42

Cet article proroge d'une année le dispositif provisoire actuel, qui prévoit une prise en charge forfaitaire des tâches domestiques par l'assurance dépendance dans les établissements de soins. Ce système devrait être remplacé par un remboursement basé sur les frais effectifs après la mise en place d'une comptabilité analytique spécifique. L'article 42 inclut également une disposition modifiant l'article 388*bis* du Code de la sécurité sociale relatif au contenu de la convention ou des conventions régissant les rapports entre l'assurance dépendance et les prestataires de soins. Aux termes de cette disposition, les prestataires seront à l'avenir obligés de tenir une comptabilité générale complétée par une partie analytique, conformément aux règles qui seront fixées par l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance.

Le Conseil d'Etat a compris que les travaux en vue de l'établissement de cette comptabilité analytique devraient aboutir en 2009. Il suppose dès lors que la disposition provisoire sous objet sera caduque à la clôture de l'année budgétaire 2009, à l'exception des éléments à intégrer à l'article 388*bis* du Code de la sécurité sociale.

Article 43

L'article 65 du Code de la sécurité sociale dispose que les actes dispensés par les prestataires de soins et pris en charge par l'assurance maladie-maternité sont inscrits dans des nomenclatures. Aux termes de cette disposition, chaque acte repris dans une nomenclature est référencé par une lettre-clé dont la valeur en euros est fixée par voie conventionnelle et par un coefficient exprimant la valeur relative de chaque acte. La nomenclature fait l'objet d'une renégociation à intervalles réguliers sur base de règles fixées par le Code de la sécurité sociale. La présente disposition déroge à ces règles et fixe de manière unilatérale la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique applicable à partir du 1^{er} janvier 2009.

Le commentaire des articles précise que la nouvelle fixation est basée sur des éléments objectifs concernant le coût de revient des analyses visées, qu'elle comporte une réduction par rapport à la valeur-clé actuelle et qu'elle sera applicable aux seuls laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique du secteur extra-hospitalier. Le commentaire des articles n'indique pas si une négociation a eu lieu entre les parties concernées, et dans l'affirmative, pour quelles raisons cette négociation n'a pas pu aboutir à une nouvelle fixation de la lettre-clé en application des articles 65 et 67 à 70 du Code de la sécurité sociale.

Aussi le Conseil d'Etat ne saurait-il pas se prononcer sur l'opportunité de déroger aux procédures prévues par le Code de la sécurité sociale et

d'introduire une nouvelle valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique par le biais de la loi budgétaire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 novembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer