

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

Avis du Conseil d'Etat

(16 novembre 2010)

Par dépêche du 5 octobre 2010, 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 des Finances.

Le projet de budget 2011 se présente en trois volumes:

- le volume I comprend, en plus de l'exposé introductif et de la loi budgétaire, le budget des recettes et des dépenses proprement dit;
- le volume II porte sur le programme pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2010-2014;
- le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC 95.

A la date de l'émission du présent, le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi de la part du Gouvernement d'un avis d'une chambre professionnelle.

En réponse à un courrier du Conseil d'Etat du 19 octobre 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, par dépêche du 9 novembre 2010, lui a communiqué des renseignements supplémentaires, recueillis par le ministre des Finances et datés au 4 novembre 2010.

Au vu du délai serré dont il dispose pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat se limitera à un examen des grandes lignes du budget 2011 et du projet de loi budgétaire proprement dite.

Considérations générales

L'exposé introductif présente le budget 2011 dans le contexte des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire définies dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009. Le Gouvernement rappelle son engagement à maintenir les finances publiques saines, avec à long terme un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement public et il souligne que « la volonté de rétablir l'équilibre de tous les secteurs de l'Administration publique a également servi de ligne de conduite dans les travaux d'élaboration du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2011 »¹. Comme l'administration centrale est le seul secteur de l'administration publique à présenter un déficit inquiétant, le Conseil d'Etat interprète cette déclaration en ce sens que le Gouvernement s'engage à équilibrer le budget de l'administration centrale, donc de l'Etat. Il partage évidemment cette préoccupation. Dans le cadre du présent avis, il se propose de mesurer le projet de budget 2011 à l'aune de cet objectif.

¹ Voir budget 2011, volume I, page 24*

L'exposé des motifs relatif au projet de loi portant introduction de mesures fiscales relatives à la crise économique et financière (doc. parl. n° 6166) souligne le besoin « d'endiguer la détérioration des finances publiques ». En émettant son avis relatif à ce projet, le Conseil d'Etat avait constaté qu'il n'était pas en mesure d'émettre une appréciation sur l'adéquation de ces mesures face au déséquilibre des finances publiques, et il s'était réservé de revenir sur ces questions lors de l'analyse du budget de l'Etat pour l'exercice 2011. Aussi l'avis du Conseil d'Etat analysera-t-il le déséquilibre des finances publiques afin de déterminer si les mesures d'assainissement de la situation budgétaire proposées par le Gouvernement répondent bien aux défis auxquels notre pays est confronté.

1. Perspectives économiques et programme de stabilité des finances publiques

Le projet de budget se base sur des hypothèses macro-économiques dérivées de la note de conjoncture n° 1-2010 du Service central de la statistique et des études économiques (Statec). Alors que les prévisions pour la zone Euro tablent sur une croissance du PIB en volume de 1% en 2010 et de 1,5% en 2011, la valeur correspondante pour le Luxembourg est de 3% pour chacune de ces deux années. La croissance du secteur financier escomptée pour les années 2010 et 2011 est toutefois inférieure à celle des autres branches du secteur privé. Le commentaire du Statec à cet égard relève que « la reprise n'en est qu'à ses débuts » et que l'analyse au niveau des branches économiques montre un « ralentissement tendanciel de la croissance » qui « affecte aussi bien le secteur financier que le reste de l'économie privée (qui dépend étroitement du premier) ». La croissance de 3% est encourageante. Il convient toutefois de l'interpréter en tenant compte de la régression du PIB de 3,4% en 2009: les taux de croissance actuels incluent donc un important phénomène de rattrapage lié à la récession de 2009.

Le Conseil d'Etat se réjouit évidemment de l'excellente performance de l'économie luxembourgeoise, surtout en comparaison avec le taux de croissance de la zone Euro. Il se doit toutefois de relever que, si l'économie luxembourgeoise a pu enregistrer au cours des deux dernières décennies un taux de croissance nettement supérieur au taux moyen de la zone Euro, une telle performance est plutôt inhabituelle dans un espace économique intégré, et elle n'est nullement garantie pour l'avenir. Le succès du passé s'explique essentiellement par l'essor du secteur financier, et il faut bien reconnaître que la croissance des principales branches de ce secteur était imputable à la réunion de facteurs spécifiques, dont certains sont liés à des niches de souveraineté. A l'avenir, l'économie de notre pays devra composer avec un environnement international nettement plus concurrentiel que par le passé.

La 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 (désignée ci-après comme « 11^e actualisation du programme de stabilité »), datée de janvier 2010, propose un scénario central basé sur une croissance annuelle de l'ordre de 3% jusqu'à l'horizon 2014 et un scénario alternatif impliquant un taux de croissance de l'ordre de 2% au cours des années 2011 à 2014. Le Conseil d'Etat note avec surprise l'optimisme de la projection centrale alors que le même document escompte une croissance de la zone Euro de 1,5% en

2011 et de 1,7% de 2012 à 2014. Il souhaiterait disposer d'analyses plus précises sur les facteurs de compétitivité qui expliqueraient pourquoi le Luxembourg réussirait à réaliser pendant les quatre années à venir une croissance égale au double du taux que prévoient les principaux pays avec lesquels le Luxembourg gère l'essentiel de ses échanges économiques. En tenant compte de plusieurs analyses récentes documentant une tendance à la dégradation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise², le Conseil d'Etat estime qu'il serait opportun d'attacher une plus grande importance au scénario prudent cité ci-avant, basé sur un taux de croissance de 2% par année. Un taux de 2% serait en effet réaliste dans l'hypothèse d'une réduction progressive de l'écart entre le taux de croissance de l'économie luxembourgeoise et celui de la zone Euro. Cette analyse est d'ailleurs confirmée par le Statec, qui chiffre la nouvelle croissance potentielle du Luxembourg à une fourchette comprise entre 2% et 2,5% par année³, alors que ce taux a été supérieur à 4% avant la crise financière et économique.

Le Gouvernement propose d'engager une stratégie de redressement des finances publiques à partir de l'année 2011. Le Conseil d'Etat a certes noté que certains auteurs proposent de maintenir une politique budgétaire expansionniste jusqu'en 2012⁴. Dans ce contexte, il voudrait toutefois faire référence aux travaux du Statec, qui ont documenté que l'effet multiplicateur des dépenses des pouvoirs publics est compris entre 0,6 et 0,8. Il partage la conclusion que le Statec tire de ces travaux, en observant que « de façon générale, on ne peut donc pas affirmer qu'une politique de pure inspiration keynésienne puisse durablement donner une impulsion de croissance à l'économie luxembourgeoise. En effet, (...) la relance se fait au prix d'un déficit public aggravé (quelque -0,8 points de PIB), déficit que le surplus d'activité ne peut pas effacer⁵ ». Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat conclut qu'une politique de stimulation économique financée par des déficits publics ne serait plus opportune dans la présente phase de reprise économique, de sorte que la politique du Gouvernement engagée avec le projet de budget 2011 et visant à rétablir l'équilibre des finances publiques dès 2014 rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

La présentation budgétaire européenne basée sur la méthodologie « SEC 95 » concerne uniquement l'administration publique. L'administration publique se compose de trois volets, qui répondent à des logiques politiques distinctes. Il serait dès lors utile de présenter, dans le cadre du budget de l'Etat luxembourgeois, l'analyse de la situation budgétaire de l'administration centrale, des communes et des institutions de la sécurité sociale. Le volume III du projet de budget 2011 contient certes des tableaux instructifs et des commentaires fort utiles à ce sujet. Le Conseil

² Voir notamment les publications de l'Observatoire de la compétitivité du Grand-Duché de Luxembourg (http://www.odc.public.lu/publications/bilan_compete/index.html) et l'annuaire de la compétitivité 2010, UEL, 31 juillet 2010

³ Source: Statec, note de conjoncture 1_2010, page 93. Sur la durée d'un cycle conjoncturel, la croissance potentielle devrait être égale à la croissance effective par année. En raison des cycles économiques, la croissance effectivement réalisée au cours d'une année s'écarte généralement de la croissance potentielle; la différence entre les deux taux de croissance constitue l'écart de production, également appelé « *output gap* ». On appelle « *output gap* » ou écart de production la différence *en niveaux* entre le PIB observé et le PIB potentiel. Il se peut donc que la croissance reprenne déjà alors que l'écart de production est encore négatif, comme en 2010 et 2011

⁴ Voir Chambre des salariés, commentaire sur la onzième actualisation du programme de stabilité luxembourgeois, mars 2010, page 12

⁵ Source: Statec, cahier de variantes MODUX, cahier n° 104

d'Etat propose de compléter cette documentation par une projection budgétaire pluriannuelle, conformément à la méthodologie prévue dans le cadre des actualisations périodiques du programme de stabilité. Une telle documentation permettrait de situer le projet de budget 2011 dans le cadre d'une analyse pluriannuelle, qui seule permet de juger de la viabilité à moyen terme de la politique budgétaire. Si la 11^e actualisation du programme de stabilité établie par le Ministère des finances pour la période 2011-2014 publie des objectifs budgétaires au niveau de la seule administration publique, les documents de préparation de cette note étaient logiquement basés sur une simulation au niveau de chacun des trois secteurs composant l'administration publique. Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à publier le détail des objectifs financiers lors des prochaines actualisations. En effet, les objectifs formulés dans ce document ne pourront être atteints que si chacune des trois composantes de l'administration publique connaît et assume ses objectifs propres. En l'occurrence, la 11^e actualisation du programme de stabilité semble admettre que l'équilibre au niveau de l'administration publique sera atteint au prix d'un excédent des recettes proche d'un milliard d'euros au niveau de la sécurité sociale, d'un quasi-équilibre au niveau des collectivités locales, et d'un déficit de l'ordre d'un milliard d'euros au niveau de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver le Gouvernement lorsque celui-ci souligne sa volonté de veiller au rétablissement de l'équilibre de tous les secteurs de l'administration publique. Il ose espérer que les choix politiques seront conformes à cette déclaration à caractère général.

Les études faites au niveau tant national qu'international ont clairement établi que le système de sécurité sociale de notre pays ne sera pas viable à long terme en raison notamment de l'évolution démographique. C'est d'ailleurs bien pour cette raison que le Gouvernement a accepté la recommandation de la Commission européenne de retenir comme objectif budgétaire la réalisation à moyen terme d'un solde positif de +0,5% du PIB et de mettre les excédents ainsi dégagés en réserve pour contribuer à la couverture des dépenses supplémentaires au niveau de la sécurité sociale liées au vieillissement démographique⁶. Dans l'approche suivie par l'Union européenne, il peut être logique de suivre l'équilibre budgétaire au niveau de la seule administration publique. Dans le cadre de l'analyse du budget de l'Etat, il convient toutefois de se concentrer sur l'équilibre du budget de l'administration centrale. En effet, même si l'Etat intervient de façon très significative dans le financement de la sécurité sociale, l'excédent de recettes réalisé par l'assurance pension n'est pas disponible pour couvrir le déficit de l'Etat.

La crise financière et économique de ces deux dernières années a amplement confirmé que les petits Etats ayant une structure économique peu diversifiée sont particulièrement vulnérables. L'observation prouve également que les marchés des capitaux sanctionnent plus sévèrement l'endettement des petits pays. Un très petit pays comme le Luxembourg devrait donc être particulièrement prudent lorsque l'Etat présente un budget déficitaire. Si un déficit conjoncturel semblait inévitable au moment où le pays traversait une grave crise économique, il importe de prendre dès maintenant des mesures énergiques afin d'éviter que ce déficit n'acquière un caractère structurel.

⁶ 11^e actualisation du programme de stabilité, page 11

2. Analyse du déficit du budget

Le total des dépenses de l'administration centrale passera de 10,6 milliards d'euros en 2008, l'année où la crise financière et économique a débuté, à 12,7 milliards d'euros en 2011, soit une progression de 2,1 milliards d'euros en trois années. Pour la même période, le total des recettes de l'administration centrale évolue de 10,5 à 11,3 milliards d'euros, soit une hausse de seulement 0,8 milliard d'euros. Les dépenses augmentent donc à un rythme presque trois fois plus rapide que les recettes. Cette évolution crée un écart croissant entre les recettes et les dépenses de l'Etat, qui aboutit à un excédent des dépenses dans le budget 2011, qui s'établit à 1,4 milliards d'euros dans la présentation européenne du budget (SEC 95). Compte tenu de l'excédent de recettes budgété au niveau de la sécurité sociale (857 millions d'euros) et des administrations locales (22,3 millions d'euros), le déficit prévisionnel de l'administration publique s'établira en définitive à 0,5 milliard d'euros en 2011. Le tableau 1 documente l'évolution du solde budgétaire SEC 95 pour la période 2005-2011:

Tableau 1: Solde de l'administration publique et de l'administration centrale (2005-2011)

- En % du PIB

	Compte 2005	Compte 2006	Compte 2007	Compte 2008	Compte 2009	Budget estimé 2010	Projet de budget 2011
Administration publique	0,0%	1,4%	3,7%	3,0%	-0,7%	-2,2%	-1,2%
Administration centrale	-1,2%	-0,6%	1,0%	-0,2%	-2,7%	-4,1%	-3,4%
Administrations locales	-0,3%	0,2%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%
Sécurité sociale	1,5%	1,8%	2,4%	2,8%	2,0%	1,9%	2,1%

- En millions d'euros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administration publique	6,0	459,2	1 388,5	1 182,7	-274,4	-880,4	-521,3
Administration centrale	-359,7	-219,1	358,9	-71,2	-1 002,3	-1 649,6	-1 401,2
Administrations locales	-88,2	71,3	138,7	170,0	-10,3	10,3	22,3
Sécurité sociale	453,9	607,1	890,9	1 083,9	738,2	758,9	857,6

Source: Ministère des finances, 2005-2009: compte général de l'exercice, 2010: budget estimé, 2011: projet de budget

La crise s'est déclenchée fin 2008, et les effets de la crise sur les finances publiques se font essentiellement sentir à partir de 2009. La politique anticyclique mise en œuvre par le Gouvernement a accepté un déficit croissant de l'administration centrale, qui est passé de 71 millions en 2008 à 1,4 milliards en 2011. Le Conseil d'Etat fait trois constats à partir du tableau 1 ci-avant:

- Pendant les années 2005 à 2008, le budget de l'administration centrale n'a pas été en équilibre: trois années sur quatre clôturèrent avec un solde négatif, et le déficit cumulé au cours de ces quatre années atteint 291 millions d'euros. Pendant ces quatre années, l'économie luxembourgeoise a enregistré des taux de croissance très élevés, compris entre 5% (2008) et 12,8% (2006) du PIB à prix courants. Ces années fastes ont certes généré des recettes substantielles, mais les dépenses ont

augmenté au même rythme que les recettes. La croissance économique seule n'est pas de nature à produire spontanément un budget excédentaire, les dépenses ayant tendance à augmenter parallèlement aux recettes. Bien au contraire, l'argent facile dégagé par la croissance économique favorise un relâchement naturel de la discipline budgétaire et l'émergence d'un déficit de caractère structurel.

- Le déficit prévu pour 2011 reste très proche de celui prévu pour l'année 2010 sur base d'une actualisation du budget 2010: la réduction du déficit n'est que de 248 millions d'euros. Face à un déficit prévu de 1,4 milliards en 2011, le Conseil d'Etat constate que l'effort d'assainissement du budget de l'Etat est loin d'être terminé. Au rythme actuel, il faudra encore six années pour résorber le déficit de l'Etat.
- La réduction du déficit de 248 millions d'euros semble particulièrement légère alors que le pays bénéficie actuellement d'une forte croissance économique et de recettes fiscales très élevées. Le budget des recettes inclut notamment environ 350 millions d'euros de recettes au titre de la TVA liée à certains segments du commerce électronique. Ces revenus sont à qualifier d'aubaine, une aubaine liée à une particularité du droit fiscal européen, qui disparaîtra au 1^{er} janvier 2015 (voir ci-après).

L'analyse qui suit porte sur le programme d'assainissement des finances publiques proposé par le Gouvernement face aux défis actuels. En conclusion, le Conseil d'Etat proposera de définir des objectifs clairs pour les années à venir.

*

Le budget de l'Etat est établi suivant la présentation administrative conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui reprend la logique administrative définie par la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat. Cette présentation vise essentiellement à préciser les recettes et les dépenses de l'Etat proprement dit, à l'exclusion des fonds spéciaux et des établissements publics, à préciser l'affectation des crédits budgétaires et à assurer ainsi un système cohérent pour l'exécution et le contrôle du budget. La présentation administrative du budget de l'Etat peut conduire à des situations complexes, difficiles à interpréter. A titre d'exemple, l'emprunt émis par l'Etat en 2010 pour un montant de 2 milliards a été inscrit à raison de 1,6 milliards d'euros au budget de l'Etat; le solde, soit quatre cents millions, est affecté directement au Fonds des routes et au Fonds du rail, sur base d'une autorisation d'emprunter 100 millions par année. Comme les deux fonds n'ont pas contracté d'emprunt en 2009, et que ces autorisations ne sont pas limitées à l'année budgétaire, les deux fonds ont reçu chacun une dotation de 200 millions correspondant au total des dettes couvertes par l'autorisation inscrite au budget des années 2009 et 2010. L'inscription de cet emprunt à raison de 1,6 milliards d'euros au budget en capital sous un poste de recettes extraordinaires aurait transformé le déficit du budget en un excédent confortable. Afin d'éviter une interprétation erronée de ces chiffres, le ministre des Finances a jugé utile de publier un tableau présentant le budget 2010⁷, en faisant abstraction de cette recette au titre de

⁷ Voir projet de budget 2011, volume I, page 28*. Le tableau prend soin de préciser que « les chiffres du budget voté de l'exercice 2010 ne tiennent pas compte des recettes d'emprunt de 2 milliards »

l'emprunt. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à cette présentation, qui est plus proche de la réalité économique.

Le tableau récapitulatif regroupant les dépenses de l'Etat (présentation administrative du budget) et comparant le budget voté 2010 avec les prévisions relatives à l'exécution du budget 2010 est joint en annexe I au présent avis. Il résulte de ce document que les recettes provenant des dividendes de la société BGL-BNP Paribas sont affectées au Fonds de la dette publique en vue du remboursement des emprunts contractés. Le Conseil d'Etat a également noté que le budget voté 2010 ne prévoyait pas de dividende de cette participation et que le projet de budget 2011 n'anticipe pas non plus de dividende.

En ce qui concerne l'évolution de la dette publique, la loi budgétaire autorise l'émission d'un emprunt pour un montant de 500 millions d'euros, dont 200 millions sont destinés à être affectés directement au Fonds du rail et au Fonds des routes. Le solde, soit 300 millions, alimente le budget de l'Etat établi dans la présentation administrative. Le Conseil d'Etat constate que le Ministère des finances n'a pas comptabilisé ce chiffre en recettes à la section 95 du budget (« emprunts, certificats et autres recettes de trésorerie »): les produits d'emprunts nouveaux sont provisoirement inscrits avec un crédit de 100 euros en 2011. Il conclut que le Gouvernement juge que l'incertitude relative à l'émission d'un emprunt pour le montant inscrit à la loi budgétaire est relativement grande de sorte qu'il serait plus prudent de prévoir un crédit symbolique. Il note également que le budget de l'année 2010 prévoyait l'émission d'un emprunt pour un montant de 1350 millions et que l'emprunt finalement émis pour un montant total de 2 milliards a été autorisé par une loi spéciale. De deux choses l'une:

- soit les prévisions de trésorerie de l'Etat documentent le besoin d'émettre cet emprunt, auquel cas l'inscription d'une autorisation en ce sens dans le cadre de la loi budgétaire répond à un besoin prévisible, sujet à révision en fonction de l'évolution de la situation financière de l'Etat en 2011,
- soit les incertitudes relatives aux besoins en trésorerie de l'Etat sont telles qu'il est difficile de pronostiquer à ce stade le solde à financer en 2011, et dans cette hypothèse l'inscription d'un montant symbolique au titre des produits d'emprunt nouveaux serait logique.

Si le Conseil d'Etat interprète bien les informations à sa disposition, le projet de budget combine les deux approches, sans fournir de précisions dans l'exposé introductif⁸. Ce choix ne simplifie pas la lecture des chiffres clés du projet de budget 2011.

Le système européen des comptes nationaux SEC 95 est basé sur une approche plus économique. Il est certes possible de comparer entre eux les soldes déficitaires déterminés suivant chacune de ces méthodes. Il importe toutefois d'interpréter chaque solde dans le respect de la méthodologie et

⁸ Ainsi, le tableau de la page 28* précise que l'emprunt émis en 2010 n'est pas inclus dans les recettes du budget en capital. Le même tableau ne fait pas état de recettes au titre d'un emprunt à émettre en 2011, sans toutefois ajouter d'autres précisions. Le paragraphe 9 traitant de l'évolution structurelle de la dette publique présente des tableaux établis en conformité avec SEC 95. Le commentaire mentionne que, « pour 2011 une autorisation d'emprunt de 500 millions est prévue », sans se prononcer sur le traitement comptable de cet emprunt dans le budget établi suivant la présentation administrative

des définitions qui lui sont propres. Pour éviter des confusions, le Conseil d'Etat préfère se référer essentiellement à la présentation SEC 95 dans les pages qui suivent. A toutes fins utiles, un tableau 2 présentant une réconciliation comptable du total des recettes et des dépenses suivant les deux méthodologies est joint ci-après.

Le déficit SEC 95 tient compte de toutes les recettes et dépenses de l'administration centrale, qui inclut tous organes de l'Etat couverts par le budget de l'Etat, les fonds spéciaux et les établissements publics. De ce fait, le chiffre du déficit SEC 95 est plus significatif que le solde négatif du budget administratif de l'Etat, qui est fortement influencé par les mouvements des fonds spéciaux de l'Etat, alors que le système SEC 95 neutralise ces transferts entre l'Etat et les fonds spéciaux. Ainsi, l'écart de 717 millions d'euros entre le déficit suivant SEC 95 et le déficit suivant le budget administratif est en relation directe avec le solde des fonds spéciaux, dont les avoirs nets devraient tomber de 1.441 millions à 742 millions d'euros en 2011, soit une réduction de 698 millions⁹. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de revenir sur l'interrogation déjà soulevée dans le passé quant à l'opportunité de maintenir en parallèle les deux méthodes de présentation des recettes et dépenses de l'Etat, qui constituent une charge supplémentaire lors de l'élaboration du budget et qui sont une source potentielle de malentendus au niveau de l'interprétation des données.

Le Conseil d'Etat note avec grande satisfaction que le déficit tant de l'administration centrale que de l'administration publique est en diminution substantielle. Cette évolution traduit une amélioration notable de l'environnement économique et de la situation des finances publiques depuis l'année 2009. Ainsi qu'il résulte du tableau 2, le déficit de l'administration centrale régresse de 2261 millions (budget 2010) à 1401 millions (budget 2011), soit une amélioration nette de 860 millions d'euros. Pour les besoins de l'analyse, cette amélioration doit être subdivisée en deux éléments:

- Une réduction du déficit de 248 millions devrait être réalisée en 2011 par rapport au budget estimé 2010.
- Une réduction du déficit de 612 millions d'euros apparaît déjà dans le budget estimé 2010, qui correspond au budget voté dûment ajusté en fonction de la réalisation en cours d'année et des prévisions jusqu'au 31 décembre 2010: l'exécution du budget est donc nettement plus favorable que les crédits inscrits dans le budget voté.

⁹ Déficit de l'administration centrale suivant SEC 95:	684 millions
Déficit de l'Etat suivant le budget administratif:	1401 millions
Différence:	717 millions

La réduction des avoirs des fonds spéciaux est calculée à partir du tableau reproduit au volume III, paragraphe 5.2, pages 14 et 15 (solde entre les positions 3, 11 et 22) et du projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009

Tableau 2: Déficit 2010 - 2011 suivant la présentation administrative et suivant SEC 95

	Budget 2010*	Variation	Prévision 2010	Variation	Budget 2011*	Variation budget 2011/2010
Budget de l'Etat (présentation administrative)	-1325	325	921	316	-684	641
Administration centrale (SEC 95)	-2261	612	-1649	248	-1401	860
Administration publique (SEC 95)	-1572	692	-880	359	-521	1051

*hors recettes d'emprunt

Le décalage entre le budget voté et le budget estimé pour l'année 2010 est très important. Le Conseil d'Etat comprend parfaitement que le budget préparé en 2009, soit au moment où la crise économique battait son plein, ne pouvait pas anticiper ni la vitesse ni l'ampleur de la reprise actuelle. Il reste toutefois sur sa faim en ce qui concerne l'explication détaillée et l'analyse financière de ce décalage. Une telle analyse lui semble pourtant indispensable pour valider les hypothèses sur lesquelles le budget 2011 est préparé.

Le Gouvernement estime les plus-values de recettes de l'année 2010 à 818 millions¹⁰, soit 8,2% du total des recettes budgétées de l'administration centrale. Comme l'exécution budgétaire a limité le surplus de dépenses à 205 millions¹¹, soit 1,7% des dépenses de l'administration centrale, la réduction du déficit de 612 millions est essentiellement attribuable à un supplément de recettes fiscales. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'origine de ces plus-values substantielles, qui peuvent avoir au moins trois causes:

- Les administrations fiscales ont-elles imposé des dossiers en souffrance, auquel cas les plus-values représenteraient en fait une collecte d'arriérés d'impôts, quantifiables et prévisibles, et non récurrentes?
- Les plus-values sont-elles attribuables à l'amélioration générale de la situation économique, dont l'ampleur dépasse les hypothèses de calcul retenues lors de la préparation du budget 2010, auquel cas le niveau des recettes pourrait être maintenu en 2011 en cas d'évolution économique favorable?
- D'autres facteurs techniques, soit uniques, soit récurrents, tels des changements législatifs, peuvent-ils avoir eu un impact imprévu sur les recettes fiscales de l'Etat?

Le budget de l'Etat ne comporte pas d'analyse détaillée sur la nature des plus-values fiscales. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut que s'étonner de l'ampleur de ces plus-values. Il se demande en effet dans quelle mesure ces plus-values ont un caractère récurrent ou exceptionnel. Il

¹⁰ Le chiffre de 818 millions correspond aux plus-values de recettes de l'administration centrale (budget, volume I, page 39*); les plus-values de recettes de l'Etat déterminées suivant la présentation administrative se chiffrent à 777 millions, soit 9,2% des recettes budgétées (budget, volume I, page 46*)

¹¹ Source: budget, volume I, page 39*. Le surplus de dépenses de l'Etat suivant la présentation administrative est de 348 millions (voir détail en annexe I du présent avis)

regrette qu'à défaut d'analyses utiles, il n'est pas à même de se former un avis sur la nature de ces plus-values.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat s'interroge sur les hypothèses retenues et sur le modèle mathématique appliqué lors de l'estimation des recettes fiscales de l'Etat au titre du budget 2011. A défaut d'informations sur ces deux points, le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer sur la justesse des prévisions de recettes fiscales au titre de l'exercice 2011.

Au niveau des dépenses de l'Etat, regroupées suivant la présentation administrative, le Conseil d'Etat note que le total des dépenses prévisionnelles¹² pour l'année 2010 dépasse de 348 millions le budget voté. Les dépassements représentent moins de 4% du total des dépenses. La moitié de ces dépassements relève de trois postes spécifiques:

- Les plus-values de recettes fiscales déclenchent des dotations de fonds de réserve à raison de 24 millions.
- La différence de 133 millions au titre du remboursement de la dette publique traduit la décision du Gouvernement d'affecter un montant égal aux dividendes de la BGL BNP Paribas au Fonds de la dette publique.
- 17 millions de dépenses additionnelles sont liées à la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance-maladie suite à l'évolution plus favorable que prévue de l'emploi.

Le détail des variations par rapport au budget voté est analysé dans la note du Ministère des finances annexée au présent avis (annexe I). Ces chiffres documentent la rigueur avec laquelle le budget 2010 est exécuté. En l'occurrence, l'essentiel des dépassements de crédits est imputable à l'exécution de dispositions légales, et ces dépassements ne peuvent pas être évités sans modifications législatives.

Le total des dépenses inscrites au projet de budget 2011 progresse de respectivement 168 millions dans la présentation administrative et 236 millions dans la version SEC 95 par rapport au résultat prévisionnel du budget 2010 voté. La croissance des dépenses est donc limitée à environ 2%, soit l'ordre de grandeur de l'inflation prévue en 2011. La faible progression des dépenses de l'Etat documente l'effort d'économies qui a présidé à l'établissement du projet de budget 2011. Le tableau 3 résume l'analyse détaillée des dépenses jointe au présent avis:

¹² Les dépenses prévisionnelles reflètent l'exécution probable du budget voté d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales

Tableau 3: Evolution des dépenses de l'Etat 2010-2011

		2010 Prévisions au 1.10.2010	2011 Projet de budget	Différence
1	Salaires et charges sociales	1 887	1 978	91
2	Transferts de revenus aux ménages	365	405	39
3	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3 383	3 434	51
4	Dotations au Fonds de la dette publique	134	-	- 134
5	Dotations de fonds de réserve	1 706	1 878	171
6	TOTAL (6 = somme de 1-5)	7 475	7 694	220
7	TOTAL GENERAL	10 142	10 310	168

Tableau basé sur les crédits budgétaires regroupés suivant les classes de compte, présentation administrative du budget (voir annexe 1)

Il résulte du tableau 3 que l'évolution des dépenses de l'Etat en 2011 tient essentiellement à trois facteurs:

- une hausse de 91 millions (soit 4,8%) de la masse salariale. Le Conseil d'Etat ignore dans quelle mesure ce chiffre est affecté par le changement de statut du personnel de l'enseignement fondamental opéré par la loi du 6 février 2009.
- une hausse des transferts de revenus versés directement aux ménages (+39 mio) et par l'intermédiaire des administrations de sécurité sociale (+51mio). Ces transferts varient essentiellement en fonction de l'évolution de la population et des choix politiques pris dans le cadre de dispositions législatives. La croissance de ces transferts pourrait être freinée par des mesures législatives adéquates si, et dans la mesure où, le législateur jugeait que le déficit budgétaire exige une compression de ces dépenses.
- une réduction de 134 millions des dotations au fonds de la dette publique et une augmentation de 171 millions des dotations des fonds de réserve. A défaut d'explications techniques plus détaillées, il est difficile d'interpréter ces chiffres¹³.

- Le déficit de l'administration centrale de 1.401 millions correspond à
- 11% du total des dépenses de l'administration centrale,
 - 12,4% du total des recettes de l'administration centrale, et
 - 3,4% du produit intérieur brut du Luxembourg.

¹³ En ce qui concerne le traitement comptable des mouvements de la dette publique, voir également ci-avant, sous chapitre 2, analyse du déficit du budget

Ces chiffres restent inquiétants et c'est à juste titre que le ministre des Finances souligne le besoin de prendre des « mesures d'assainissement de la situation budgétaire »¹⁴. Il serait en effet irresponsable de sous-estimer la gravité du déficit de l'Etat central, en invoquant l'incertitude de la situation économique et en se fondant sur l'espoir que l'année 2011 permettra également à l'Etat d'engranger des recettes fiscales imprévues: même si la réalisation du budget 2011 dégagait des plus-values significatives, voire comparables aux plus-values estimées au titre de l'année 2010, le déficit resterait toujours important.

Si certains Etats membres de l'Union européenne ont accumulé des déficits nettement plus élevés depuis 2008, le Luxembourg ne devrait pas en tirer argument pour s'accommoder d'un déficit structurel de son budget, quitte à financer le déficit par un recours à l'endettement. Au demeurant, plusieurs Etats membres, ayant par leur taille une visibilité bien plus grande que notre pays au niveau des marchés financiers, ont engagé une politique d'assainissement budgétaire d'une grande rigueur afin de rétablir l'équilibre de leurs finances publiques.

Dans une optique de politique budgétaire prudente, il convient en effet d'éviter des déficits, qui sont couverts par le recours à l'endettement, et qui rétrécissent la marge de manœuvre des gouvernements futurs. Une politique financière solide doit viser à rembourser progressivement la dette publique. Même si, dans la comparaison internationale, notre dette publique reste modeste, et qu'en face de la dette publique l'Etat possède certains actifs financiers qu'il pourrait liquider en cas de besoin pour faire face aux échéances de sa dette, la prudence recommande de prévoir à terme un excédent budgétaire destiné à rembourser la dette publique.

Actuellement, l'Etat luxembourgeois bénéficie de recettes fiscales substantielles spécifiques, qui ne sont pas garanties pour l'avenir. Tel est notamment le cas de la TVA perçue depuis 2003 sur certains services fournis par voie électronique à des particuliers domiciliés dans l'Union européenne. Suite à une modification de la législation communautaire, cette recette fiscale disparaîtra à partir du 1^{er} janvier 2015. Le rendement fiscal de cet impôt tourne autour de 350 millions d'euros par année. Le Luxembourg bénéficie également de recettes très substantielles liées à l'achat de produits soumis aux droits d'accises par des personnes non-résidentes. Le rendement total de ces impôts, dont la pérennité n'est pas garantie, devrait atteindre 1,5 milliards d'euros en 2011. Ces impôts ont un caractère d'aubaine, fragile par nature, et devraient nous inciter à une discipline budgétaire particulière. En définitive, il faut bien constater que, contrairement aux deux années précédentes, le budget 2011 est préparé dans un contexte financier particulièrement favorable: la reprise économique est bien plus forte que prévue, le budget 2010 est marqué par des plus-values substantielles, qui devraient se maintenir en 2011, et pour le surplus, les finances publiques bénéficient encore de recettes très importantes au titre des effets d'aubaine cités ci-avant, dont la pérennité n'est pas garantie. La politique de réduction du déficit mise en œuvre en 2011 est à juger sur base de cet arrière-fond. Ne faudrait-il pas mettre à profit l'embellie dont bénéficient actuellement encore nos finances publiques pour engager une politique rigoureuse visant

¹⁴ Budget 2001, volume I, page 29*

à atteindre l'équilibre des comptes de l'administration centrale dans les 3 à 4 années à venir?

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à préciser sa politique financière et notamment à quantifier ses ambitions visant à « rétablir l'équilibre de tous les secteurs de l'administration publique » et à s'imposer la discipline budgétaire requise pour concrétiser son engagement en faveur de « finances publiques saines avec, sur le long terme, un solde budgétaire excédentaire et un faible taux d'endettement »¹⁵.

3. Le programme d'assainissement de la situation budgétaire

Le programme du Gouvernement issu des élections du 7 juin 2009 comporte une annexe intitulée « Note à l'attention du Formateur – Projections macro-économiques et finances publiques 2009-2014 », signée par les représentants de sept administrations. Ce document comporte une projection du déficit de l'administration centrale pour la période 2009-2014 ainsi qu'une projection de l'évolution de la dette publique.

La 11^e actualisation du programme de stabilité, datée de janvier 2010, prévoit deux variantes de calcul, intitulées respectivement « scénario à politique inchangée » et « trajectoire d'ajustement ». Le tableau 4 compare ces deux variantes avec la projection annexée à la déclaration gouvernementale:

Tableau 4: Déficit des finances publiques: projections 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
11 ^e actualisation - scénario à politique inchangée déficit de l'administration publique	- 401	- 1 539	- 2 051	- 1 993	- 1 946	- 1 477
11 ^e actualisation - trajectoire d'ajustement déficit de l'administration publique	- 401	- 1 539	- 1 239	- 905	- 495	-
Note annexée à la déclaration gouvernementale administration publique	- 760	- 1 781	- 2 096	- 1 981	- 1 914	- 1 534
dont:	- 1					
administration centrale	530	- 2 354	- 2 560	- 2 482	- 2 401	- 2 090
sécurité sociale	897	889	799	838	806	859
administrations locales	- 127	- 316	- 334	- 337	- 319	- 303
Projet de budget 2011 administration publique	- 274	- 880	- 521			
dont:	- 1					
administration centrale	002	- 1 649	- 1 401			
sécurité sociale	738	759	858			
administrations locales	- 10	10	22			

¹⁵ Déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, programme gouvernemental annexé

Les données reprises à la 11^e actualisation du programme de stabilité ne s'écartent pas sensiblement de la note des experts annexée à la déclaration gouvernementale. En revanche, les données budgétaires relatives aux années 2009-2011 ne sont plus comparables aux chiffres indiqués dans ces deux projections pour les mêmes années. Au vu de ces écarts, force est de conclure que les projections pour les années 2012 à 2014 ne sont plus d'actualité. Le Gouvernement n'a pourtant pas inséré une projection actualisée dans le projet de budget 2011. Certes, il s'est engagé à réévaluer la situation financière en 2012 et à décider à ce moment de la politique à adopter pour les deux années restantes de la présente législature. Le Conseil d'Etat regrette toutefois que le Gouvernement n'ait pas jugé utile de publier un nouveau scénario à politique inchangée au sujet de la situation budgétaire à l'horizon de l'année 2014. Par courrier daté du 19 octobre 2010, le Conseil d'Etat avait demandé au Gouvernement si celui-ci était « d'avis que [les] scénarios [prévisionnels relatifs au déficit de l'administration publique pour la période 2009-2014 inclus dans la 11^e actualisation du programme de stabilité] sont toujours d'actualité » et, sinon, le Conseil d'Etat demandait si « le Gouvernement dispose de données actualisées ». Dans sa réponse datée du 4 novembre 2010, le ministre des Finances constate que « les grandes orientations et objectifs des chiffres précédents publiés pour la période 2012 à 2014 restent d'actualité » et que « de nouvelles estimations seront faites dans le cadre des procédures européennes au premier trimestre 2011 ». Même si les projections faites voilà une année sont désormais partiellement démenties par les faits, le Conseil d'Etat ose espérer que le Gouvernement ne se résigne pas à une politique de pilotage à vue, sans ancrer la politique budgétaire de l'année 2011 dans un contexte plus large marqué par des points de référence précis sur la période 2011-2014.

En ce qui concerne les perspectives économiques du Luxembourg, le Conseil d'Etat ne voudrait pas exclure un scénario optimiste, basé sur une croissance forte comparable aux deux décennies précédant la crise de 2008. Pour les raisons expliquées ci-avant, il accorde toutefois plus de poids à un scénario tablant sur un potentiel de croissance à moyen terme moins ambitieux, qui nous rapprocherait de la moyenne européenne. En se référant également aux considérations émises ci-avant au sujet du déficit budgétaire, le Conseil d'Etat se prononce donc plutôt pour une hypothèse prudente de croissance, qui, combinée avec une ambition volontariste, devrait nous inciter à viser un budget 2014 de l'Etat central équilibré, voire excédentaire. La même logique prudente devrait conduire à rechercher un excédent budgétaire correspondant au moins à la recette fiscale au titre de la TVA liée au commerce électronique, vu que cette aubaine disparaîtra à partir 2015. Dans une approche encore plus ambitieuse, la politique budgétaire devrait viser un excédent plus important, permettant de rembourser une partie de la dette publique et de reconstituer les réserves des fonds spéciaux.

Le Conseil d'Etat se propose d'apprécier le programme d'assainissement de la situation budgétaire à l'aune de ces considérations.

Tableau 5: Les mesures d'assainissement de la situation budgétaire (millions d'euros)

	2011	en %
1. Les économies au niveau des dépenses	121	17%
Frais de fonctionnement	34	
Bourses d'études universitaires	33	
Ajustement des pensions	37	
Transferts de capitaux, subventions aux entreprises	17	
3. Les recettes additionnelles	236	33%
Dernière tranche de l'impôt sur le revenu	27	
Impôt de solidarité - personnes physiques	52	
Impôt de solidarité - collectivités	14	
Prélèvement de crise	73	
Droits d'enregistrement - acquisition de logement	70	
3. Réduction et report de dépenses d'investissement	361	50%
4- TOTAL - amélioration du solde de l'administration centrale	718	100%

Contrairement à la présentation retenue au volume I du projet de budget, le tableau 5 isole le total relatif à la réduction et au report de certaines dépenses d'investissement, parce que cette rubrique est de nature différente de celle des dépenses de fonctionnement. La rubrique « économies au niveau des dépenses » reprend quatre mesures spécifiques, portant au total sur un montant de 121 millions d'euros en 2011, soit 17% du total des économies annoncées par le Gouvernement. La rubrique « réduction et report de dépenses d'investissement », qui est de 361 millions d'euros, représente à elle seule la moitié des économies budgétaires proposées. Le Conseil d'Etat note que le calcul se base sur la différence entre les dépenses inscrites en 2010 au programme pluriannuel d'investissement 2009-2013 au titre de l'année 2011 et le montant des investissements désormais projeté pour 2011. Tout en admettant la pertinence de cette référence, le Conseil d'Etat souhaite ajouter un deuxième repère, rapprochant le montant des investissements désormais projeté pour 2011 du total des dépenses d'investissement effectuées en 2010. L'écart de 361 millions est calculé par rapport au programme pluriannuel des investissements 2009-2013, publié en annexe du projet de budget 2010.. Pour une analyse budgétaire, comparant les budgets 2010 et 2011, le Conseil d'Etat attache plus d'importance à une comparaison des dépenses d'investissement prévues en 2011 par rapport au budget de 2010. A cet égard, il note que les investissements en infrastructure en l'année 2011 devraient être légèrement inférieurs aux dépenses effectives de l'année 2010 tout en restant supérieurs aux dépenses effectives des années 2008 et 2009.

Les recettes additionnelles portent sur un total de 236 millions d'euros en 2011, ce qui correspond à 33% du paquet proposé. Le projet de budget ne comporte pas d'indication sur les mesures de redressement prévues au-delà du budget 2011. En ce qui concerne les économies portant sur les dépenses et les réductions et reports de projets d'investissement, le Conseil d'Etat ne

comprend pas pourquoi le Gouvernement n'indique pas une enveloppe d'économies prévues alors que le commentaire place les mesures proposées dans le « cadre du programme de rétablissement de l'équilibre de la situation financière de l'Administration publique à l'horizon de 2014 ». Non seulement le projet de budget est muet sur les mesures d'assainissement budgétaire prévues au niveau de l'Etat central pour la période 2012-2014, mais en plus le projet de budget ne se prononce même pas sur le déficit de l'Etat central prévisible dans un scénario à politique inchangée (voir ci-avant). Le Conseil d'Etat invite avec insistance le Gouvernement à quantifier, à partir des données actuellement disponibles, ses objectifs relatifs à la politique budgétaire de l'Etat central pour les exercices 2011-2014, à documenter le déficit prévisible de l'Etat central exigeant des mesures de redressement au cours de cette période et à ébaucher un paquet de mesures apte à rapprocher le déficit prévisible des objectifs préalablement quantifiés au cours des prochaines années. En l'absence d'une telle documentation, il est difficile de se prononcer en connaissance de cause sur la pertinence du plan d'assainissement proposé.

Sous réserve de ces observations critiques, le Conseil d'Etat apprécie à leur juste valeur les mesures proposées qui, dans la présentation du Gouvernement, portent sur une enveloppe de 718 millions, soit 6% du total des dépenses du gouvernement central en 2011.

En s'appuyant sur les arguments exposés ci-avant, le Conseil d'Etat voudrait proposer au Gouvernement un objectif ambitieux, visant à appliquer au cours des trois années à venir des mesures de redressement portant sur un ordre de grandeur comparable, soit 700 millions par année. Cet objectif peut paraître exigeant, il est cependant fondé: toutes choses égales par ailleurs, des mesures réduisant le déficit de l'Etat central à raison de 700 millions par exercice en 2012 et en 2013 permettraient d'équilibrer le budget de l'Etat central en 2013. En maintenant cet effort en 2014, le Gouvernement serait en mesure de présenter un budget excédentaire, conformément à l'ambition formulée au programme gouvernemental et précisée à l'introduction au projet de budget 2011. Il est vrai que cet objectif est très ambitieux, et qu'il ne pourra être atteint qu'au prix de sacrifices lourds et douloureux.

Aussi le Conseil d'Etat voudrait-il présenter deux autres scénarios. Le tableau 6 complète le scénario ambitieux, basé sur une amélioration de 700 millions par année, par une variante basse, admettant une amélioration de 250 millions par année, et une variante moyenne, basée sur une amélioration de 500 millions par année. Le chiffre de 250 millions correspond d'ailleurs à l'amélioration du déficit de l'Etat central en 2011 par rapport à la prévision du déficit de l'année 2010. Pour la troisième variante, le modèle inclut un ajustement de 350 millions en 2015 prenant en considération le fait que le régime de la TVA applicable à certaines transactions du commerce électronique changera à cette date.

Il résulte de ce tableau que l'équilibre financier sera atteint respectivement en 2013, 2014 et 2018.

Tableau 6: Déficit de l'Etat central - projection suivant trois scénarios de réduction du déficit

	Notes	CUMUL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Déficit suivant budget 2011	1		-1400							
Hypothèse 1: Réduction de 700 millions par année	2	-2100	-1400	-700	0					
Hypothèse 2: Réduction de 500 millions par année		-2600	-1400	-900	-400	100				
Hypothèse 3: Réduction de 250 millions par année	3, 4	-5600	-1400	-1150	-900	-650	-750	-500	-250	0

Note 1: Chiffre arrondi. Le chiffre exact du déficit budgété pour l'administration centrale en 2011 est de 1401 millions
 Note 2: Chiffre arrondi. Le total exact du programme d'assainissement du projet de budget 2011 est de 718 millions
 Note 3: Chiffre arrondi. Le chiffre exact de la réduction du déficit de l'administration centrale entre 2010 et 2011 est de 248 millions
 Note 4: Le chiffre de 2015 inclut une perte de recettes dues au changement de TVA sur le commerce électronique

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient que ces projections présupposent la mise en œuvre d'un plan de redressement des finances publiques rigoureux. Il n'est en effet pas possible d'assainir les finances de l'Etat sans opérer des coupes significatives dans les dépenses publiques et sans augmenter certains prélèvements fiscaux. A cet égard, le Conseil d'Etat voudrait rappeler les observations afférentes de son avis du 10 novembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (doc. parl. n° 6100¹), et notamment sa demande de réaliser prioritairement des économies budgétaires en réappréciant les différentes subventions qui ont été introduites au fil du temps, qui continuent de nos jours, et dont l'objectif, à supposer qu'il soit atteint, devrait être réévalué régulièrement en fonction des ressources disponibles. De même, le droit fiscal comporte de nombreux allègements, exonérations et abattements qui ne sont pas toujours pertinents, et dont l'abolition devrait également être envisagée. Une telle approche aurait non seulement l'effet budgétaire recherché, elle contribuerait accessoirement à la simplification administrative, elle réduirait la complexité de la législation et elle allégerait utilement les démarches administratives des citoyens autant que la tâche des fonctionnaires. En vue de comprimer les dépenses de fonctionnement de l'Etat central, il conviendrait aux yeux du Conseil d'Etat de procéder à l'analyse systématique des frais de fonctionnement des structures administratives en place et de l'opportunité de maintenir certaines de ces structures lorsque les activités de celles-ci ne sont pas à l'abri des reproches de doubles emplois avec celles d'autres entités ou de doutes quant à la valeur ajoutée de leur mission. A cet égard, il préconise de vérifier en particulier si la création des organes de contrôle mis en place pour encadrer l'exécution budgétaire et la comptabilité de l'Etat a permis d'atteindre les résultats escomptés.

Le Conseil d'Etat ne sous-estime aucunement l'effort requis par un tel programme d'assainissement budgétaire. Il tient néanmoins à mettre en garde contre les risques d'une politique laxiste. Même en appliquant un

programme d'assainissement basé sur des économies de 250 millions par année, l'équilibre financier ne serait pas atteint avant 2018. Et encore, ce calcul simplifié ignore le coût des intérêts à payer sur une dette cumulée contractée pour financer un déficit de 5,6 milliards d'euros accumulé au cours de cette période. Aussi le Conseil d'Etat penche-t-il plutôt pour une des deux premières hypothèses.

Bien entendu, toute projection sur une période de quatre années, voire au-delà, est basée sur des hypothèses de calcul, qui risquent d'être démenties par les faits. Mais rien n'empêche le Gouvernement de mettre régulièrement à jour sa projection pluriannuelle, de sorte à limiter les marges d'insécurité. Et si, par bonheur, la conjoncture économique évolue plus favorablement que prévu, et que d'abondantes recettes fiscales permettent de comprimer les déficits au cours des prochaines années, il sera toujours possible d'être moins rigoureux. En sens inverse, le Conseil d'Etat ne voudrait pas exclure l'hypothèse que l'économie luxembourgeoise se rapproche de nos trois pays voisins à moyen et long terme, impliquant par ricochet une croissance nettement ralentie des recettes fiscales. Plutôt que de se prononcer sur la probabilité plus ou moins grande d'un tel scénario, le Conseil d'Etat voudrait faire appel au principe de prudence: la sagesse impose de préparer l'avenir en redressant au plus vite les finances publiques de notre pays, plutôt que de nous endetter et de grever ainsi l'avenir.

Examen de la loi budgétaire proprement dite

Le projet de loi budgétaire proprement dite donne lieu aux observations suivantes:

Observations préliminaires

En présentant conjointement avec le projet de loi sous revue un projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques, le Gouvernement a tenu compte des recommandations formulées à cet égard par le Conseil d'Etat dans un souci de transparence et de sécurité juridique. Il en résulte que le projet sous examen se trouve considérablement allégé par rapport aux lois budgétaires antérieures.

Article 2

L'article sous revue tient compte de l'article 100 de la Constitution d'après lequel « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées. ».

A la révision du texte proposé, le Conseil d'Etat constate que le libellé met sur un pied d'égalité « les lois et les tarifs ». Comme la Constitution réserve la matière fiscale à la loi formelle, le tarif résulte de la loi; il n'a pas de force équipollente à la loi. Aussi convient-il de redresser le libellé proposé en lui donnant la teneur suivante:

« Art. 2. - Prorogation des lois établissant les impôts

Les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2010 sont recouvrés pendant l'exercice 2011 d'après les lois qui en règlent l'assiette, les taux ou tarifs et la perception. »

Article 4

L'article prévoit différentes modifications à l'endroit de l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système de quotas d'émission de gaz à effet de serre afin d'opérer une extension des domaines d'intervention et un changement des modalités de gestion du fonds de financement des mécanismes de Kyoto, dénommé désormais « Fonds climat et énergie ».

Le point 3 visant la modification du paragraphe 4 de l'article 22 de la loi précitée est à supprimer sous peine d'opposition formelle, alors qu'au regard de l'article 76 de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc l'organisation de son Gouvernement, il n'appartient pas au législateur d'instituer un comité interministériel ayant pour mission de conseiller les ministres compétents.

D'un point de vue formel, il convient d'écrire « ministre ayant dans ses attributions l'Environnement », « ministre ayant dans ses attributions l'Energie » et « ministre ayant dans ses attributions les Finances ».

Article 6

L'article sous revue envisage différentes modifications à l'endroit du Fonds pour monuments historiques.

D'un point de vue formel, la phrase introductive de l'article 6 devrait se lire comme suit:

« L'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie est remplacé par les dispositions suivantes: ».

Le texte proposé envisage entre autre la situation où l'Etat intervient comme maître d'ouvrage dans la restauration de monuments classés dont il n'est pas le propriétaire. Le commentaire des articles fournit un certain nombre d'exemples qui illustrent de façon pertinente que la préservation de monuments peut requérir l'intervention des pouvoirs publics à défaut d'initiative de la part des propriétaires privés.

Toutefois, le Conseil d'Etat en renvoyant à ses observations faites dans le cadre de son avis susmentionné du 10 novembre 2009 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (doc. parl. n° 6100¹) ne peut admettre qu'un cavalier budgétaire puisse servir d'autorisation pour porter atteinte au droit de propriété. Au regard des développements du commentaire des articles, le rôle de sauvegarder des immeubles historiques, dont les propriétaires ne se préoccupent pas, appartiendrait à l'Etat en vertu de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1983 sur la conservation et la protection des sites et monuments et de l'article 16 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat. Aussi, le Conseil d'Etat peut-il accepter de retenir le

principe de l'intervention envisagée du fonds, toutefois, comme l'alinéa 2 de l'article 17.3 est inséré contrairement aux règles légistiques entre les points c) et d), il propose de faire figurer ledit alinéa à la suite du point d).

A moins qu'il y ait anguille sous roche, le Conseil d'Etat ne voit pas la pertinence de l'article 17.6, qu'il y a lieu de supprimer.

Article 8

Le dispositif relatif au « numerus clausus » ne donne pas lieu à observation à l'exception du paragraphe 6 qui se réfère encore de façon erronée à « l'article 282 du code des assurances sociales », qu'il y a lieu de remplacer en tout état de cause par « l'article ... du Code de la sécurité sociale ».

Articles 10 à 12

Par ces cavaliers budgétaires, le Gouvernement entend répondre aux difficultés de certaines administrations et services publics de recruter des spécialistes possédant les qualifications linguistiques prévues par la législation applicable. Le Conseil d'Etat n'irait pas jusqu'à rappeler sa critique de l'approche prosaïque adoptée sous pression. Toujours est-il d'avis que du moment où l'on n'est pas en présence d'emplois participant directement à l'exercice de la puissance publique, le droit communautaire en matière de libre circulation des personnes doit s'appliquer pleinement. Or, d'après ce droit, la langue ne constitue pas *a priori* un empêchement à l'exercice du droit à la libre circulation¹⁶.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat marque son accord avec les assouplissements envisagés.

Quant à la forme, il faudra indiquer dans le dispositif de chacune de ces trois dispositions modificatives la loi appelée à être modifiée. La loi qu'il est proposé de modifier à l'article 12 sous avis peut être référée sous forme de son intitulé abrégé. Il conviendra ainsi d'écrire:

« Art. 10. Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

A l'article 2, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, le point f) est complété comme suit: (...)

Art. 11. Modification de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat

A l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, le point e) est complété comme suit: (...)

Art. 12. Modification de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques

¹⁶ Voir la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions *Réaffirmer la libre circulation des travailleurs: droits et principales avancées* (COM/2010/0373)

Le point 6 de l'article 2 de la loi du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques est supprimé. »

Article 37

En ce qui concerne l'emprunt envisagé par l'article sous revue, le Conseil d'Etat renvoie aux observations faites dans le cadre des considérations générales du présent avis.

Article 38

Compte tenu des engagements pris, l'article sous revue autorise le Gouvernement, que l'on écrira avec lettre initiale majuscule, à augmenter le montant des prêts remboursables à octroyer au Fonds monétaire international.

Article 39

L'article sous revue proroge la mesure transitoire maintenant l'intervention de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à 140 millions d'euros. Le Conseil d'Etat est d'avis que le maintien de cette mesure au-delà de son terme initialement fixé à l'exercice 2009 a ramené la part de l'Etat à un niveau difficilement conciliable avec les engagements pris au moment de l'institution de l'assurance dépendance en 1999. Aussi, invite-t-il le Gouvernement à procéder sans délai à l'analyse financière envisagée lors de l'introduction de la mesure transitoire en 2006.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder

Annexes:

Annexe I: Regroupement comptable des dépenses de l'Etat – tableau comparant le compte provisoire de 2009, le budget définitif et le budget prévisionnel 2010, ainsi que le projet de budget 2011

Annexe II: Réconciliation entre les recettes et les dépenses du budget de l'Etat dans la présentation administrative et les recettes et les dépenses de l'administration centrale pour la période 2008-2011

ANNEXE I: Tableau comparant le compte provisoire de 2009, le budget définitif et le budget prévisionnel 2010, ainsi que le projet de budget 2011

Code	Classe des comptes	2009 Compte provisoire *	2010			2011 Crédits
			Budget	Prévisions au 1.10.2010	Variation	
10	Dépenses non ventilées.....	44,0	41,8	41,8	-	42,4
11	Salaires et charges sociales	1.681,8	1.886,8	1.886,8	-	1.977,9
12	Achat de biens non durables et de services	363,2	388,8	394,2	+3,5	391,3
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21,7	22,1	23,9	+1,8	22,8
21	Intérêts de la dette publique	39,1	129,0	129,0	-	129,0
23	Intérêts imputés en débit	1,0	0,04	0,4	-	0,4
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	8,0	9,4	9,4	-	10,5
31	Subventions d'exploitation	338,7	351,0	375,2	+24,2	377,1
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	194,8	207,5	222,5	+15,0	203,5
33	Transferts de revenus aux administrations privées	289,5	322,3	322,0	-0,2	328,8
34	Transferts de revenus aux ménages.....	334,5	314,6	365,1	+50,4	404,5
35	Transferts de revenus à l'étranger	149,9	147,7	152,0	+4,3	147,1
36	Impôts indirects et "prélèvements"	-	-	-	-	-
37	Impôts directs non ventilés	0,5	0,8	0,8	-	0,6
41	Transferts de revenus à l'administration centrale.....	297,1	349,0	349,0	-	352,2
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.300,5	3.327,7	3.383,1	+55,3	3.434,2
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	135,9	125,3	129,4	+4,0	158,0
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé.....	61,8	68,4	68,4	-	69,1
51	Transferts de capitaux aux entreprises	95,1	52,8	63,1	+10,3	43,8
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	4,5	5,8	5,8	-	4,7
53	Transferts de capitaux aux ménages	28,4	35,5	34,5	-1,0	28,7
54	Transfert de capitaux à l'étranger	17,6	20,0	20,0	-	17,5
61	Transferts en capital à l'administration centrale	0,3	0,3	0,3	-	0,1
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	0,3	-	-	-	-
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	82,5	60,3	71,3	+11,0	68,1
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	16,7	7,0	7,0	-	17,0
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	13,2	20,5	26,7	+6,2	20,0
72	Construction de bâtiments	15,8	16,8	23,4	+6,5	19,6
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	80,0	102,6	96,0	-6,6	82,8
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	59,0	65,3	66,3	+1,0	59,8
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières.....	128,6	14,0	17,2	+3,2	5,3
83	Octrois de crédits aux ménages	-	-	-	-	-
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	8,9	16,3	16,3	-	15,3
91	Remboursement de la dette publique	45,0	-	+133,5	+133,5	-
93	Dotations de fonds de réserve.....	1.824,9	1.682,7	+23,5	+23,5	1.877,6
Total		9.684,3	9.793,8	10.141,9	+348,1	10.310,2

ANNEXE II: Réconciliation entre les recettes et les dépenses du budget de l'Etat dans la présentation administrative et les recettes et les dépenses de l'administration centrale pour la période 2008-2011

Tableau 1	2008	2009	2010	2010*	2011
A. DEPENSES					
1) Dépenses du budget de l'Etat	11.396,4	9.684,3	9793,8	10.141,9	10.310,2
Dépenses à retrancher:					
2) Dotations aux institutions de l'Etat	-40,7	-42,3	-41,8	-41,8	-42,4
3) Dotations aux fonds spéciaux	-1805,9	-1916,2	-1.824,0	-1981,1	-2017,9
4) Dotations aux Services de l'Etat à gestion séparée	-61,4	-67,1	-77,3	-77,3	-74,1
5) Dotations aux établissements publics, fondations	-245,1	-262,6	-283,6	-303,0	-304,1
6) Dépenses pour prises de participations	-2405,5	-122,8	-10,9	-14,2	-6,0
7) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires ..	-15,2	-17,6	-16,7	-16,7	-16,2
8) Autres reclassements	+318,5	+303,1	-192,5	+227,6	+250,6
9) Dépenses budgétaires ajustées.	7.141,2	7558,9	7731,9	7935,4	8110,1
Dépenses à ajouter:					
10) Dépenses des institutions de l'Etat	+41,2	+39,6	+43,0	+43,0	+42,6
11) Dépenses des fonds spéciaux	+3.019,5	+3.343,6	+3941,0	+3.873,1	+3.983,6
12) Dépenses des Services de l'Etat à gestion séparée	+66,2	+77,3	+96,0	+97,0	+100,1
13) Dépenses des établissements publics/fondations	+325,0	+431,3	+502,9	+485,3	+513,3
14) Autres corrections	+7,4	+27,3	-16,4	+70,3	+0,4
15) Dépenses de l'Administration centrale	10.600,5	11.477,8	12.298,3	12.504,1	12.740,0
B. RECETTES					
16) Recettes du budget de l'Etat	11.480,0	8.898,9	9818,8	10.843,8	9.626,2
17) Cession de participations, remboursements de crédits et autres opérations financières	-2.283,6	-1,4	-1.351,4	-1.598,9	-1,4
18) Compensation entre recettes et dépenses budgétaires	-15,2	-17,6	-16,7	-16,7	-16,2
19) Autres reclassements	+310,5	+297,0	+192,5	+227,6	+250,6
20) Recettes budgétaires ajustées	9.491,7	9176,9	8.643,3	9.455,9	9859,2
21) Recettes propres des institutions de l'Etat	+0,3	+0,2	+0,3	+0,3	+0,0
22) Recettes des fonds spéciaux	+1.024,7	+1085,1	1.171,0	+1.198,8	+1.267,3
23) Recettes propres des Services de l'Etat à gestion séparée	+25,3	+30,4	28,8	+30,9	+33,1
24) Recettes propres des établissements publics et fondations	+151,3	+153,8	192,5	+163,6	+168,7
25) Autres corrections	-164,3	+29,6	+1,0	+5,3	+10,3
26) Recettes de l'Administration centrale.	10.529,0	10.476,1	10.036,8	10.854,8	11.338,7
C. SOLDE					
27) Solde de l'Administration centrale (26)-(15)	-71,5	-1.001,8	-2.261,4	-1.649,3	-1.401,3