

Projet de loi

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

Avis du Conseil d'Etat

(20 novembre 2012)

Par dépêche du 2 octobre 2012, 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. Par dépêche du 6 novembre 2012, il a saisi le Conseil d'Etat de trois amendements gouvernementaux du 5 novembre 2012, accompagnés d'un commentaire. Par celle du 14 novembre 2012, l'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois lui a été communiqué. Il a eu connaissance en outre des avis de la Cour des comptes, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers.

Le projet de budget 2013 se présente en trois volumes:

- le volume I comprend l'exposé introductif et la loi budgétaire proprement dite ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit;
- le volume II comprend le programme pluriannuel des dépenses en capital pour les années 2012 à 2016;
- le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC 95.

Considérations générales

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 projet de budget 2013 et à la loi budgétaire proprement dite.

<i>Sommaire</i>	
1.	La crise économique est à la fois conjoncturelle et structurelle
2.	La doctrine budgétaire luxembourgeoise hésite entre une approche keynésienne de <i>deficit spending</i> et une politique de rétablissement de l'équilibre financier
3.	Le déficit grandissant du budget de l'Etat acquiert un caractère structurel
4.	Quelques observations sur les recettes de l'Etat
5.	Les dépenses de l'Etat progressent à un rythme soutenu indépendamment du cycle économique
6.	Examen de la loi budgétaire proprement dite

1. La crise économique est à la fois conjoncturelle et structurelle

L'Europe connaît depuis cinq années une crise économique d'une gravité exceptionnelle. Cette crise a été déclenchée en 2007 aux Etats-Unis par l'éclatement d'une bulle spéculative dans le secteur immobilier et elle frappe les économies européennes sous forme de crise bancaire depuis

l'automne 2008. Dans une approche keynésienne, les Etats membres de l'Union européenne ont dans une première phase appliqué une politique de relance économique coûteuse qui, avec les stabilisateurs automatiques, visait à soutenir l'activité économique et à préserver l'emploi. Cette politique budgétaire anticyclique a toutefois dû céder le pas à une politique de consolidation budgétaire lorsque le caractère structurel de la crise s'est affirmé. Les mesures de sauvetage en faveur de certaines banques ont sensiblement contribué à une nette détérioration des équilibres budgétaires de certains Etats membres de la zone euro. La dette publique de certains Etats membres a désormais atteint des niveaux tels que l'Europe doit faire face à une crise des risques souverains allant jusqu'à remettre en cause les fondements même de l'Union monétaire.

La crise économique internationale touche aussi le Luxembourg. Heureusement, le Luxembourg a pu jusqu'ici limiter l'impact de la crise sur les finances publiques, qui se sont nettement moins dégradées que dans la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne. Aussi l'endettement actuel du Luxembourg et le déficit prévu au projet de budget de l'année 2013 ne seraient-ils pas vraiment inquiétants si notre économie traversait un creux conjoncturel passager et si nous avions toutes les raisons d'anticiper le retour d'une forte croissance dans les années à venir. Les incertitudes sur cette hypothèse de travail augmentent malheureusement d'année en année, depuis le début de la crise économique en 2008. Aujourd'hui, certains indices suggèrent en effet que la dynamique de croissance forte de l'économie luxembourgeoise ne reprendra pas dans les prochaines années.

Dans sa note de conjoncture n° 2/2012, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Statec) relève que « la zone (euro) est de nouveau entrée dans une configuration de récession », et il ajoute que « les perspectives sont d'une manière générale très peu encourageantes ». Le Statec identifie plusieurs indicateurs très inquiétants: depuis 2010, la valeur ajoutée du secteur financier en volume évolue à la baisse, alors que les autres branches de l'économie luxembourgeoise, prises dans leur ensemble, évoluent plutôt favorablement. Ce phénomène est-il lié au développement de la crise de la dette dans la zone euro, aux modifications de l'environnement réglementaire relatif au secteur bancaire ou à d'autres facteurs? Le Statec ne propose « aucune réponse de nature catégorique » en ce moment, mais il souligne que « cette évolution est très inquiétante, car elle concerne un secteur qui est au cœur de la croissance économique depuis de nombreuses années ».

Dans sa note de conjoncture n° 1/2012, le Statec constate une décélération de la croissance de la production tendancielle au cours des 15 dernières années: « partant d'une expansion moyenne du PIB potentiel d'environ 5% au cours de la deuxième moitié des années 1990, l'économie luxembourgeoise ne connaîtrait actuellement plus qu'une hausse tendancielle de 1,5% à 2% »¹. Le Statec observe que le secteur financier, qui a été le moteur principal de la croissance économique du Luxembourg au cours des dernières décennies, est un facteur critique de cette décélération.

¹ Note de conjoncture n° 1/2012 du Statec, page 50.

Les perspectives économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) présentent un scénario à moyen et long terme pour la croissance et les déséquilibres mondiaux. Pour le Luxembourg, cette publication anticipe une croissance du PIB de 2,4% au cours des années 2012-2017, elle prévoit une croissance de 1,5% sur la période de 2018 à 2030 et elle table sur un tassement à 0,6% de la croissance annuelle pour les années 2031 à 2050.²

Certaines études économiques récentes remettent en cause l'hypothèse même d'une croissance continue à un taux de progression géométrique. Ainsi, l'*Institut für Wachstumsstudien* a publié une étude documentant que les économies ayant atteint un certain stade de maturité ont tendance à évoluer vers une croissance purement linéaire³:

« Das IWS stellt in seiner Kernaussage dar, dass die deutsche Volkswirtschaft in den letzten fünfzig Jahren linear gewachsen ist. (...)

Sechzehn der einundzwanzig untersuchten entwickelten Volkswirtschaften sind somit tendenziell linear, fünf hingegen tendenziell exponentiell gewachsen. Einschränkend von einer „Tendenz“ zu sprechen erscheint angebracht, weil zwar in den meisten, nicht aber in allen Fällen die Abgrenzung zwischen linear und exponentiell völlig eindeutig ist. (...)

Langfristig sind konstante Wachstumsraten bei entwickelten Volkswirtschaften die große Ausnahme, tendenziell lineares Wachstum hingegen der eigentliche Normalfall. (...)

Die Suche nach dem Erfolgsrezept für den vermeintlichen „Normalfall exponentielles Wachstum“ erscheint damit wenig aussichtsreich. »

Cette analyse rejoint la conclusion d'autres études analysant la crise dans le contexte du rééquilibrage qui se fait actuellement entre les pays les plus avancés et certains pays émergents: tant l'Europe que les Etats-Unis et le Japon ont, dans des mesures variant suivant les pays, vécu au-delà de leurs moyens au cours des dernières décennies en s'endettant. Suivant ces études, la crise actuelle obligerait nos sociétés européennes à réduire leur endettement et à adapter le niveau des dépenses des ménages et des autorités publiques en fonction des ressources disponibles. Ce processus devrait freiner la croissance au cours des années à venir.

Le Conseil d'Etat se permet à cet endroit de soulever la question d'une redéfinition de la notion de croissance. En effet, dans une perspective de croissance durable, un changement de paradigme concernant les paramètres d'encadrement de la notion même de croissance est de mise.

Dans ses avis budgétaires des dernières années, le Conseil d'Etat a régulièrement souligné que le Gouvernement analysait l'évolution de la conjoncture économique luxembourgeoise en admettant que notre pays reviendrait sous peu à un rythme de croissance soutenu, nettement supérieur au taux de croissance anticipé dans nos pays voisins, qui sont également nos

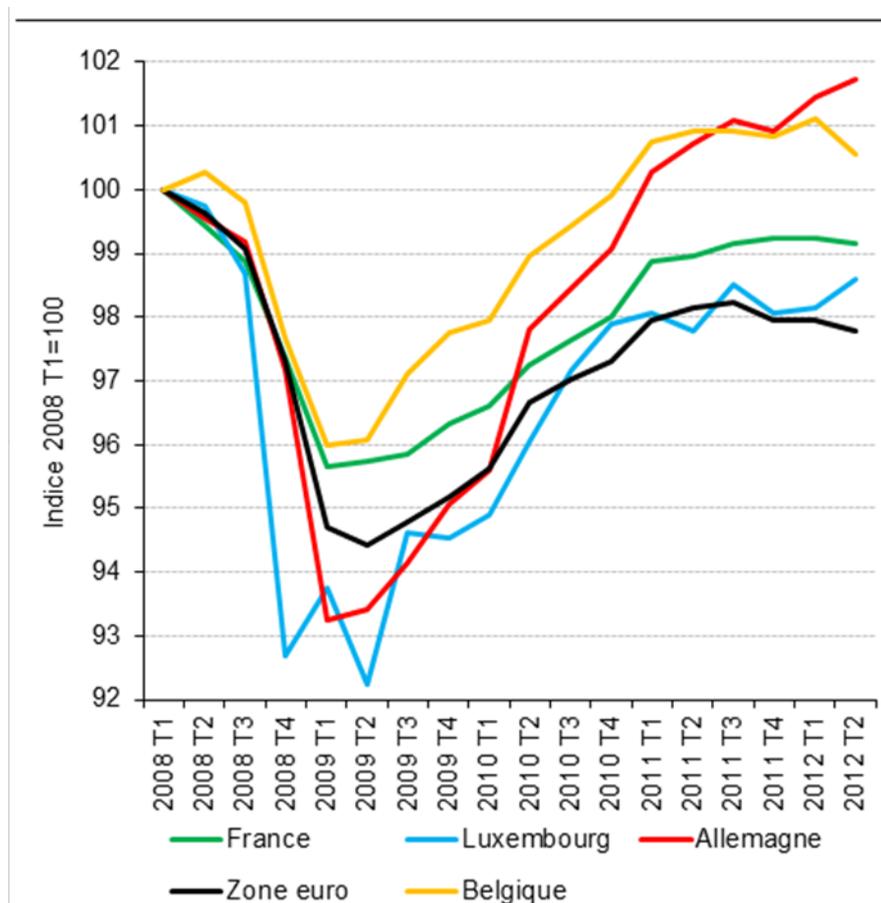
² OECD (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Vol. 2012/1, OECD Publishing.

³ Kay Bourcade und Karsten Herzmann, *Normalfall exponentielles Wachstum? Ein internationaler Vergleich*, in Institut für Wachstumsstudien, IWS 2 (2006),

http://www.wachstumsstudien.de/Inhalt/Zeitschrift/Heft2/Zeitschrift_fuer_Wachstumsstudien_2.pdf

principaux partenaires économiques. Et le Conseil d'Etat a régulièrement invité le Gouvernement à envisager un scénario alternatif, basé sur l'hypothèse que les structures de notre économie seraient remises en cause par la crise actuelle, et que les secteurs porteurs de la croissance économique au cours des décennies ayant précédé la crise de 2008 ne pourraient plus assumer ce rôle de la même manière à l'avenir. A moins que d'autres branches ne prennent la relève, une telle évolution compromettrait durablement les perspectives de croissance du Luxembourg. Et elle nous engagerait à envisager sérieusement une évolution qui nous rapprocherait de la situation économique que connaissent nos pays voisins. Une telle hypothèse impliquerait un ralentissement significatif de notre croissance économique. Dans ce contexte, il convient de souligner que le Luxembourg semble plus affecté par la crise économique que les pays voisins, ainsi qu'il résulte du graphique suivant⁴:

Graphique 1: Evolution du PIB dans la zone euro



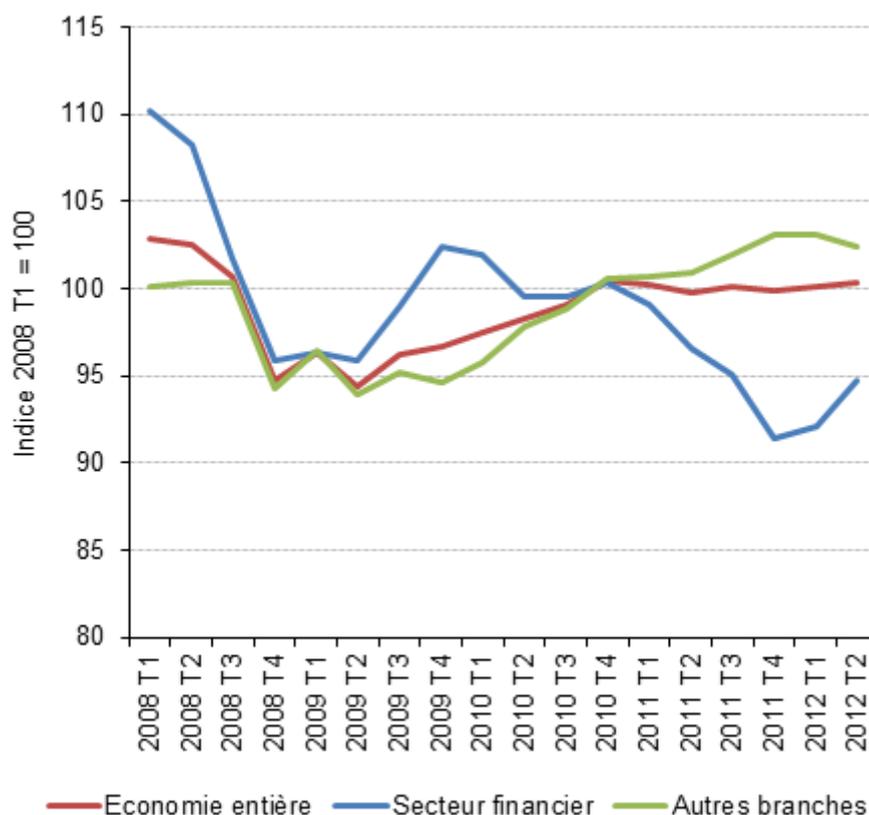
Source: Statec

Les PIB de l'Allemagne et de la Belgique ont entretemps dépassé le niveau du premier trimestre de l'année 2008. La France est également très proche de ce seuil. Contrairement à ces trois pays, le Luxembourg enregistre un PIB qui évolue depuis 2008 en fonction d'une courbe analogue à la moyenne de la zone euro, nettement en traîne par rapport à nos trois pays voisins. Contrairement à ceux-ci, le Luxembourg n'a pas encore retrouvé le niveau du PIB d'avant la crise de 2008. Et les nouvelles prévisions pour 2013 laissent présager que cette perte ne sera pas non plus rattrapée l'an

⁴ Note de conjoncture n° 2/2012 du Statec, p. 14, avec mise à jour au 15 octobre 2012 par le Statec.

prochain. L'évolution du PIB luxembourgeois reste en effet marquée par l'impact significatif du secteur financier qui freine la croissance économique depuis 2008.

Graphique 2: Valeur ajoutée en volume⁵



Source: Statec

Au vu de ces chiffres, il est à craindre que la crise actuelle ne transforme en profondeur les structures économiques du Luxembourg par une remise en cause des facteurs qui ont fait le succès du pays pendant les trois décennies précédant la crise. Il se confirme que les perspectives de croissance à moyen et à long terme du Luxembourg ne sont pas comparables à la situation ayant prévalu avant 2008.

Le Luxembourg a connu par le passé des phases où le rythme de sa croissance économique était inférieur à celui des pays voisins. En effet, durant la période de 1953 à 1970, le Luxembourg a réalisé un taux de croissance annuel moyen nettement plus faible que ses partenaires du Marché commun de l'époque, à l'exception de la Belgique dont le taux moyen ne se situait que légèrement au-dessus de celui du Luxembourg. Et le Luxembourg a été le pays du Marché commun dont le revenu national par habitant a le moins progressé entre 1960 et 1970.⁶ Il n'est pas exclu que

⁵ Note de conjoncture n° 2/2012 du Statec, Graphique 7: Valeur ajoutée en volume, p. 15, avec mise à jour au 15 octobre 2012 par le Statec.

⁶ Voir Raymond Kirsch, *La croissance de l'économie luxembourgeoise*, Cahiers économiques n° 48, Statec, août 1971.

nous assistions actuellement à un retournement de tendance et que la croissance des années à venir soit égale, voire inférieure à celle de nos pays voisins. Par référence au principe de précaution, le Conseil d'Etat juge le moment venu de mettre en question la perspective d'un retour garanti, de surcroît proche, d'une forte croissance économique qui semble guider la politique budgétaire actuelle.

2. La doctrine budgétaire luxembourgeoise hésite entre une approche keynésienne de *deficit spending* et une politique de rétablissement de l'équilibre financier

La déclaration du Premier Ministre le 28 juillet 2009 a défendu la politique anticyclique engagée par le Gouvernement et l'application des stabilisateurs automatiques jusqu'en 2011. Mais en même temps, le Premier Ministre a confirmé l'intention du Gouvernement de freiner la progression des dépenses et de rétablir l'équilibre des finances:

«Le Gouvernement continuera à mener une politique anticyclique et laissera jouer les stabilisateurs automatiques durant la période de récession économique. Afin d'éviter une détérioration durable des finances publiques, le Gouvernement veillera à éviter, à l'expiration du programme de relance économique, une croissance des dépenses de l'Etat qui excède la croissance économique à moyen terme. Dans cet esprit, il se fixe pour objectif de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé et proche de celui applicable au milieu de la période législative écoulée. Au niveau des transferts sociaux, l'objectif à moyen terme sera de freiner la croissance des dépenses en y introduisant davantage de sélectivité sociale. Les subsides et abattements fiscaux seront réexaminés quant à leur finalité et leur impact fiscal et social. Le Gouvernement veillera également à contenir la croissance des dépenses de fonctionnement de l'Etat, tout en assurant le bon fonctionnement des services publics. »

Dans la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, présentée à la Chambre des députés le 6 avril 2011, le Premier Ministre a confirmé l'engagement du Gouvernement d'arriver à un équilibre budgétaire au niveau de l'administration centrale en 2014:

«*D'Regierung hält onverännert um Zil fest fir am Joer 2014 ausgeglache gesamtstaatlech Finanzen ze hunn. Dorunner féiert kee Wee laanscht. D'Politik muss sech dëser raisonnabler Zilsetzung upassen. Ech widderhuele mech: och wa mer de gesamtstaatlechen Defizit am Joer 2014 op Null féieren, behale mer nach ëmmer een Defizit um Niveau vum Zentralstaat dee mer mat supplementaren Empruntë musse finanzéieren. Ech sinn net derfir datt mer eis futti spueren. Mee ech sinn derfir datt mer genuch spueren a konsolidéiere fir datt déi déi no eis kommen eens ginn. Ech halen et mam ale Goethe: „Wer sich nicht der Decke nach streckt dem bleiben die Füße unbedeckt“. An ech wëll net datt déi nächst Generatiounen kal Féiss kréie well mir et wollte schuckeleg hunn. »*

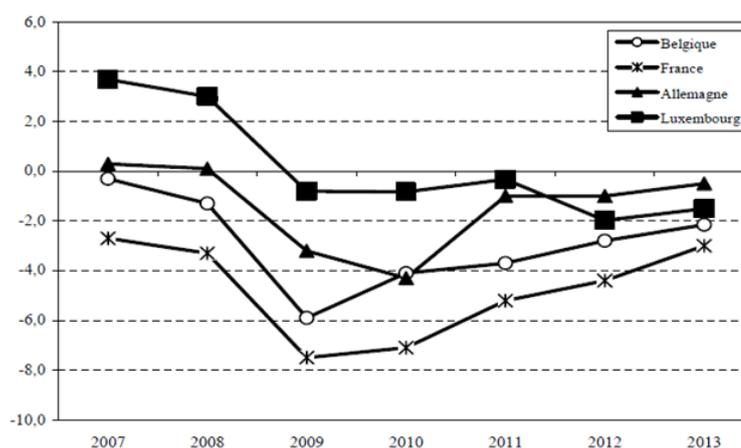
La 13^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012-2015 fait le constat que

« le Luxembourg n’atteindra pas son objectif budgétaire à moyen terme endéans l’horizon de prévision du programme ». Ce document daté du 27 avril 2012 ne comporte pas d’explication sur la révision des objectifs du Gouvernement. Il se borne à souligner la sensibilité des finances publiques par rapport à l’évolution du contexte économique et financier tout en soulignant que « la réalisation du scénario macro-économique sous-jacent à ce programme est sujette à d’importants risques positifs et négatifs ». Le programme de stabilité et de croissance conclut en notant que, « outre les mesures compensatoires qui devront de toute façon être spécifiées pour corriger la détérioration prévue des finances publiques en 2015, des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires seront prises si elles devaient s’avérer nécessaires pour replacer le Luxembourg sur la trajectoire d’ajustement vers son objectif budgétaire à moyen terme ». Ces déclarations, qui sont reprises par le Gouvernement dans l’exposé introductif au budget 2013, se rapportent à l’équilibre de l’administration publique dans son ensemble.

Le projet de budget de l’Etat pour l’année 2013 confirme ce constat en ce qui concerne l’administration centrale tout en ajoutant que « la crise économique et financière a accentué la forte volatilité des recettes publiques qui résulte du degré d’ouverture élevé de l’économie luxembourgeoise et de sa spécialisation dans le domaine des services financiers. La dégradation de la situation économique a également renforcé le poids de la rigidité à la baisse des dépenses publiques et le fait qu’une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l’évolution du cycle économique ». Le Conseil d’Etat reviendra sur ce point dans la suite de cet avis. Les données budgétaires semblent en effet indiquer que le déséquilibre budgétaire actuel est essentiellement imputable à une forte progression des dépenses de l’Etat, générées à la fois par le train de vie de l’Etat et par le coût des politiques mises en œuvre par l’Etat, notamment les transferts opérés par l’Etat, alors que ces dépenses supplémentaires ne sont que pour une petite part corrélées à la crise économique et financière.

Le graphique ci-dessous, extrait du projet de budget 2013, compare l’évolution du solde négatif de l’administration publique au Luxembourg et dans les trois pays voisins pour la période 2007-2013:

Graphique 3: Evolution comparée du solde de l’administration publique



Ce graphique documente deux faits:

1. La situation financière du Luxembourg s'est significativement détériorée depuis 2007, et l'évolution récente marque une tendance à la stabilisation du déficit plutôt qu'au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

2. Alors que la crise économique de 2008 et 2009 a creusé le déficit de nos trois pays voisins, les efforts de redressement financier entrepris au cours des dernières années ont contribué à un redressement marqué de la situation financière dans chacun de ces pays.

Tandis que le programme de stabilité du Luxembourg table sur un déficit de l'administration publique en 2015, les programmes soumis par l'Allemagne et la Belgique anticipent un équilibre budgétaire à l'horizon 2015, et le programme soumis par la France ébauche une tendance vers l'équilibre, avec l'ambition d'atteindre cet objectif dès 2016.

En somme, ce tableau confirme l'impression que la situation budgétaire du Luxembourg était nettement plus confortable que celle de nos voisins. Or, alors que ceux-ci sont entretemps engagés sur la voie du redressement budgétaire, le Luxembourg semble tout juste avoir réussi à stabiliser la situation déficitaire.

La lecture des déclarations gouvernementales successives, reproduites ci-avant, ne donne pas l'impression d'une politique financière cohérente, dictée par le souci prioritaire de rétablir à l'horizon 2014, voire 2015 l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique.

Le Conseil d'Etat a également relevé l'observation suivante, émise par le Conseil européen dans son appréciation du programme de réforme 2012 et du programme de stabilité 2012-2015: « Selon les prévisions établies par les services de la Commission au printemps 2012 et sur base du solde budgétaire structurel (recalculé) dans le programme de stabilité, le Luxembourg devrait s'écarter de manière significative de son propre OMT (objectif à moyen terme) dès 2012. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait largement dépasser le critère des dépenses défini dans le pacte de stabilité et de croissance ».

Il est vrai que toutes les comparaisons financières entre Etats membres de l'Union européenne doivent être interprétées avec prudence. Ainsi, les chiffres relatifs au déficit de l'administration publique opèrent une compensation partielle entre le déficit de l'administration centrale et le solde positif de la sécurité sociale du Luxembourg. Cette présentation peut prêter à une mauvaise interprétation, vu que le solde positif de la sécurité sociale luxembourgeoise ne peut pas être utilisé pour couvrir le déficit de l'administration centrale, et que, pour le surplus, le régime de retraite aura à l'avenir besoin des excédents générés actuellement pour couvrir ses découverts futurs. Sur ce point, le Luxembourg a une situation différente de ses trois pays voisins, dont la sécurité sociale ne présente pas de solde positif. Il est donc important de compléter l'analyse de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique par une évaluation de l'équilibre au

niveau de l'administration centrale avant de juger de la santé des finances publiques.

Au niveau des sous-secteurs de l'administration publique, les soldes de financement prévus pour l'année 2013 se présentent comme suit (en millions d'euros):

Tableau 1: Solde budgétaire au niveau des trois secteurs de l'administration publique suivant le projet de budget 2013 (en millions d'euros)

	Projet de budget du 1 ^{er} octobre 2012	Projet de budget amendé du 5 novembre 2012
Déficit de l'administration centrale	-1.292	-1.041
Excédent des administrations locales	11	11
Excédent de la sécurité sociale	597	647
Déficit de l'administration publique	-684	-383

Il convient de rappeler les limites naturelles d'une politique budgétaire anticyclique menée à l'échelle d'une économie de petit espace comme le Luxembourg.

Dans sa première formulation, la politique keynésienne visait à augmenter les dépenses publiques et à réduire les recettes fiscales dans le but de relancer l'économie nationale par la réalisation d'investissements publics et privés et par l'accroissement de la demande globale des consommateurs. L'expansion de la demande contribue à la croissance économique, qui génère à son tour des recettes fiscales additionnelles. Ainsi, les ressources de l'Etat augmentent tandis que ses dépenses diminuent, et le déficit devrait disparaître d'un mouvement naturel⁷.

Le Statec a testé la viabilité de cette théorie dans le contexte luxembourgeois, en procédant à des simulations macro-économiques⁸. Ces études estiment que le multiplicateur des dépenses d'investissement serait proche de 0,6 et que celui des dépenses de consommation serait compris entre 0,7 et 0,8. Dans ces conditions, une dépense de 100 euros ne peut pas générer une croissance du PIB supérieure à 100 euros, et une hausse des dépenses publiques ou une baisse des prélèvements fiscaux génère un impact global sur le PIB largement inférieur à la mise initiale. Le Statec estime par ailleurs qu'une politique de relance conjoncturelle génère des recettes fiscales de l'ordre de 0,2 points de PIB: une dépense de 100 euros ne génère donc globalement que 20 euros de recettes fiscales, de sorte que l'opération est nécessairement déficitaire pour les finances publiques. Il s'ensuit que les conditions d'application de la théorie keynésienne ne sont pas remplies dans une économie de petit espace comme le Luxembourg. Par ailleurs, le Statec a procédé à des simulations plus récentes, en relation avec

⁷ Voir Précis de finances publiques par Maurice Duverger, *Presses universitaires de France*, édition 1965, page 228 et suivantes.

⁸ Voir Ferdy Adam, Cahier des variantes Modux, septembre 2007, cahier économique n° 104, publié par le Statec. Voir également Note de conjoncture 2012/2, chapitre VII, prévisions macro-économiques 2012-2013.

la situation budgétaire actuelle. Ces travaux indiquent également qu'une réduction des dépenses de l'Etat et un accroissement des charges fiscales peuvent être mis en œuvre avec un impact très réduit sur l'évolution du PIB, à condition que ces mesures soient ciblées: il est donc possible de mener une politique de redressement des finances publiques en limitant l'impact négatif sur la conjoncture.

Des études plus récentes, en particulier certains travaux de l'OCDE et du Fonds monétaire international, tendent à établir que les multiplicateurs varient suivant les postes budgétaires, et que les multiplicateurs sont plus élevés en période de crise⁹. Ces études documentent également les multiplicateurs élevés attachés à des catégories de dépenses spécifiques, par exemple les indemnités de chômage versées à des personnes en chômage partiel ou à des demandeurs d'emploi. En sens inverse, ces rapports identifient des mesures fiscales qui augmentent les recettes avec un effet négatif léger sur la croissance économique. Il est possible de réduire, voire de supprimer certaines dépenses publiques sans impact significatif sur la croissance économique.

Ces études convergent vers la même conclusion: une politique visant à stimuler la conjoncture économique par un déficit budgétaire ne peut avoir qu'une efficacité limitée dans un petit pays comme le Luxembourg. En revanche, l'accumulation de déficits annuels significatifs pendant une période prolongée obligerait l'Etat à supporter par la suite le coût subséquent des charges financières et du remboursement du principal des dettes contractées, plombant d'autant la croissance des années à venir. Une telle politique pourrait se justifier si le déficit était généré par un programme de dépenses jetant les bases d'un nouveau cycle de croissance économique forte. Dans une telle hypothèse, les fruits de la croissance permettraient aux générations futures de faire face à une dette publique contractée au cours des années difficiles grâce aux ressources générées par les nouvelles activités.

En matière d'investissements publics, l'Etat devrait, en fonction de ces considérations, privilégier les projets stratégiques pour l'avenir du pays, tout en respectant le meilleur rapport qualité-prix et en évitant les dépenses somptuaires. Globalement, il convient de relever que les dépenses d'investissement de l'Etat devraient augmenter de 25,4%¹⁰ entre 2008 et 2013, soit une progression inférieure à la croissance des dépenses de l'administration centrale (+33,5%). Dans ces conditions, le Conseil d'Etat se doit de mettre en garde contre une politique de facilité qui financerait des dépenses de consommation croissantes par le recours au déficit, à un moment où le pays a besoin d'une politique de redressement budgétaire pluri-annuelle bien conçue, basée sur des coupes budgétaires ciblées et des ajustements fiscaux.

⁹ Voir notamment « *Fiscal consolidation: how much, how fast, and by what means?* », OECD Economic policy paper n° 01, 2012 et « *World economic outlook, October 2012: coping with high debt and sluggish growth* », IMF, 2012.

¹⁰ Le total des investissements se compose des investissements directs (formation de capital) et des investissements indirects (transferts en capital). Le total inscrit au projet de budget 2013 (voir volume I, page 29*) est réduit de 30 millions d'euros par les amendements gouvernementaux, ce qui porte le montant à 946,5 millions d'euros pour 2013. Ce total était de 1.362,4 millions d'euros en 2008.

La directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres engage les Etats à « préparer et à établir une programmation budgétaire à trois ans fondée sur des prévisions macroéconomiques réalistes ». Dans ce contexte, le rapport établi à la demande du ministre des Finances par un groupe de travail des hauts responsables du budget au sujet de la procédure budgétaire du Luxembourg¹¹ recommande d'établir des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée, à caractère descriptif, et de construire ensuite un cadre de dépenses à moyen terme, à caractère normatif, en accord avec les objectifs à moyen terme du Gouvernement. De l'avis du Conseil d'Etat, le Luxembourg aurait intérêt à anticiper les exigences de la directive précitée et à se doter dès maintenant de procédures budgétaires plus rigoureuses et aptes à conduire à une politique volontariste de rétablissement de l'équilibre financier de l'Etat¹².

3. Le déficit grandissant du budget de l'Etat acquiert un caractère structurel

Le tableau 2 ci-après documente l'évolution du solde budgétaire à la fois pour l'administration publique et pour chacune de ses composantes, en prenant comme point de départ l'année 2008, soit l'année où la crise économique actuelle a commencé:

Tableau 2: Solde de l'administration publique et de l'administration centrale (2008-2013)

En % du PIB

	2008	2009	2010	2011	2012 (budget approuvé)	2012 (budget réestimé)	2013 (projet de budget)	2013 (projet amendé)
Administration publique	3,0%	-0,8%	-0,8%	-0,3%	-0,7%	-2,0%	-1,5%	-0,8%
Administration centrale	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,3%	-2,6%	-3,8%	-2,8%	-2,3%
Administrations locales	0,4%	-0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%
Sécurité sociale	2,7%	1,9%	1,6%	1,9%	1,6%	1,7%	1,3%	1,4%

En millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012 (budget approuvé)	2012 (budget réestimé)	2013 (projet de budget)	2013 (projet amendé)
Administration publique	1 182,6	-307,2	-331,4	-140,4	-329,9	-865,9	-684,5	-382,9
Administration centrale	-68,9	-989,0	-1.051,1	-997,2	-1.143,2	-1.648,1	-1.292,9	-1.041,3
Administrations locales	169,8	-49	56,2	31	...	23,2	11,2	11,2
Sécurité sociale	1 081,8	730,9	627,2	825,9	702,4	759	597,2	647,2

Source: Ministère des Finances, projets de budget 2013 et 2012, Statec.

Note: le projet de budget publie systématiquement le solde des administrations locales avec une année de retard.

¹¹ Voir sous http://www.mf.public.lu/actualites/2011/11/ocde_progr_budget_251111/index.html

¹² Voir notamment: Projet de loi portant approbation du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 (doc. parl. n° 6449).

Le Conseil d'Etat fait deux constats à partir du tableau 2 ci-avant:

Tout d'abord, le déficit réestimé pour 2012 sur base des estimations relatives à l'exécution du budget dépasse celui du budget adopté en décembre 2011. Ce constat vaut tant pour les comptes de l'administration publique que pour ceux de l'administration centrale.

Ensuite, l'administration centrale présente un déficit croissant, passant de 68,9 millions d'euros en 2008 à un milliard en 2010 et 2011 et à 1.041 millions d'euros en 2013, avec un pic à 1.648 millions d'euros en 2012. La « politique d'assainissement budgétaire » engagée par le Gouvernement en 2011 n'a donc pas permis de réduire le solde négatif du budget de l'administration centrale. Malgré les mesures de redressement incluses dans le projet de budget 2013 et les amendements gouvernementaux, le solde prévu pour 2013 reste toujours supérieur ou égal au solde de tous les autres budgets depuis le début de la crise, à l'exception de l'année 2012. Certes, le solde prévu pour le projet de budget 2013 tel qu'amendé (1.041 millions d'euros) est en retrait significatif par rapport au budget réestimé 2012 (1.648 millions d'euros). De l'avis du Conseil d'Etat, le déficit exceptionnel de l'année en cours ne devrait toutefois pas être pris comme seule référence alors que les comptes de 2012 seront marqués par une progression anormale des dépenses.

En définitive, les chiffres du tableau 2 peuvent se prêter à deux interprétations qui s'excluent mutuellement:

La détérioration du solde budgétaire serait essentiellement due à la crise, en ce sens que l'évolution des recettes et des dépenses depuis 2008 aurait dévié de la trajectoire prévisible en raison d'une perte de recettes, explicable par la crise, et d'une augmentation des dépenses spécifiquement liée à des mesures sociales anticrise ou à un programme de relance économique.

Alors que la première interprétation voit dans la crise une phase d'un cycle conjoncturel, sans effet durable, la deuxième interprétation admet que la crise a également, voire surtout, un caractère structurel et que la récession n'est pas suivie d'une phase d'expansion comparable à la récession. De ce fait, la conjoncture ne retrouve pas son équilibre et il est nécessaire de procéder à un ajustement structurel afin d'éviter une détérioration durable des finances publiques.

La deuxième interprétation semble rejoindre l'analyse du Statec qui conclut son analyse de conjoncture en constatant que « les perspectives de croissance faible persistante ne sont pas sans rappeler le triste épisode des années 70 marquées par les chocs pétroliers et la crise mondiale de la sidérurgie »¹³.

Pour les raisons analysées au premier chapitre, le Conseil d'Etat est d'avis que la crise économique actuelle met en évidence les faiblesses du tissu économique de notre pays qui se traduisent par une détérioration de notre situation compétitive sur les marchés internationaux. Vu les

¹³ Statec, Note de conjoncture n° 1/2012, préface, page 6.

perspectives économiques ternes induites par la crise structurelle de la zone euro, les analyses récentes consultées par le Conseil d'Etat ne laissent pas prévoir le proche retour d'une croissance soutenue.

En définitive, la détérioration du solde budgétaire n'est pas imputable principalement à la crise économique. La progression des recettes est certes freinée, mais elle n'est pas remise en cause. Le total des dépenses de l'Etat augmente à un rythme soutenu marqué par la dynamique propre des principales catégories de dépenses. Comme l'évolution de ces dépenses n'est guère conditionnée par la crise actuelle, il serait vain d'anticiper un freinage spontané de ces dépenses tant que les facteurs déterminant leur progression ne sont pas affectés. Dans une telle situation, l'évolution des recettes sous l'effet d'une reprise de la conjoncture ne suffira pas à restaurer spontanément l'équilibre budgétaire. Cette lecture est largement confirmée par l'analyse des données budgétaires. Il résulte en effet des tableaux 3 et 8 reproduits ci-après que les recettes fiscales ont continué à augmenter au cours des dernières années à un rythme dépassant le taux d'inflation. Si le déficit s'est quand même creusé, la raison est essentiellement liée à l'explosion de certains postes de dépenses, dont l'augmentation n'est plus en rapport avec la dépréciation monétaire. En l'absence d'une correction volontariste au niveau de la politique budgétaire, le déficit risque de se creuser d'année en année.

Tableau 3: Comparaison des recettes et des dépenses de l'administration centrale pour la période 2008 à 2013

1. Recettes

Administration centrale	Recettes en millions d'euros	Variation en millions d'euros	Variation en %
2008 (compte)	10.530	- 54	-0,51%
2009 (compte)	10.476	733	7,00%
2010 (compte)	11.209	527	4,70%
2011 (compte)	11.736	860	7,33%
2012 - budget voté	12.596	- 269	-2,14%
2012 - budget réestimé	12.327	602	4,88%
2013 - projet de budget	12.929	181	1,39%
2013 - projet de budget amendé	13.110		
<hr/>			
Budget réestimé 2012/compte 2011		591	5,04%
Projet de budget amendé 2013/Budget réestimé 2012		783	6,35%
Projet de budget amendé 2013/Compte général 2008		2.580	24,50%

2. Dépenses

Administration centrale	Dépenses en millions d'euros	Variation en millions d'euros	Variation en %
2008 (compte)	10.601		
		877	8,27%
2009 (compte)	11.478		
		780	6,80%
2010 (compte)	12.258		
		475	3,88%
2011 (compte)	12.733		
		1.006	7,90%
2012 - budget voté	13.739		
		236	1,72%
2012 - budget réestimé	13.975		
		247	1,77%
2013 - projet de budget	14.222		
		70	4,92%
2013 - projet de budget amendé	14.152		
<hr/>			
Budget réestimé 2012/compte 2011		1 242	9,75%
Projet de budget amendé 2013/Budget réestimé 2012		177	1,27%
Projet de budget amendé 2013/Compte général 2008		3.551	33,5%

Le tableau ci-avant retrace l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale pour chacune des années 2008 à 2013. Il s'en dégage que le total des dépenses de l'administration centrale passe de 10,6 milliards d'euros en 2008, la première année de la crise financière et économique, à 14,2 milliards d'euros en 2013, soit une progression de 3,6 milliards d'euros ou 33,5% en cinq années. Pour la même période, le total des recettes de l'administration centrale évolue de 10,5 à 12,9 milliards d'euros, soit une hausse de 2,4 milliards d'euros ou 24,5%. Face à cette augmentation des dépenses nettement supérieure à la croissance des recettes, le budget de l'administration centrale passe d'un quasi-équilibre en 2008 à un déficit de respectivement 1,3 milliards d'euros (avant amendements gouvernementaux) et 1 milliard d'euros (après amendements

gouvernementaux) en 2013. Ces rythmes de progression sont à mettre en rapport avec l'évolution des prix à la consommation, dont la progression ne dépasse pas 11,22% pour la période 2008 à 2013. Ces chiffres sont à rapprocher de l'évolution du PIB en volume, qui n'a toujours pas retrouvé le niveau atteint avant la crise. Au vu de ces faits, le constat s'impose que l'augmentation tant des recettes que des dépenses de l'Etat dépasse de loin l'évolution du PIB de notre pays depuis 2008. Le Conseil d'Etat reviendra sur ces constats dans les chapitres suivants.

Dans son avis du 15 novembre 2011 relatif au projet de budget 2012 (doc. parl. n° 6350⁴), le Conseil d'Etat avait souligné la forte progression des dépenses prévues, nettement supérieure à l'accroissement des recettes au niveau de l'administration centrale. Il constate que la réalité est encore plus inquiétante que les chiffres présentés en automne 2011:

- Le compte général 2011 de l'administration centrale clôture avec un total des dépenses de 12.733 millions d'euros. Comme le budget définitif des dépenses 2012 table sur un total de 13.739 millions d'euros, la progression des dépenses évaluée par un rapprochement entre les dépenses budgétaires prévues en 2012 et les dépenses définitives de 2011 se chiffre à 1.006 millions d'euros, ce qui correspond à 7,9%.
- Le projet de budget 2013 inclut une réestimation des dépenses effectives de l'année 2012. Sur base de cette réestimation, les dépenses effectives devraient atteindre 13.975 millions d'euros en 2012, soit un chiffre dépassant de 236 millions d'euros ou 1,72% le montant budgété pour l'année 2012.

L'effet cumulé de ces deux facteurs aboutit à une augmentation prévisible des dépenses de 9,75% sur une année. Le Conseil d'Etat n'est pas d'avis qu'un accroissement des dépenses de 9,75% soit compatible avec une politique d'assainissement budgétaire.

Le projet de budget pour l'année 2013 se présente comme suit:

Tableau 4: Evolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale de 2012 à 2013

	Budget 2012 réestimé	Projet de budget 2013 avant amendements	Amendements	Projet de budget 2013 après amendements	Comparaison entre le projet de budget 2013 après amendements et le budget 2012 réestimé	
Recettes	12.327	12.929	181	13.110	783	6,35%
Dépenses	13.975	14.222	-70	14.152	177	1,27%
SOLDE	-1.648	-1.293	251	-1.042	+606	

Il résulte du tableau ci-avant que, malgré tous les efforts faits pour comprimer les dépenses de l'administration centrale, celles-ci continuent à augmenter en 2013. Certes, le taux de progression des dépenses tombe de 9,75% (budget réestimé) en 2012 à 1,27% (projet de budget amendé) en 2013. Mais faut-il vraiment considérer que la progression exceptionnelle de 9,75% de l'année en cours soit irréversible? En théorie du moins, il serait

également possible de qualifier une telle progression de dérapage budgétaire et de préparer le budget suivant avec des dépenses inférieures. D'autres Etats membres de l'Union européenne pratiquent depuis plusieurs années des politiques budgétaires basées sur un contrôle rigoureux des dépenses; plusieurs Etats membres ont même réduit le niveau absolu de leurs dépenses publiques¹⁴.

Le projet de budget amendé 2013 comporte une progression des recettes de 6,35%. Le déséquilibre budgétaire ne provient donc pas d'une régression des recettes, bien au contraire: malgré la crise, les recettes émargées au budget réestimé de l'année 2012 augmentent de 5,04% par rapport au compte général de l'année 2011. De ce fait, et en absence de croissance économique significative, la pression fiscale par rapport au PIB a augmenté en 2012 et devrait augmenter en 2013.

Comme le déficit du budget de l'Etat est d'abord imputable à un dérapage au niveau des dépenses, il est à craindre que le projet de budget, même amendé, ne suffise pas à engager un assainissement structurel de la situation financière de l'administration centrale. Le Conseil d'Etat reviendra sur ce point dans la suite de cet avis.

La comparaison de l'évolution des recettes publiques du Luxembourg avec celle des trois pays voisins documente clairement que le problème du budget du Luxembourg se situe essentiellement au niveau des dépenses, alors que les recettes ont connu une évolution bien plus favorable que chez nos voisins:

Tableau 5: Total des recettes fiscales (Administration centrale, administrations locales, sécurité sociale)

(en millions d'euros)

	Luxembourg		Belgique		Allemagne		France	
2008	15.815	100,00	168.825	100,00	1.088.620	100,00	965.400	100,00
2009	15.806	99,94	163.813	97,03	1.071.740	98,45	927.955	96,12
2010	16.766	106,01	173.213	102,60	1.087.380	99,89	958.250	99,26
2011	17.741	112,18	182.727	108,23	1.154.890	106,09	1.014.830	105,12
2008-2011	12,18%		8,23%		6,09%		5,12%	

Source: Eurostat

L'Allemagne et la France ont dû faire face à une régression brutale des recettes fiscales entre 2008 et 2010, la Belgique a connu une modeste croissance de ses recettes fiscales, et le Luxembourg a bénéficié d'une progression impressionnante des recettes fiscales. En 2011, les quatre pays ont connu une augmentation significative de leurs recettes fiscales. Pour les trois années prises dans leur ensemble, les recettes fiscales du Luxembourg contrastent avec les données des trois voisins.

¹⁴ En juin 2012, le ministre des Finances allemand a fait une présentation budgétaire au *Bundestag* prévoyant une réduction du total des dépenses qui devrait passer de 312,7 milliards d'euros en 2012 à 302,2 milliards d'euros en 2013, soit une réduction des dépenses en chiffres absolus de 10,5 milliards d'euros (source: *Das Parlament*, N° 27-28 2012, vom 2. Juli 2012).

En effet, par rapport à ses trois pays voisins, le Luxembourg a profité d'une croissance nettement plus favorable de ses recettes fiscales. Abstraction faite de la différence notable entre notre pays et ses voisins en matière de niveaux de dette publique, la conclusion qui s'impose est simple: nos voisins ont fait un effort plus conséquent en matière budgétaire que le Luxembourg au cours des dernières années.

Les amendements gouvernementaux au projet de budget comportent un tableau présentant les mesures de consolidation budgétaire qui ont été dégagées au cours de la procédure budgétaire 2013, en chiffrant leur impact sur le solde de l'administration publique.

Tableau 6 : Impact des mesures de consolidation budgétaire sur le solde de l'administration publique (en millions d'euros)

	Dépenses	Recettes	Amélioration du solde du projet de budget
Programme de stabilité (27 avril 2012)	-350	185	535
Projet de budget (1 ^{er} octobre 2012)	-468	233	701
Amendements gouvernementaux (5 novembre 2012)	-70	181	251
Impact global sur le projet de budget amendé	-538	414	952
Impact global en %	56,5%	43,5%	100,0%

Au total, ces mesures contribuent à l'amélioration du solde de l'administration publique à raison de 952 millions d'euros. Pourtant, l'amélioration globale du déficit de l'administration publique s'établit à 483 millions d'euros (= différence entre 866 et 383 millions d'euros):

Tableau 7: Analyse du déficit de l'administration publique (en millions d'euros)

	Budget 2012 réestimé	Projet de budget 2013 déposé	Amendements au projet de budget 2013	Comparaison Budget amendé 2013 / Budget réestimé 2012
Administration publique	-866	-685	-383	483
Administration centrale	-1.648	-1.293	-1.041	607
Administrations locales	23	11	11	-12
Sécurité sociale	759	597	647	-112

Ce décalage s'explique par le fait que les mesures de consolidation budgétaire sont partiellement mises en échec par des augmentations de

dépenses sur d'autres postes du budget. En somme, la présentation des mesures de redressement donne une image incomplète du tableau. Elle doit nécessairement être rapprochée d'une indication sur l'évolution des autres dépenses et sur celle des recettes pour dégager une vision d'ensemble. Le Gouvernement doit consentir des efforts de redressement d'autant plus importants qu'il accepte des hausses significatives de certains postes de dépenses qui neutralisent les mesures d'économie.

En définitive, l'inscription des crédits au budget concrétise les choix et les priorités du Gouvernement quant à sa politique générale. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur ces choix et il s'abstient de commenter des augmentations ou des diminutions de certains crédits spécifiques.

En ce qui concerne les amendements gouvernementaux, le Conseil d'Etat note que globalement 56,5% des mesures de consolidation budgétaire inscrites dans le projet de budget amendé portent sur des postes de dépenses. Seulement 28% des nouvelles mesures portent sur des réductions de dépenses. Les commentaires ne se prononcent pas sur la relation entre les réductions de dépenses et les augmentations d'impôts.

En définitive, il n'existe que deux méthodes pour rétablir l'équilibre budgétaire:

- soit l'Etat limite ses dépenses au niveau des ressources disponibles;
- soit l'Etat augmente les prélèvements fiscaux pour couvrir les dépenses engagées.

En pratique, bien entendu, il est également possible d'équilibrer le budget en combinant ces deux démarches suivant des pondérations à définir.

Il constate par ailleurs qu'en plus des réductions de dépenses et des augmentations d'impôts, les propositions gouvernementales incluent plusieurs mesures réduisant des avantages fiscaux divers, qualifiés par la littérature de « dépenses fiscales ».

Le Conseil d'Etat se permet de souligner l'intérêt d'une analyse systématique des « dépenses fiscales », qui se présentent comme une troisième composante du budget, à côté des recettes et des dépenses. Le Conseil supérieur des finances belge a défini la notion de « dépense fiscale » comme suit: « Une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, etc. et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ».

Les dépenses fiscales se traduisent techniquement par des exonérations de revenus, des abattements de revenu imposable et des crédits d'impôt. Elles ont la particularité d'avoir le même effet financier que les subventions directes, mais, contrairement à celles-ci, leur coût n'apparaît pas de façon lisible au budget de l'Etat.

En Belgique, un inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat, en abrégé « Inventaire des dépenses fiscales fédérales », est publié annuellement, avec une évaluation du coût de ces mesures¹⁵.

Le droit fiscal luxembourgeois comporte de nombreuses dépenses fiscales, y compris certaines qui ont été introduites après le début de la crise actuelle. Le coût de ces mesures n'est guère visible, ni prévisible, leur finalité n'est pas clairement définie et leur efficacité est rarement mesurée. Ces dépenses fiscales constituent un facteur de complexité croissante de la fiscalité tant des entreprises que des ménages. De l'avis du Conseil d'Etat, une politique budgétaire saine devrait mieux encadrer les dépenses fiscales, évaluer les mesures existantes et documenter les effets dans un souci d'évoluer vers une fiscalité plus simple, plus efficace et plus transparente.

Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à se doter d'un instrument de gestion des dépenses fiscales comparables, et à préparer annuellement un tel relevé des dépenses fiscales qui serait utilement annexé au budget de l'Etat.

4. Quelques observations sur les recettes de l'Etat

Les prévisions budgétaires réestimées prévoient pour l'année 2012 un total des recettes de l'administration centrale de 12.327 millions d'euros. Aux termes de cette prévision, les recettes de l'Etat seraient donc inférieures de 269 millions d'euros (soit 2,14%) au budget voté. Dans son bulletin de conjoncture n° 2/2012, le Statec publie une analyse de l'évolution mensuelle des recettes fiscales pour le début de l'année 2012. Il ressort de cette analyse que les écarts sont partiellement explicables par des facteurs techniques, indépendants de la conjoncture économique. Ainsi, l'introduction d'un nouveau système de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) par l'Administration de l'enregistrement et des domaines a sensiblement réduit les délais entre le paiement et le remboursement de la TVA, avec un impact de l'ordre de 100 millions d'euros sur les recettes fiscales. De même, l'évolution des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités n'est pas nécessairement liée au bénéfice des entreprises. L'analyse des recettes mensuelles dégage en effet des fluctuations de plus de 200 millions d'euros d'un mois à l'autre, imputables à la perception d'arriérés d'impôts à charge d'un ou de plusieurs contribuables importants. Au total, ces facteurs d'ordre technique pourraient expliquer une part importante de l'écart entre les recettes fiscales budgétées et les recettes encaissées à ce jour pour l'année en cours.

Le projet de budget pour l'année 2013 prévoit 12.929 millions d'euros de recettes correspondant à une progression de 602 millions d'euros (+4,88%) par rapport au budget réestimé 2012. Le commentaire repris à l'exposé introductif n'est pas très explicite sur les hypothèses de calcul de ces prévisions budgétaires.

¹⁵ Voir sous http://docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/stat/Stat_fiscale_uitgaven_fed.htm

Le Conseil d'Etat comprend parfaitement que l'évaluation des recettes fiscales futures comporte inévitablement une marge d'incertitude. Il reste toutefois sur sa faim en ce qui concerne l'analyse de l'écart relatif à l'année en cours et les hypothèses de calcul des prévisions pour l'année 2013. Il serait en particulier intéressant d'avoir des éclaircissements sur les points suivants:

- Dans quelle mesure les administrations fiscales ont-elles imposé des dossiers en souffrance et quel est l'impact de la collecte d'arriérés d'impôts?

- Les administrations fiscales ont-elles renforcé les contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude fiscale, et dans quelle mesure les résultats escomptés de ces initiatives ont-ils influencé les prévisions?

- Quel est l'impact de l'évolution générale de la situation économique sur les recettes fiscales?

- D'autres facteurs techniques, soit uniques, soit récurrents, ont-ils été considérés dans les prévisions?

A défaut d'informations sur les hypothèses retenues lors de l'estimation des recettes fiscales de l'Etat, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'émettre une appréciation sur les prévisions de recettes.

Des incertitudes majeures existent également au niveau du taux de croissance du PIB en valeur en 2013. Le projet de budget est basé sur l'hypothèse d'un taux de croissance de 1,7%, soit le taux retenu par le Statec dans le bulletin de conjoncture *n° 2/2012* publié en juillet 2012. Ce bulletin contient un chapitre analysant l'impact probable des mesures proposées par le Gouvernement dans le programme de stabilité et de croissance adressé à la Commission européenne le 27 avril 2012¹⁶. Le Statec énumère d'abord les réductions des dépenses et les hausses des recettes, prévues par le Gouvernement, dont l'impact budgétaire correspond à 560 millions d'euros en 2013 (1,3% du PIB). Il estime que ces mesures auront un impact négatif de l'ordre de 0,3% sur le PIB en volume. Le différentiel au niveau de la croissance devrait entraîner un déchet budgétaire de 71 millions d'euros, de sorte que l'impact net de ce programme d'économies budgétaires serait réduit de 560 millions à 489 millions d'euros. Ce déchet au niveau de la croissance ne semble pas avoir été pris en considération par le Gouvernement lors de la préparation du budget. Il s'ajoute que les perspectives conjoncturelles se sont détériorées au cours des trois derniers mois, tant en Europe qu'au Luxembourg. Il est dès lors à craindre que les prévisions budgétaires pour l'année 2013 retenues lors de la préparation du budget ne s'avèrent trop optimistes et que les recettes fiscales relatives à l'année 2013 ne restent en retrait par rapport aux prévisions budgétaires.

A ces facteurs d'incertitude s'ajoutent deux spécificités propres au Luxembourg. En effet, le commerce électronique rapporte actuellement des recettes fiscales annuelles au titre de la TVA de l'ordre de 500 à 600 millions d'euros. Le traitement fiscal actuel du commerce électronique sera remis en cause par des changements de législation en matière de TVA au

¹⁶ Statec, Note de conjoncture *n° 2/2012*, page 81 et suiv.

niveau de l'Union européenne à partir de 2015, changements qui auront un impact significatif sur les recettes fiscales du Luxembourg. Le programme de stabilité et de croissance chiffre ce déchet prévisible à environ 600 millions d'euros, soit 1,2% du PIB du Luxembourg.

En outre, la vente à des clients non résidents de produits soumis aux droits d'accises rapporte annuellement environ 1,5 milliards d'euros d'impôts au titre de la TVA et des droits d'accises. Les recettes fiscales liées aux exportations de produits pétroliers, d'alcool et de tabac ne sont pas remises en cause quant à leur principe par des évolutions au niveau de la politique de l'Union européenne. Rien ne garantit toutefois que ces recettes puissent se maintenir durablement au niveau actuel.

Ces deux sources de revenus qui génèrent ensemble environ 2 milliards d'euros d'impôts chaque année sont des effets d'aubaine, dont la pérennité est loin d'être assurée. Le principe de prudence devrait inciter le Gouvernement à reconnaître le caractère exceptionnel de ces recettes fiscales et à ne pas les utiliser pour couvrir le train de vie courant de l'Etat.

Au terme de cette analyse, le Conseil d'Etat tient à renouveler l'appel qu'il avait déjà formulé dans ses avis du 16 novembre 2010 et du 15 novembre 2011 relatifs au projet de budget pour les années 2011 et 2012 (doc. parl. n^{os} 6200³ et 6350⁴), afin que le Gouvernement publie tant son modèle de simulation des recettes fiscales que les hypothèses de travail à la base de ses prévisions budgétaires. Il recommande également au Gouvernement d'introduire des procédures de planification budgétaire plus fines, consistant notamment à établir et à publier des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée pour les recettes et les dépenses au niveau de chacun des trois sous-secteurs de l'administration publique, à affiner ces estimations au niveau des grandes rubriques des recettes et des dépenses, et à compléter ces estimations par un cadre de dépenses à moyen terme couvrant la même période et prévoyant l'introduction d'un plafond global. A cet égard, le Conseil d'Etat a pris connaissance avec grand intérêt des propositions en matière de planification budgétaire, d'information financière, d'audit interne et d'évaluation formulées par le groupe de travail des hauts responsables du budget de l'OCDE dans le rapport précité relatif à la procédure budgétaire du Luxembourg. Comme ces recommandations sont également alignées sur les nouvelles règles imposées par la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement devrait approfondir ces réflexions et engager les travaux afférents dès maintenant: même si la date butoir de la transposition de la directive est le 31 décembre 2013, une mise en application anticipée serait certainement utile pour la mise en œuvre de la politique budgétaire, compte tenu de la situation précaire des finances publiques et du manque de visibilité sur l'évolution budgétaire à moyen terme.

5. Les dépenses de l'Etat progressent à un rythme soutenu indépendamment du cycle économique

Le Conseil d'Etat a déjà relevé plus haut que les dépenses de l'administration centrale ont augmenté de 34,16% depuis 2008, l'année du

début de la crise économique et financière actuelle. Alors que le budget de l'année 2008 a encore été préparé avant le déclenchement de la crise, le Gouvernement a suivi une politique anticyclique en 2009 et 2010. Depuis 2011, la politique gouvernementale vise à rétablir l'équilibre des dépenses publiques par une politique de consolidation budgétaire sans toutefois mettre en danger la reprise économique.

Tout en confirmant cet engagement, l'exposé introductif au budget de l'année 2013 constate qu'au « cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles ». Le Conseil d'Etat ne conteste nullement ce constat. Plutôt que de se consoler avec le caractère inévitable de ces dépenses nouvelles, il estime toutefois qu'il appartient au Gouvernement d'évaluer l'incidence financière de nouvelles mesures législatives avec le plus grand soin possible au moment de leur étude. D'autres Etats membres n'introduisent pas de nouvelles dépenses budgétaires à caractère permanent sans assurer leur financement par des choix spécifiques, soit en créant de nouvelles sources de financement, soit en dégagant des marges financières suffisantes par la compression d'autres postes de dépenses spécifiques. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que, depuis le début de la crise financière et économique, le Gouvernement a créé une série de dépenses récurrentes sans s'assurer de la disponibilité de moyens financiers supplémentaires. Ces choix politiques n'ont certainement pas contribué à une réduction du déficit du budget.

En définitive, il n'est pas possible d'endiguer la progression des dépenses publiques sans procéder à une évaluation critique de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin de clarifier la finalité de ces dépenses et de déterminer leur efficacité et leur efficacité. Sur base d'une telle analyse, le Gouvernement devrait ensuite décider certaines coupes budgétaires en fonction d'objectifs de dépenses arrêtés au préalable. Cette vue ne semble pas avoir guidé le Gouvernement lors de l'élaboration du présent budget. En effet, l'exposé des motifs regrette, d'une part, qu'« une part importante des dépenses publiques [soit] caractérisée par une croissance « autonome » et indépendante de l'évolution du cycle économique » pour conclure, d'autre part, quelques lignes plus loin, que « les répercussions de la crise économique ont dès lors conduit progressivement à l'érosion graduelle des conditions d'équilibre de nos finances publiques ». Pourtant, cette dernière affirmation n'est pas confirmée par les faits: si l'équilibre de nos finances publiques s'est détérioré depuis 2008, malgré une progression significative des recettes fiscales, les raisons sont à rechercher d'abord au niveau de la progression des dépenses publiques, progression imputable à la fois à des automatismes ancrés dans notre structure des dépenses publiques et à des choix politiques récents ayant généré de nouvelles dépenses.

Le tableau 8 ci-après présente les principaux facteurs de hausse expliquant l'accroissement des dépenses de l'Etat entre 2011 et 2013.

Tableau 8: Analyse des principaux postes expliquant l'accroissement annuel des dépenses (en millions d'euros) ¹⁷:

	2011	2012	2013
<u>Rémunération des agents de l'Etat</u>	<u>93,2</u>	<u>154,3</u>	<u>64,8</u>
<u>Alimentation du fonds communal de dotation financière</u>	<u>31,5</u>	<u>94,1</u>	<u>25,7</u>
<u>Alimentation du fonds de la coopération au développement</u>		<u>23,2</u>	<u>13,5</u>
<u>Prestations de sécurité sociale + fonds pour l'emploi</u>	<u>278,1</u>	<u>229,7</u>	<u>248,5</u>
<i>Participation à l'assurance pension</i>	64,6	87	40,1
<i>Participation à l'assurance-maladie maternité</i>	66	37,7	28,8
<i>Participation à l'assurance dépendance</i>		35	47,3
<i>Versement à l'assurance accidents</i>		34,8	
<i>Versement au fonds pour l'emploi de l'impôt de solidarité et dotations budgétaires</i>	147,5	26,8	102,3
<i>Dotation au fonds de pension des fonctionnaires</i>		22	30
<i>Comptes concernant les pensions du personnel CFL</i>		8,4	
<u>Prestations sociales en faveur des familles et des enfants</u>	<u>120,6</u>	<u>70,9</u>	<u>66,3</u>
<i>Frais de garde d'enfants, incidence chèques service</i>	36,3	59,5	66,3
<i>Crédits en faveur de l'Office national de l'enfance</i>	10	5,7	
<i>Congé parental</i>	12,3		
<i>Nouvelle législation sur les offices sociaux</i>	8,3		
<i>Revenu minimum garanti</i>	38,6	5,7	
<i>Allocation de vie chère</i>	15,1		
<u>Enseignement, Etudes supérieures, recherche et formation continue</u>	<u>67,6</u>	<u>92,1</u>	<u>27,2</u>
<i>Recherche publique</i>		28,2	
<i>Contribution dans l'intérêt de l'Université du Luxembourg</i>	15,6	10,7	11,9
<i>Financement de l'enseignement fondamental</i>		17,2	15,3
<i>Développement de la formation professionnelle continue</i>		36	
<i>Investissements dans des écoles privées</i>	10		
<i>Aides financières pour études supérieures</i>	42		
<u>Alimentation du fonds de la dette publique</u>			<u>88,8</u>
<u>Participation dans le capital social de sociétés et d'organismes divers</u>			<u>80,2</u>
<u>Participation de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs</u>		<u>25¹⁸</u>	<u>69,5</u>
<u>Dotation du Fonds pour la gestion de l'eau</u>			<u>69,2</u>
<u>Versement au Fonds audiovisuel</u>			<u>20</u>
<u>Services publics (autobus RGTR et trains)</u>			<u>16,9</u>
<u>Total des dépenses additionnelles énumérées ci-avant</u>	<u>591</u>	<u>689,3</u>	<u>790,6</u>
<u>Total des dépenses additionnelles inscrites au projet de budget 2013</u>	<u>516,4</u>	<u>802,9</u>	<u>654,3</u>

¹⁷ Le tableau est basé sur les informations contenues au projet de budget 2011 (page 28*), 2012 (page 26*) et 2013 (pages 25* et 26*). Ces informations se rapportent à la présentation administrative du budget de l'Etat. Ce tableau omet de signaler si certaines de ces dépenses additionnelles sont, le cas échéant, compensées par des économies prévues à d'autres articles budgétaires. Comme ce tableau est basé sur des informations publiées au tome I du projet de budget, la colonne relative à l'année 2013 ne tient pas compte des amendements gouvernementaux. Les réductions de dépenses inscrites dans ces amendements auront un impact global de 40 millions sur les transferts sociaux, les prestations en faveur des familles et des enfants et les rémunérations des agents de l'Etat.

¹⁸ La dépense de 25 millions d'euros, qui ne figurait pas au projet de budget, a été ajoutée au budget via l'article 36 de la loi budgétaire. Cette somme représente une compensation exceptionnelle au titre d'aide à certaines charges salariales.

Si le projet de budget de l'Etat 2013 émerge des dépenses additionnelles de 654 millions d'euros, environ la moitié de ces dépenses additionnelles finance des transferts de revenus versés directement ou indirectement aux ménages, en faisant intervenir le secteur de la sécurité sociale (+248,5 millions) et les prestations sociales en faveur des familles et des enfants au sens large (+66,3 millions). En définitive, les versements au Fonds pour l'emploi sont le seul poste dont l'augmentation est directement imputable à la crise économique, tandis que l'évolution des autres catégories de transferts sociaux et de prestations sociales s'explique par des facteurs sur lesquels le Gouvernement a une influence plus ou moins large. Le coût de ces transferts varie en effet en fonction de l'évolution de la population, d'une part, et des choix politiques pris dans le cadre de dispositions législatives, d'autre part. 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. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de rappeler l'engagement inscrit au programme gouvernemental de « freiner la croissance des dépenses en introduisant davantage de sélectivité sociale (dans les transferts sociaux) ». Le Conseil d'Etat donne encore à considérer qu'un contrôle plus strict de ces dépenses, dans l'optique d'une lutte contre des abus, serait de nature à encadrer l'accroissement annuel. Il ne voudrait pas émettre d'appréciations sur les différents postes de dépenses examinés ci-avant, ni d'ailleurs sur d'autres postes non repris au tableau. Dans une analyse purement financière, il voudrait simplement souligner que, d'une manière générale, les accroissements de dépenses contribuent au déficit du budget, à moins qu'ils ne soient compensés par la réduction d'autres postes de dépenses ou par l'augmentation d'autres recettes budgétaires.

Le Conseil d'Etat observe l'évolution de la consommation intermédiaire de l'administration centrale qui se présente comme suit:

Tableau 9: Evolution de la consommation intermédiaire¹⁹
(en millions d'euros)

2011	929	
2012	1.057	14%
2013	1.049	-1%
2011/2013	120	13%

Il résulte de ce tableau que la consommation intermédiaire devrait tomber de 1% en 2013 après avoir augmenté de 14% en 2012. La forte augmentation de 2012 est d'autant plus inquiétante qu'elle dépasse de 45 millions d'euros le total inscrit au budget voté. Si le Conseil d'Etat a bien compris les explications du ministre des Finances relatées dans la presse,

¹⁹ Données du budget réestimé pour l'année 2012.

La consommation intermédiaire comprend notamment: - indemnités pour services de tiers; - frais de route et de séjour; - frais d'exploitation de véhicules automoteurs; frais de bureau; achats de biens et services auprès de l'entreprise des P&T; - location et entretien d'équipements informatiques; - exploitation et entretien de bâtiments; - loyers d'immeubles et charges locatives; - frais d'experts et études; - acquisition et entretien de petit outillage; - frais de colloques, séminaires, stages; - réparation et entretien d'ouvrages de génie civil; - location de logiciels informatiques (source: Inspection générale des Finances).

cette augmentation est attribuable à des loyers non budgétés. Le Conseil d'Etat ose espérer que l'Etat saura éviter en 2013 un écart entre les dépenses réelles et les crédits budgétaires inscrits au titre de la consommation intermédiaire.

Par le passé, la solidité de nos finances publiques a largement contribué à garantir la stabilité économique et financière du Luxembourg. Aussi le Conseil d'Etat s'inquiète-t-il de l'augmentation rapide des dépenses de l'Etat. Les chiffres cités ci-avant documentent à suffisance que le Gouvernement ne maîtrise plus suffisamment l'évolution des dépenses qui est la première cause du déficit du budget. La dégradation des finances publiques n'est pas sans conséquences: la dette publique, qui ne dépassait pas 6,7% du PIB en 2007, devrait atteindre 25% en 2013. Cette progression impressionnante comporte une composante de 4,5% en relation directe avec les emprunts émis en vue de la stabilisation du secteur financier. Le solde, soit 13,8% du PIB, est essentiellement dû à la maîtrise défailiante des dépenses de l'Etat. Certes, le taux d'endettement du Luxembourg est encore largement en deçà de la limite de 60% inscrite dans le pacte de stabilité de l'Union européenne, mais la progression des dernières années suscite néanmoins des appréhensions.

Le Conseil d'Etat estime en effet qu'un petit pays est bien plus vulnérable que les grandes nations européennes, et il tient à renouveler l'appel à la prudence qu'il avait déjà formulé l'an passé: la sagesse impose de préparer l'avenir en redressant au plus vite les finances publiques plutôt que de nous endetter pour assurer l'équilibre budgétaire. Les sacrifices requis pour redresser les finances publiques seront d'autant plus lourds que l'effort de redressement nécessaire est reporté dans le temps.

6. Examen de la loi budgétaire proprement dite

La loi budgétaire proprement dite donne lieu de la part du Conseil d'Etat aux observations suivantes:

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Article 7

Dans la mesure où les prorogations visées au paragraphe 4 ne concernent que le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, ce paragraphe pourra se lire comme suit:

«(4) Sont prorogées, pour la durée de l'année 2013, les autorisations de création d'emploi pour des ouvriers pour les besoins de l'administration gouvernementale pour le compte du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative prévues par l'article 24 ... »

Au paragraphe 5, alinéa 4, il convient d'écrire « le ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le ministre de

l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministre de la Famille et de l'Intégration ».

Au paragraphe 6, il convient d'écrire « Code de la sécurité sociale » et « autorisés par les ministres compétents ».

Article 8

Sans observation.

Articles 9 et 10

A l'article 9, le renvoi à l'article 6, paragraphe 6 est inexact. Il y aurait lieu de faire référence à l'article 7, paragraphe 6.

En outre, il convient d'écrire « ministre des Finances ». Cette observation vaut également pour l'article 10.

Articles 11 à 13

Sans observation.

Article 14

Suite à l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il y a lieu de faire référence au « Fonds structurel européen ».

Article 15

Sans observation.

Articles 16 à 18

Les fonds énumérés aux articles sous rubrique s'écrivent avec une lettre « F » majuscule.

Articles 19 à 21

Sans observation.

Articles 22 et 23

Au point I, paragraphe 1^{er}, point 2 et I, paragraphe 2 de l'article 22, la mention « aux communautés européennes » doit être remplacé par « à l'Union européenne ».

Au point II, paragraphe 3 du même article, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Cette observation vaut aussi pour l'article 23.

Les fonds énumérés à l'article 22 s'écrivent avec une lettre « F » majuscule.

Articles 24 à 26

Sans observation.

Article 27

Au paragraphe 2, sous la rubrique « Division des services régionaux de la voirie à Luxembourg », au premier poste relatif aux études d'un contournement Alzingen - Liaison N3/A4, il convient d'écrire «contournement».

Le dernier poste de ce paragraphe 2 renseigne sous « Divisions diverses » un montant de 87 millions d'euros à des « projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus ». Le Conseil d'Etat constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article 27 sont énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'Etat aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.

Articles 28 et 29

Sans observation.

Chapitre I

Quant à la présentation légistique, les guillemets sont à supprimer aux articles 30, 31, 34 et 35.

Article 30

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (doc. parl. n° 5900³) et plus particulièrement à ses observations sous l'article 43 du projet de loi initial (p. 25):

« 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.

(...)

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. »

Articles 31 à 33

Sans observation.

Article 34

Outre le fait que l'article sous examen n'a pas à être mis entre guillemets, le Conseil d'Etat réitère son observation faite à l'endroit de la disposition identique figurant dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (avis du Conseil d'Etat du 15 novembre 2011, doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 41) en ce qu'il a « jugé inappropriée une pérennisation du dispositif en question, alors qu'il estime que les règles normales doivent s'appliquer dès que possible ».

Articles 35 à 38

Sans observation.

Article 39

A l'intitulé de l'article sous examen ainsi qu'aux points I), II) et III), il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ».

Le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (doc. parl. n° 6350⁴, p. 16, concernant l'article 44): le législateur devrait intégrer les modifications proposées à l'article sous examen dans la loi précitée du 8 juin 1999, dans la mesure où depuis plus d'une dizaine d'années – donc presque depuis l'entrée en vigueur de cette loi – la loi budgétaire comprend systématiquement les mêmes dérogations à ladite loi. Le Conseil d'Etat ne comprend pas les raisons qui empêcheraient d'inclure lesdites dérogations dans cette loi, ce qui éviterait que la loi budgétaire doive les reprendre, année après année.

Article 40

Sans observation.

Article 41

Le Conseil d'Etat note que l'affectation du produit des emprunts est détaillée dans le commentaire des articles.

Article 42

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 novembre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen