

N° 4848⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2002**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.11.2001)

SOMMAIRE:

- I. Introduction
- II. Le contexte économique international
- III. La politique budgétaire
- IV. Les priorités budgétaires
- V. Conclusion
- VI. La loi budgétaire proprement dite

*

I. INTRODUCTION

Par dépêche du 21 septembre 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Compte tenu du calendrier établi et des délais serrés, le Conseil d'Etat n'a pas pu prendre connaissance des prises de position des différentes Chambres professionnelles. Son avis n'a donc pas pu en tenir compte.

Le Conseil d'Etat examine, en guise d'introduction, les chiffres-clés en euros du budget 2002.

Les recettes du budget courant atteignent 5.941,5 millions et sont en progression de 9,77% par rapport au budget définitif de l'année 2001. Ces recettes couvrent à elles seules la totalité des dépenses courantes qui s'élèvent à 5.122,9 millions et qui connaissent une progression de 10,48%. Le budget courant connaît ainsi un excédent de 818,6 millions, excédent qui couvre 96,8% des dépenses en capital de 845,3 millions. Avec des recettes en capital de 35,9 millions, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat clôture avec un excédent prévisible de 9,2 millions.

Le projet de budget des dépenses pour 2002 progresse de 9,6% alors que le projet de budget des recettes affiche une progression de 9,7%. Le Gouvernement présente dès lors un projet de budget en équilibre qui, par ailleurs, ne prévoit pas d'endettement supplémentaire.

Ces chiffres sont d'autant plus significatifs qu'en dehors de la gestion courante des recettes et des dépenses, ils sont marqués par les faits saillants suivants:

1. Du côté du budget des recettes, les prévisions budgétaires tiennent compte de l'incidence de la deuxième étape de la réforme fiscale alors que la première avait son incidence sur le budget pour 2001: la réduction de la charge fiscale globale des personnes physiques se solde en 2002 par une diminution supplémentaire des recettes de 421 millions par rapport à l'année d'imposition 2001. Le train des mesures proposées pour réduire la fiscalité des entreprises, dont notamment la réduction du

taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 30 à 22%, implique à son tour un allègement de la charge fiscale des collectivités de plus ou moins 322 millions pour l'année d'imposition 2002.

2. Du côté du projet de budget des dépenses, on constate l'impact de la mise en œuvre de certaines mesures prioritaires du Gouvernement qui répondent aux besoins sociaux de la population et qui constituent, en quelque sorte, le complément social des allègements fiscaux préalablement mentionnés. Ces mesures précises affectent le budget des dépenses de quelque 91 millions; elles seront examinées dans leur détail dans le chapitre IV du présent avis, ensemble avec d'autres dépenses importantes à dimension sociale de ce projet.

Par ailleurs, force est de constater que les dépenses d'investissement de l'Etat ne se limitent pas aux seules dépenses inscrites au budget proprement dit, mais qu'il faut y ajouter les dépenses des fonds spéciaux et plus particulièrement des fonds d'investissement de l'Etat. Le Conseil d'Etat constate que le total de l'augmentation de ces dotations atteint 64,7 millions, investis avant tout dans le domaine de la création et de la modernisation des infrastructures et équipements du pays.

Un budget des recettes et des dépenses de l'Etat en équilibre et sans endettement supplémentaire, d'un côté, conjugué avec, de l'autre, une réduction fiscale importante pour les personnes physiques et les collectivités, ainsi qu'une augmentation sensible des dépenses de l'Etat dans divers domaines à dimension sociale, assortis enfin d'une augmentation sensible des dotations aux principaux fonds d'investissement spéciaux, voilà ce qui résume la situation financière d'un pays qui vit dans un confort budgétaire souvent envié par ses pays voisins et partenaires, ceci, en un moment, où l'insouciance n'est pas de mise et où certains clignotants, concernant l'économie mondiale, sont allumés.

*

II. LE CONTEXTE ECONOMIQUE INTERNATIONAL

Il convient d'analyser les paramètres généraux sur lesquels repose le présent projet de budget.

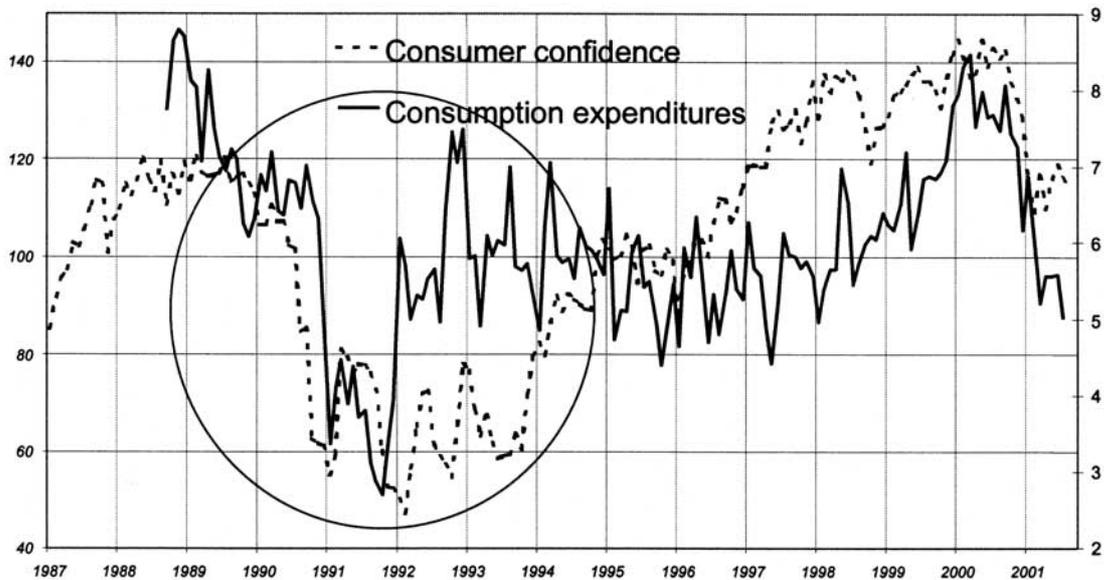
Se basant sur l'évolution en 2000, ainsi que sur celle du premier semestre 2001 et sur les prévisions du STATEC pour 2002, le Gouvernement adopte les paramètres suivants pour mettre en place son projet de budget:

Une croissance économique qui, en termes de PIB, s'exprime en 2002 par une croissance de 5,3%, après 4% en 2001 et 8,5% en 2000. Une consommation finale des ménages qui connaît un taux de croissance de 4%, après 3,5% en 2001 et en 2000. Des exportations de biens et de services en progression de 7,1%, après 4,9% en 2001 et 14,3% en 2000. Une inflation constante de 3%, après 3% en 2001 et 3,2% en 2000. Un marché de travail dynamique avec une augmentation de l'emploi salarié intérieur de 5%, après 5,5% en 2001 et 6% en 2000 et un taux de chômage stable à 2,5%. Par ailleurs, le projet de budget sous avis s'appuie sur l'hypothèse technique d'un taux de change moyen de 0,85 USD pour un euro et d'une baisse du prix du baril de pétrole qui se fixera autour des 25 USD pour la période couverte par le projet de loi sous rubrique.

L'ensemble de ces paramètres annonce, après une année de croissance économique très forte en 2000 et un ralentissement économique mondial en 2001, une reprise considérable en 2002, surtout en ce qui concerne le PIB, la consommation finale des ménages et l'exportation de biens et de services.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui cet optimisme n'est plus fondé: l'économie mondiale déjà morose a connu une dégradation supplémentaire après les attaques terroristes sur New York et Washington le 11 septembre 2001. Le projet de budget sous avis ayant été déposé à la Chambre des députés le 19 septembre 2001, il est évident que les événements bouleversants s'étant produits quelques jours seulement avant ce dépôt, ainsi que leur impact sur les paramètres économiques mondiaux n'ont pas pu être pris en considération. Celui-ci est considérable, à juger l'évolution des marchés boursiers et financiers ainsi que l'augmentation de la perte de confiance des consommateurs américains telle qu'illustrée par le graphique suivant:

U.S. Consumer



Source: Datastream

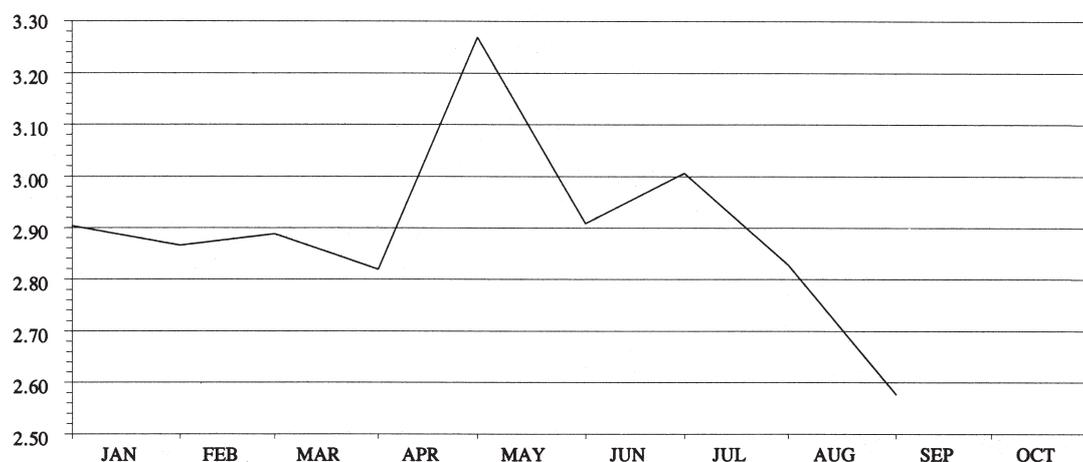
Ce graphique illustre que la confiance des ménages américains était déjà en dégradation considérable et que les événements du 11 septembre ne venaient que renforcer cette perte de confiance des consommateurs. Le graphique montre en outre qu'à l'heure actuelle nous sommes encore bien éloignés de la perte de confiance ayant eu lieu en 1991, à la suite de la Guerre du Golfe, indicateur qui laisse présager de nombreux analystes que le plancher de confiance n'est pas encore atteint.

Derrière le consommateur, on retrouve l'investisseur qui, diminuant ses projets, donne une impulsion supplémentaire au ralentissement de la conjoncture américaine. La croissance de celle-ci risque de tomber à 1% en 2001 et le consensus des économistes table sur une croissance de 1,5% pour 2002, chiffre qui contraste nettement avec ceux de 2000 où la croissance était de plus ou moins 5%. Aucun indicateur international ne permet de prévoir un revirement de ces tendances qui restent impondérables, ceci d'autant plus que les événements du 11 septembre ayant impliqué l'éclatement de la guerre en Afghanistan, ont engendré en contrepartie, la menace d'une atteinte biologique à la population civile, phénomène dont les conséquences psychologiques collectives et leur impact sur les paramètres macroéconomiques ne sont pas encore prévisibles à l'heure actuelle.

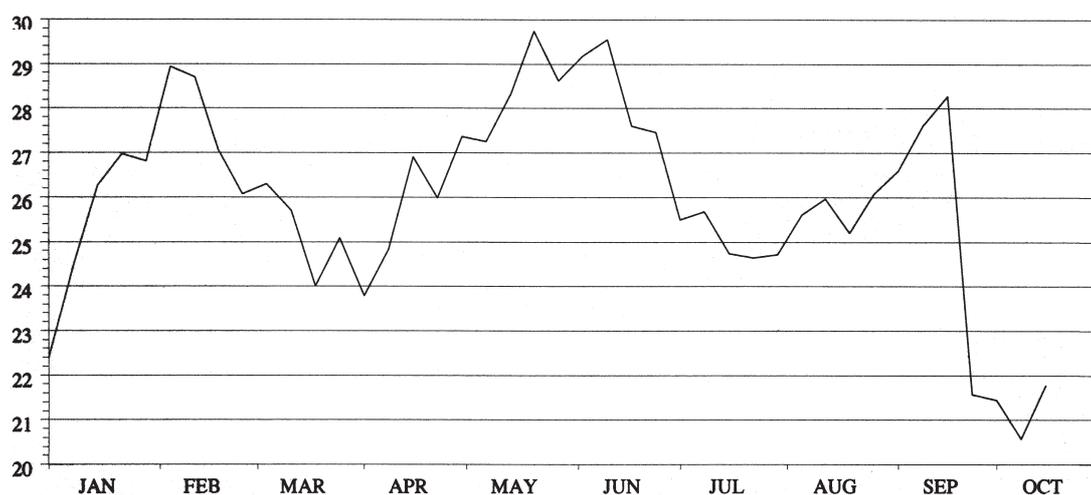
S'il est un secret de Polichinelle à l'heure de la mondialisation, c'est bien celui de l'impact de l'environnement économique américain sur les autres pays producteurs. La récession américaine touchera en premier lieu les pays émergents, fortement dépendant des exportations, ainsi que le Japon, lui aussi en récession profonde cette année. L'Europe souffrira donc, elle aussi, du manque de débouchés internationaux. Son consommateur sera inquiet, plus que d'autres, par la montée du chômage et par des perspectives de croissance qui seront fortement revues à la baisse. Déjà à l'heure actuelle, la récession des marchés boursiers est plus forte en Europe qu'aux Etats-Unis.

Dans tout ce contexte mouvementé, le Conseil d'Etat considère cependant aussi certains paramètres de l'économie luxembourgeoise qui évoluent dans un sens nettement plus favorable: l'inflation luxembourgeoise est en baisse, phénomène qui est dû avant tout cependant à une diminution de la demande, mais aussi à une baisse des prix des matières premières en général et des prix du pétrole auxquels l'inflation luxembourgeoise est particulièrement sensible.

Inflation luxembourgeoise en 2001



Cours du Brent Mer du Nord depuis le début de l'année 2001



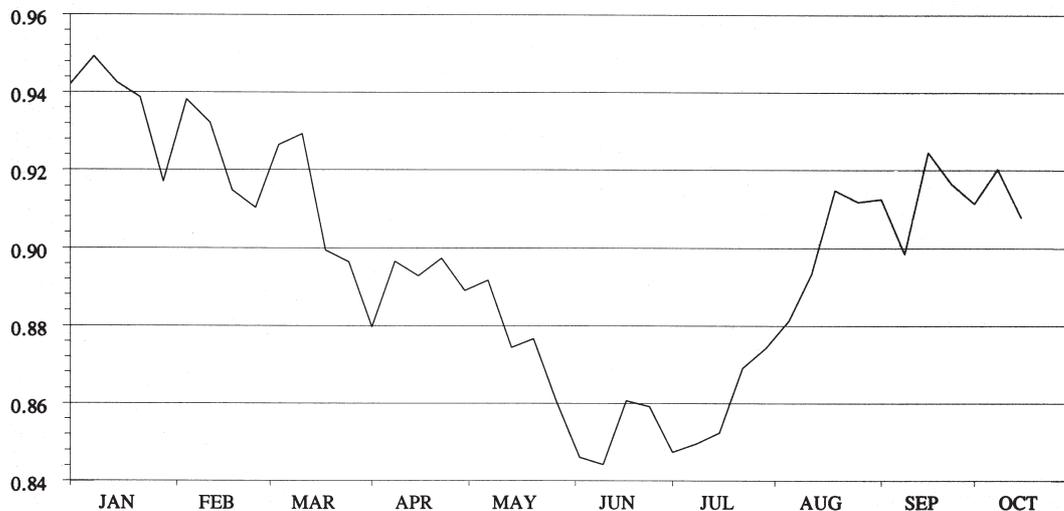
Brent Crude-Current Month, fob US/BBL

Les économistes pensent actuellement que le prix du baril devrait se stabiliser autour des 22 USD par baril en 2002, ce qui est inférieur aux prévisions.

Cette baisse de l'inflation et de la conjoncture a motivé les banques centrales à baisser leurs taux d'intérêts. La FED l'a fait de manière nettement plus agressive que la BCE (-1,5% en tenant compte de la baisse du 8 novembre 2001). D'autres mouvements vers la baisse du taux d'intérêt sont probables, mouvements qui n'ont pas été anticipés dans le projet de budget.

Tel est aussi le cas pour la bonne tenue de l'euro par rapport au dollar américain au cours des derniers mois.

Cours de change de l'euro contre dollar depuis le début de l'année



Le taux de change moyen pour 2002 semble aujourd'hui sous-estimé à 0,85 USD, et tout porte à croire que la stabilité monétaire européenne à un niveau qui dépasse les 90 cents américains pourra atténuer certains facteurs mentionnés ci-avant.

Ceci n'empêche que la croissance extraordinaire de l'économie luxembourgeoise de 8,5% en 2000 n'est pas extrapolable. Les auteurs du projet de loi sous avis, ayant pressenti une réduction des prévisions de croissance à 4% pour 2001, annoncent tout de même un taux de 5,3% pour 2002. Aux yeux du Conseil d'Etat, ce taux de croissance mérite d'être reconsidéré au vu des événements récents et de leur impact sur l'économie mondiale. Il en est de même pour les chiffres qui concernent la consommation finale des ménages qui n'échappera pas à la crise de confiance connue par les autres pays, même s'il faut considérer que la réforme fiscale amortira ce ralentissement de la croissance du revenu disponible aux ménages. Enfin, le Conseil d'Etat est à se demander s'il n'est pas nécessaire de revoir dans le même contexte les taux de la progression de l'emploi salarié, de même que certains paramètres qui concernent le secteur financier. La baisse des marchés financiers ne restera en effet pas sans conséquences sur l'évolution des résultats de la place financière. Une stabilisation des revenus sur commissions bancaires, entre 2000 et 2002, lui semble plus probable qu'une hausse de 7% en 2001 et de quelque 10% en 2002.

En résumé, le Conseil d'Etat considère que les paramètres à la base du présent projet de budget qui concernent l'économie internationale, sans doute justifiés et économiquement fondés avant les événements du 11 septembre, sont susceptibles d'être revus à la baisse, compte tenu des considérations qui précèdent.

*

III. LA POLITIQUE BUDGETAIRE

- Ensemble avec les auteurs du projet de loi sous avis le Conseil d'Etat constate la très grande rigidité dans le budget des dépenses courantes, dans la mesure où une très grande proportion des dépenses publiques (dépenses de rémunération du personnel, transfert à la sécurité sociale etc.) sont fixées par ou en vertu de dispositions législatives. S'y ajoute le fait que la croissance des dépenses courantes du budget de l'Etat dépend à raison de 66% de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et donc de l'échelle mobile des salaires. Ces automatismes et rigidités laissent peu de place à une politique budgétaire volontariste, ce qui peut constituer, aux yeux de certains, la plus grande faiblesse ou la vulnérabilité la plus visible du budget national.
- La marge de manœuvre disponible pour une politique volontariste des dépenses s'exprime dans le projet de budget par des inscriptions de crédits supplémentaires à dimension fortement sociale, ainsi que par la volonté du Gouvernement d'asseoir sur des bases encore plus solides le financement des dépenses des fonds spéciaux et plus particulièrement des fonds d'investissement par des dotations substantielles. En raison de ses considérations qui suivront plus loin, le Conseil d'Etat appuie les auteurs du projet de loi dans cette façon de procéder.

- La discipline budgétaire, conforme aux critères européens de coordination et de surveillance des politiques économiques et qui consiste à veiller que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique, est strictement observée dans le projet de loi sous rubrique: si le Conseil d'Etat s'exprime de manière critique par rapport aux taux de croissance retenus (+ 5,5% du Produit Intérieur Brut en volume et + 8,9% du Produit Intérieur Brut en valeur), il approuve néanmoins la méthodologie à la base. Celle-ci consiste à étudier et à mettre en place des critères de croissance de l'économie nationale sur une base pluriannuelle et dans une optique à moyen terme et d'y orienter les dépenses publiques, sans cependant poursuivre un parallélisme absolu dans le court terme, ceci pour permettre une politique budgétaire plus souple et plus flexible en faveur d'investissements durables pour l'avenir du pays.

Cette approche s'inscrit aussi dans la perspective „Luxembourg – 700.000 habitants“ qui, pour le Conseil d'Etat, n'est rien d'autre qu'une hypothèse de travail utile pour mettre en branle une réflexion plus profonde sur le type de croissance voulu par et pour ce pays, ainsi que les implications de celle-ci sur l'organisation de la société, ses structures et infrastructures, afin de mieux planifier les investissements de l'avenir. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat appuie les auteurs du projet de loi sous avis de ne pas s'imposer une „norme“ sur une seule année, mais d'ouvrir la voie pour une planification à moyen terme, quitte à opérer les redressements nécessaires en cours de route.

- Ces redressements se font notamment sur base d'une analyse de la situation financière en termes de plus-values et moins-values de recettes et dépenses dans le chef des exercices précédents. Les résultats, traditionnellement positifs, de ces décomptes sont normalement affectés aux fonds d'investissement de l'Etat, exercice qui désormais fait l'objet d'un projet de loi spécifique.

Quant à l'origine des principales plus-values réalisées au cours de l'exercice 2000, le Conseil d'Etat constate de nouveau une sous-estimation notable des recettes provenant des impôts aussi bien directs qu'indirects, divergences qu'il a coutume de critiquer dans l'ampleur donnée et qu'il souhaite voir budgétiser de manière plus réaliste. Dans le même contexte et de manière plus spécifique, le Conseil d'Etat s'interroge sur la moins-value importante relative au poste „redevances à payer par l'entreprise des postes et télécommunications“ qui se solde par un montant de 12,7 millions, moins-value qui aurait sans doute mérité une explication.

Ceci n'empêche que le Conseil d'Etat approuve le principe et l'orientation des dotations supplémentaires au profit des fonds spéciaux, qu'il commentera dans son avis sur le projet de loi y relatif.

- Le Conseil d'Etat approuve en outre l'équilibre global du projet de budget soumis à son avis dans la mesure où celui-ci présente un excédent de recettes de 9,2 millions, en l'absence de tout endettement supplémentaire et en particulier sans émission d'un emprunt nouveau.
- Enfin, en analysant le budget des recettes, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi sous rubrique tient compte déjà des effets du projet de loi relatif à la réforme fiscale qui a été déposé à la Chambre des députés le 12 octobre dernier, projet de loi qui fera objet d'un avis à part.

Sans vouloir anticiper les éléments de cet avis, ainsi que les modifications pouvant intervenir à la suite des discussions parlementaires sur ce projet, le Conseil d'Etat approuve l'orientation générale de cette importante réforme fiscale, en particulier les allègements des charges fiscales au profit des entreprises et, dans ce contexte, la réduction supplémentaire du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 30% à 22%, ainsi que les mesures en matière d'imposition des personnes physiques, dont, notamment, la réduction du taux maximal d'imposition à 38% respectivement 38,95% en tenant compte de la contribution de 2,5% au fonds de l'emploi, du taux d'entrée de l'impôt égal à 8% et du revenu minimum tarifaire exonéré, s'élevant désormais à 9.750 euros. Par ailleurs, le Conseil d'Etat approuve l'extension des possibilités de déduction des primes et cotisations d'assurance-vie ainsi que de celles des versements au titre d'un contrat d'épargne prévoyance-vieillesse. Quant à l'abolition de l'abattement à l'investissement mobilier, (loi „Rau“), le Conseil d'Etat, conscient des difficultés liées à une orientation fiscale des épargnants vers des investissements de ce type, est à se demander si l'impact sur la valorisation des titres des sociétés luxembourgeoises concernées ne constitue pas un risque supplémentaire en une période de sous-estimation boursière perdurant.

Le Conseil d'Etat reviendra sur ses considérations lors de son avis sur le projet de loi (4855) relatif à la réforme fiscale.

IV. LES PRIORITES BUDGETAIRES

Le Conseil d'Etat, soucieux de constater les parts relatives des différents départements ministériels dans le budget total, s'est orienté d'après le tableau suivant qui compare ces différentes parts par rapport à celles de l'année précédente.

*Part des différents départements ministériels dans le total du budget des dépenses
(dépenses courantes + dépenses en capital)*

	<i>Budget 2002</i>	<i>Part dans le budget total en % 2002</i>	<i>Part dans le budget total en % 2001</i>
Ministère d'Etat	97.389,3	1,6%	1,6%
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense	211.453,6	3,5%	3,4%
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	136.590,6	2,3%	2,1%
Ministère des Finances: Trésor et Budget	149.045,3	2,5%	2,9%
Ministère de la Justice	65.561,7	1,1%	1,0%
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	353.352,2	5,9%	6,8%
Ministère de l'Intérieur	504.618	8,5%	8,7%
Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports	636.037	10,7%	10,3%
Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse	971.269,5	16,3%	14,0%
Ministère de la Santé	109.241,6	1,8%	1,8%
Ministère de l'Environnement	31.596,5	0,5%	0,5%
Ministère du Travail et de l'Emploi	119.512,1	2 %	2,1%
Ministère de la Sécurité sociale	1.361.616,5	22,8%	22,6%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	94.043,4	1,6%	1,7%
Ministère de l'Economie	66.673,6	1,1%	1,4%
Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	108.814,2	1,8%	1,9%
Ministère des Travaux publics	453.517,1	7,6%	8,2%
Ministère des Transports	474.316,6	7,9%	7,9%
Ministère de la Promotion féminine	6.252,6	0,1%	0,1%

N.B. Les montants sont exprimés en milliers d'euros. Des légères imprécisions apparaissent, dues aux arrondis, tant pour les montants absolus que pour les pourcentages.

S'il est vrai que cette présentation ne tient pas compte ni de l'alimentation, ni des dépenses des fonds spéciaux, et ne peut donc conduire à des jugements complets sur la politique d'investissement et d'orientation générale des dépenses publiques, elle peut néanmoins mener vers le constat de certaines pondérations qui font objet du présent avis.

Le Conseil d'Etat peut ainsi constater que la répartition du budget des dépenses de l'Etat entre les différents départements ministériels reste grossièrement la même que celle de l'année précédente et

qu'il n'y a pas eu de changement incisif dans l'orientation générale de la politique des dépenses de l'Etat. Toutefois, l'analyse comparative des différents pourcentages permet néanmoins de constater les glissements plus ou moins notables suivants:

- Ont évolué vers une baisse de leur part respective dans le budget des dépenses de l'Etat les ministères suivants: Ministère des Finances, Trésor et Budget; Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative; Ministère de l'Intérieur; Ministère de l'Economie; Ministère des Travaux publics.
- Ont évolué vers une hausse de leur part respective dans le budget des dépenses de l'Etat: Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche; Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports; Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse; Ministère de la Sécurité sociale.

La part des autres ministères dans les dépenses générales qui font objet du présent avis restent sensiblement identiques à celles des années précédentes.

Sans donner lieu à des interprétations abusives des glissements sommes toutes mineurs et en tenant compte des réserves formulées plus haut relatives aux fonds d'investissement, le Conseil d'Etat voit dans ces tendances une confirmation des orientations budgétaires générales et de la volonté du Gouvernement d'investir davantage dans la poursuite du développement des activités de recherche et d'innovation (département de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), dans les mesures de développement des infrastructures sociales, médicales et familiales (Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse), ainsi que dans le financement des assurances maladies, pensions et accidents (Ministère de la Sécurité sociale). Force est aussi de constater la progression notable dans la part des dépenses de l'Etat des départements de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports qui confirme la volonté du Gouvernement de planifier les capacités d'éducation et de formation du pays en tenant compte, en particulier, de son évolution démographique au cours des dernières années.

Ces tendances sont largement confirmées par le tableau suivant qui montre la variation en pour-cent des dépenses des différents départements dans le budget proposé par rapport à la dotation de l'année précédente:

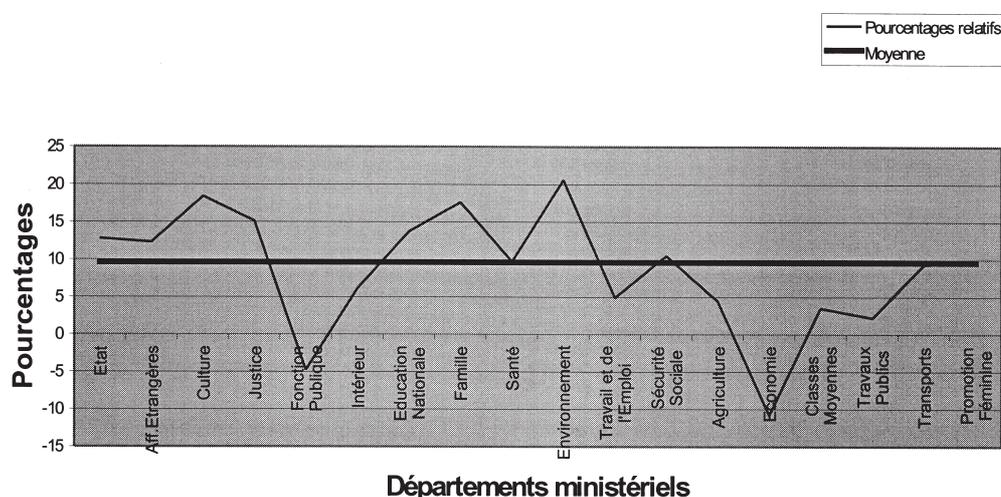
***Variation des différents départements dans le budget des dépenses 2002
par rapport à 2001***

	<i>Budget 2001</i>	<i>Budget 2002</i>	<i>Différence</i>	<i>%</i>
Ministère d'Etat	86.308,6	97.389,3	11.080,7	12,8
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense	188.336,4	211.453,6	23.117,2	12,3
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	115.397,3	136.590,6	21.193,3	18,4
Ministère des Finances: Trésor et Budget	93.203,3	149.045,3	55.842	59,9
Ministère de la Justice	56.973,8	65.561,7	8.587,9	15,1
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	371.294,9	353.352,2	- 17.942,7	- 4,8
Ministère de l'Intérieur	475.647,2	504.618	28.970,8	6,1
Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports	559.554	636.037	76.483	13,7
Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse	825.771,7	971.269,5	145.497,8	17,6
Ministère de la Santé	99.538,5	109.241,6	9.703,1	9,7
Ministère de l'Environnement	26.192,5	31.596,5	5.404	20,6
Ministère du Travail et de l'Emploi	113.930,6	119.512,1	5.581,5	4,9
Ministère de la Sécurité sociale	1.232.120,7	1.361.616,5	129.495,8	10,5
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	90.041	94.043,4	4.002,4	4,4

	Budget 2001	Budget 2002	Différence	%
Ministère de l'Economie	74.724,7	66.673,6	- 8.051,1	- 10,8
Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	105.175,5	108.814,2	3.638,7	3,5
Ministère des Travaux publics	443.779,6	453.517,1	9.737,5	2,2
Ministère des Transports	433.917,7	474.316,6	40.398,9	9,3
Ministère de la Promotion féminine	5.694,2	6.252,6	558,4	9,8

En tenant compte d'une progression moyenne du budget total des dépenses (budget courant + budget en capital) de 9,60%, on peut visualiser de la manière suivante la situation des différents départements ministériels par rapport à cette moyenne:

Tableau: Variations des différents départements dans le budget des dépenses par rapport à 2001



- Les dépenses du Ministère des Finances, Trésor et Budget ne figurent pas sur ce graphique, leur progression de quelque 60% aurait dépassé le cadre de cette présentation. Par ailleurs, celles-ci perdent leur caractère exceptionnel, si l'on tient compte de l'inscription dans ces dépenses des „provisions globales pour amendements“ qui s'élèvent à 12 millions (dépenses courantes + dépenses en capital), montants qui dans le budget voté pour 2001 (qui constitue la base comparative) sont déjà répartis sur les départements concernés. En neutralisant cet effet, la progression des dépenses de ces départements se réduit à 47%.

Celle-ci s'explique notamment par la mise en œuvre progressive de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, par les dépenses relatives à l'introduction de l'euro fiduciaire, par un renforcement progressif des effectifs des administrations fiscales et par certains frais non récurrents de l'Administration du cadastre et de la topographie (carte digitale, fichiers alphanumériques et graphiques). A noter que la part de ce département dans le total du budget des dépenses est en baisse, ceci en raison du volume relativement faible de ces dépenses par rapport à celui d'autres départements, nettement plus significatifs.

- A l'autre extrémité de la barre moyenne des 9,6%, on retrouve le Ministère de l'Economie qui voit ses dépenses prévisionnelles diminuer de 10,8% et sa part dans le budget des dépenses se réduire de 1,4% à 1,1%. Cette évolution est due à une réduction des dépenses en capital de 16% qui se conjugue avec une augmentation des dépenses courantes de 7,2%, développements en sens contraire qui reflètent des mouvements aussi volatiles, comme notamment la disparition des dépenses relatives au pavillon luxembourgeois de l'Exposition universelle de Hanovre, la disparition de celles qui se rapportent au recensement de la population de 2001 et la diminution de 50% (12,4 millions) des dépenses en capital relatives à la loi-cadre ayant comme objet le développement et la diversification économiques, d'une part, et de l'autre, l'accroissement très sensible, en particulier, des dépenses

courantes en relation avec la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour la société de l'information (+1,5 million).

Mouvements complexes qui, dans leur ensemble, et de l'appréciation du Conseil d'Etat, auraient mérité des commentaires un peu moins sibyllins que ceux fournis par le Gouvernement.

- Un autre département ministériel que l'on retrouve nettement en dessous de la barre des 9,6% d'augmentation est le département de la Fonction publique et de la Réforme administrative qui voit sa part relative dans les dépenses publiques diminuer de 6,8% à 5,9% avec une baisse des dépenses budgétaires de 4,8% (-17,9 millions) par rapport à l'année précédente. Cette diminution s'explique par la disparition par rapport au budget de 2001 de coûts non récurrents résultant de l'accord salarial (effet de rétroactivité), article 8.0.11.310, qui passe de 58,4 à 14,8 millions. D'un autre côté, le Conseil d'Etat constate avec satisfaction la progression des dépenses prévisionnelles relatives au Centre informatique de l'Etat (+22%) qui seront essentiellement consacrées à la location et à l'acquisition d'équipements informatiques et de logiciels, ceci dans le cadre du projet e-government.

Ces dépenses, prises en conjonction avec celles notamment du Ministère d'Etat (l'article 00.4.12.352 relatif à la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour la société de l'information passe de 3,7 à 8 millions), du Ministère de la Justice (article nouveau 37.1.74.050 concernant l'acquisition d'équipement informatique estimé à 410.000 euros), du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports (réparties sur plusieurs sections), et du Ministère de l'Economie (examinées plus haut), contribuent sans doute à mettre en place le grand plan d'action e-Luxembourg et à permettre au Grand-Duché de se mettre en phase avec la société de l'information. Voilà certainement un des accents majeurs du présent projet de loi qui rencontre l'appui inconditionnel du Conseil d'Etat.

- Avec un accroissement de 20,6% de sa part relative dans le budget des dépenses, le Ministère de l'Environnement est sans doute un des départements dont le taux de progression est le plus élevé dans le budget des dépenses, même si sa part relative dans le total de ce budget reste modeste à 0,5%. Le Conseil d'Etat constate que ces progressions servent à financer un programme ambitieux dont le bien-fondé est indiscutable et qui concerne entre autres la lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de „serre“, la mise en œuvre du programme „Nature 2000“ qui vise une protection renforcée de l'environnement naturel et la mise en œuvre du plan national pour un développement durable en association avec des ONG.
- Quant au Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense, sa progression de 2,3% prévoit les crédits nécessaires à l'assurance de la présidence du Conseil de l'Europe de mai jusqu'en novembre 2002, à l'ouverture de deux nouvelles missions diplomatiques à la Nouvelle Delhi et à Prague, ainsi que les crédits nécessaires pour le fonctionnement de l'armée tant sur le plan national qu'international, ces crédits étant aussi destinés à financer de nouvelles acquisitions en munition, matériel de transmission et autres équipements spéciaux nécessaires à assurer les obligations du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de l'OTAN et du Corps européen. Enfin le Conseil d'Etat prend acte avec satisfaction de l'objectif gouvernemental d'atteindre un taux de 1% du RNB destiné à l'aide publique au développement.
- Le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports est un des grands nantis du budget des dépenses avec un accroissement de 13,7% des crédits inscrits. Sans doute faut-il faire face à l'augmentation considérable des effectifs dans tous les ordres d'enseignement et en particulier dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, ce qui s'exprime, notamment, par la prise en considération de la construction de six lycées supplémentaires, alors que trois sont à planifier et à réaliser dans les cinq prochaines années.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que de nombreux articles inscrits au budget des dépenses de ce ministère comportent une très forte dimension sociale, d'aide et d'appui. Les mesures de prise en charge d'élèves en difficulté, d'enfants de migrants et de réfugiés, d'aide aux devoirs à domicile et de prise en charge d'enfants en dehors des heures de classe en portent témoignage. L'organisation, à partir de l'année scolaire 2001-2002, d'une deuxième session pour les examens de fin d'études secondaires et secondaires techniques constitue une autre mesure pouvant, sous certaines conditions, permettre aux élèves malchanceux de réorganiser leur réussite. La progression des budgets prévus pour les restaurants scolaires, l'Education différenciée, la Formation des adultes et le Centre de psychologie et d'orientation scolaire viennent renforcer l'orientation sociale des projets de ce département ministériel.

- Autre département qui connaît une progression très forte de ses dotations dans le budget des dépenses, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui voit son budget augmenter de 18,4% et de 21,2 millions. S'il est vrai que ce taux de progression rencontre l'appui du Conseil d'Etat, étant donné l'importance et la variété des initiatives dans les domaines concernés, celui-ci regrette cependant la présentation générale qui accompagne ces crédits et qui, dans la mesure où il s'agit d'une simple énumération d'initiatives intéressantes, ne permet pas de dégager les accents, les priorités et les changements notables.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat réitère son observation générale formulée dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001: „Par ailleurs, et en voulant analyser les commentaires du budget des dépenses selon les différents ministères, le Conseil d'Etat constate et regrette la qualité fortement inégale de ces présentations. Alors que la plupart des départements s'efforcent d'expliquer leurs plans d'action en se référant aux différents postes budgétaires qui les concernent, d'autres présentent des orientations générales impossibles à retracer dans les chiffres et à rapprocher à des dépenses éventuelles, ceci au détriment de la transparence budgétaire. Le Conseil d'Etat invite de ce fait le Gouvernement à veiller à une présentation plus homogène de ces commentaires, permettant à tout intéressé de constater quelles actions spécialement mises en exergue sont financées par quel poste du budget et pour quel montant.“

- S'il y a un département qui appuie fortement l'accent social prononcé que le Conseil d'Etat lit dans le présent projet de loi, c'est sans doute celui de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Le taux de progression de 17,6% de ses dépenses prévisionnelles équivaut à une augmentation de 145,5 millions et porte sa part dans le total du budget des dépenses de 14% à 16,3%.

Ces augmentations notables sont destinées au financement des allocations familiales (\pm 25 euros par enfant par mois) et des allocations de rentrée scolaire et d'éducation (\pm 6,4 millions). Relevons, parmi les nombreuses initiatives de soutien gérées par ces départements, l'augmentation sensible de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des centres d'accueil conventionnés pour jeunes et des foyers de jour conventionnés prenant en charge les élèves en dehors des heures de classe.

A relever que le budget de ces départements supporte aussi des dépenses liées aux conclusions de la table ronde sur les pensions („Rentendesch“) dans la mesure où celles-ci ne visent pas spécifiquement les bénéficiaires de l'assurance contributive. Il s'agit en particulier du relèvement du taux d'immunisation en matière de revenu minimum garanti (5 millions) et des dépenses liées à l'allocation d'un forfait d'éducation par enfant aux parents ne bénéficiant pas d'une pension personnelle tenant compte de l'éducation des enfants (+ 22,5 millions).

Le Conseil d'Etat appuie ces mesures en y voyant l'expression d'une volonté accrue de justice sociale, en un moment où la situation budgétaire est florissante.

- Il échet de terminer ce rapide survol des priorités budgétaires selon certains départements ministériels, par celui qui, avec 22,8% des dépenses publiques, occupe de loin le premier rang dans la consommation des fonds budgétisés, le Ministère de la Sécurité sociale.

Le Conseil d'Etat note que la progression de 10,5% (125,5 millions) de ce département est l'effet, notamment, de la *loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année 2000* qui a modifié la participation de l'Etat dans le financement des soins de santé et des indemnités pécuniaires de maladie, dispositions qui ont permis dans une large mesure de rétablir l'équilibre financier global de l'assurance maladie. Par ailleurs, le projet de budget sous avis inscrit une progression notable de la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (de 81,5 à 96,7 millions), de l'assurance pension: cotisations (de 642,6 à 718,5 millions).

Ce renforcement notable de l'outil de politique sociale du Gouvernement rencontre l'appui du Conseil d'Etat, tant en ce qui concerne les décisions prises que leur traitement budgétaire qui peut paraître encore sous-estimé à certains égards.

V. CONCLUSION

De manière générale, après avoir pris en considération tant le contexte économique international que les éléments de politique budgétaire, ainsi que les priorités du présent projet de loi budgétaire, le Conseil d'Etat considère que celui-ci est marqué, d'une part, par d'importantes mesures de réduction fiscale qui font objet d'un projet de loi à part, et, de l'autre, d'un accroissement sensible des dépenses à dimension sociale et des dotations aux fonds d'investissement publics. Tout en soulignant l'aspect extrêmement heureux de cette situation, où les trois trains de mesures sont possibles de manière concomitante, le Conseil d'Etat insiste sur le caractère équilibré de ces dispositions par rapport à une politique de justice distributive qui caractérise le modèle luxembourgeois dans son sens le plus général et dans le cadre d'une redistribution équitable de la prospérité économique du pays. Voilà, aux yeux du Conseil d'Etat, la caractéristique la plus importante de ce projet de loi (pris en conjonction avec ceux relatifs à la réforme fiscale et à l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000), caractéristique qui rencontre son appui, compte tenu des quelques réserves formulées auparavant.

*

VI. LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

L'examen de la loi budgétaire proprement dite appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes:

Article 8

En ce qui concerne cet article qui a pour objet la reconduction de la taxe de consommation sur les alcools, le Conseil d'Etat avait dans son avis du 7 novembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 mis en garde sur le fait que la disposition en question, en se référant en ce qui concerne les dispositions pénales aux articles 27 à 31 du règlement ministériel du 30 avril 1998 portant publication de la loi belge du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, comportait pour l'Etat le risque de se voir opposer l'exception d'inconstitutionnalité en cas de poursuite d'une infraction à la législation afférente. Le Conseil d'Etat doit constater que l'année écoulée n'a pas été utilisée par le Gouvernement pour se conformer aux prescriptions constitutionnelles; le Conseil d'Etat doit dès lors réserver sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel.

Article 11

Cet article traite des nouveaux engagements de personnel au service de l'Etat.

Le paragraphe 3 prévoit sous le point a) des engagements de renforcement de personnel dans les différents services de l'Etat de 250 unités. Les pièces soumises au Conseil d'Etat ne contiennent pas la moindre indication sur les critères qui ont prévalu lors de la détermination du nombre et de l'affectation des nouveaux postes aux différentes administrations. Aussi le Conseil d'Etat doit-il, dans le cadre des attributions qui sont les siennes, réserver son approbation sur ce point en attendant que la documentation afférente lui soit fournie.

Le point c) du même paragraphe prévoit, en reprenant une disposition inscrite dans la loi budgétaire depuis un certain nombre d'années, la faculté pour l'Administration des contributions de remplacer par anticipation des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans les six prochaines années. A l'instar de ses critiques formulées les années passées, le Conseil d'Etat ne peut pas admettre que cette disposition soit limitée à une seule administration. On peut constater en effet que pour toutes les administrations de l'Etat le remplacement des départs des fonctionnaires se fait avec des retards significatifs, de sorte que l'initiation des nouveaux fonctionnaires stagiaires dans leurs tâches ne peut guère se faire dans des conditions sérieuses. Aussi le Conseil d'Etat doit-il insister que les gestionnaires des ressources humaines auprès de l'Etat mettent à profit le prochain exercice pour trouver des solutions pour toutes les administrations. A défaut d'une telle démarche, il devrait s'opposer à l'avenir à des solutions particulières pour telle ou telle administration.

Au paragraphe 3 sous g), le Conseil d'Etat doit rappeler son observation que d'un point de vue formel, le terme „propre“ est à remplacer par le terme „apte“ dans le bout de phrase „... mais déclarés propres à occuper un autre emploi ...“.

Article 12

Cet article concerne le recrutement de ressortissants étrangers auprès des administrations de l'Etat. L'inscription des emplois occupés par des ressortissants étrangers dans la loi budgétaire peut se justifier pour le personnel étranger en place. Toutefois, en pratique, l'obligation de cette inscription est aberrante dans la mesure où elle empêche l'engagement d'un ressortissant étranger au cas où il n'y a pas de candidat luxembourgeois à la suite d'un appel de candidature pour le remplacement temporaire d'un emploi en raison, par exemple, d'un congé de maternité, suivi d'un congé parental. Comme il n'est pas évident que ces éventualités soient prévisibles au moment de l'élaboration du budget, les emplois resteront vacants à défaut d'une candidature luxembourgeoise.

En ce qui concerne les dispositions relatives au personnel de l'Etat, le Conseil d'Etat ignore pourquoi le projet sous revue fait cette année-ci abstraction de l'article traitant des „indemnités pour promotions tardives“.

Article 16

Le Conseil d'Etat estime que c'est par inattention que cet article qui traite du mode de paiement de certaines indemnités spéciales se réfère toujours à la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 novembre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

