

N° 6350⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2012**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(15.11.2011)

Par dépêche du 28 octobre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le projet de budget 2012 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 2011-2015;
- le volume III présente le budget des recettes et des dépenses dans la version du système européen de comptes nationaux SEC 95.

Par dépêche du 7 novembre 2011, l'avis du Comité olympique et sportif luxembourgeois a été communiqué au Conseil d'Etat.

Par dépêche du 11 novembre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat un amendement élaboré par le ministre des Finances visant à compléter la loi budgétaire par un article 48 nouveau. Au texte de l'amendement était joint un commentaire.

En raison des délais relativement restreints dont il dispose pour élaborer le présent avis, le Conseil d'Etat limitera son examen aux grandes lignes du budget 2012 et à la loi budgétaire proprement dite.

*

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Le contexte économique incite à la prudence	2
2. Le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg un effort de rigueur budgétaire pour 2012	2
3. Les ambitions de la politique budgétaire pour 2012 restent en retrait par rapport aux déclarations relatives à la politique budgétaire de l'année 2011	3
4. Au cours de la période 2008-2012, le budget de l'Etat révèle un déficit grandissant, qui prend un caractère structurel	5
5. Les inconnues au niveau des recettes de l'Etat	7
6. La croissance ininterrompue des dépenses de l'Etat	8
7. L'examen de la loi budgétaire proprement dite	10

*

1. Le contexte économique incite à la prudence

Depuis 2008, l'économie européenne est affectée par une crise d'une gravité exceptionnelle. Cette crise est apparue en 2007 aux Etats-Unis avec l'éclatement d'une bulle spéculative dans le secteur immobilier et elle a frappé les économies européennes sous forme de crise bancaire en automne 2008. Les Etats membres de l'Union européenne ont réagi par un paquet de mesures financières et budgétaires de grande ampleur, afin d'éviter l'écroulement de banques systémiques. L'année 2009 a été marquée par un recul de l'activité économique européenne que certains ont comparé à la crise mondiale de 1929. Dans une approche keynésienne, les Etats membres de l'Union européenne ont appliqué une politique de relance économique ambitieuse qui, ensemble avec les stabilisateurs sociaux, visait à soutenir l'activité économique et à préserver l'emploi. Cette politique budgétaire anticyclique, combinée avec les mesures de sauvetage de certaines banques, a conduit à une nette détérioration des équilibres budgétaires des Etats membres de l'Union européenne. Entretemps, l'ampleur des déficits budgétaires et le volume de la dette publique ont atteint des niveaux tels que la crise bancaire se double désormais d'une crise des risques souverains.

La crise économique internationale touche aussi le Luxembourg. Depuis 2008, le budget luxembourgeois subit l'impact de la crise économique, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses. Heureusement, le Luxembourg a pu jusqu'ici limiter l'impact de la crise sur les finances publiques. Les agences de notation soulignent d'ailleurs l'excellente santé financière de notre pays: le Luxembourg est entretemps un des derniers Etats membres de la zone euro bénéficiant du meilleur *rating* de chacune des grandes agences.

Certains Etats membres se sont depuis longtemps engagés à la légère dans une politique d'endettement public incompatible avec les critères de stabilité financière définis dans le Traité de Maastricht, à tel point que désormais le Luxembourg, la Finlande et l'Estonie sont les seuls Etats membres de la zone euro qui remplissent encore entièrement les critères de Maastricht. Cette gestion budgétaire défailante réduit évidemment la marge de manœuvre des Etats face à la crise économique actuelle. Désormais, les déséquilibres financiers sont tels qu'au moins un Etat de la zone euro est au bord de l'insolvabilité et risque le défaut de paiement.

S'il est vrai que toutes les comparaisons financières entre Etats membres de l'Union européenne doivent être interprétées avec prudence, certains chiffres comportent néanmoins des messages qui méritent une réflexion approfondie. En ce sens, le Conseil d'Etat a jugé utile de rapprocher le déficit annuel de l'Etat par habitant pour le Luxembourg du chiffre correspondant pour chacun des trois pays voisins. Le tableau 1 qui suit montre que le déficit par habitant du Luxembourg dépasse de façon très significative celui de chacun de nos trois pays voisins.

Tableau 1: Déficit de l'administration centrale par habitant (en euros)

	2011	2012
Luxembourg	1.850	2.233
Belgique	1.131	
Allemagne	477	
France	1.463	

Toutes les données se rapportent à l'année 2011, sauf pour le Luxembourg, où le chiffre pour 2012 est repris du projet de budget 2012.

Source: Tableaux de notification des déficits excessifs des Etats membres – octobre 2011: (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables)

Notes: France et Luxembourg: administration centrale;

Belgique et Allemagne: administration centrale et administration régionale.

2. Le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg un effort de rigueur budgétaire pour 2012

Le 1er juillet 2011, le Conseil de l'Union européenne a émis un avis motivé sur la 12e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2011-2014 et sur le pro-

gramme national de réforme du Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Dans cet avis, le Conseil observe qu'en dépit de la récession, les finances publiques du Luxembourg sont relativement saines (déficit budgétaire de 1,7% et dette brute de 18,4% du PIB en 2010), grâce à une situation de départ extrêmement favorable. Le Conseil note ensuite que „le programme de stabilité ne prévoit pas la réalisation, sur la période qu'il couvre (2011-2014), de l'objectif à moyen terme, défini comme un excédent structurel de 0,5% du PIB“ au niveau de l'administration publique. Il relève qu'au contraire, „le solde structurel (tel que recalculé par les services de la Commission selon la méthode commune, sur la base des informations contenues dans le programme de stabilité du Luxembourg) devrait se détériorer progressivement, passant d'un excédent de 0,3% en 2011 à un déficit de 0,8% en 2014“.

Le Conseil conclut que „les finances publiques luxembourgeoises pourraient profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son objectif à moyen terme dès 2012. Cela procurerait au Luxembourg une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un objectif à moyen terme plus ambitieux“.

La logique du „semestre européen“ veut que le Conseil de l'Union européenne ait un droit d'ingérence accru relatif à la politique budgétaire des Etats membres. Dans leurs déclarations politiques récentes, d'éminents représentants des Etats membres ont insisté sur la nécessaire coordination des politiques budgétaires, et ils ont prôné l'introduction de mesures contraignantes afin d'engager tous les Etats membres dans une démarche plus cohérente que par le passé. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le Gouvernement se doit d'accorder à ces recommandations toute l'importance requise.

3. Les ambitions de la politique budgétaire pour 2012 restent en retrait par rapport aux déclarations relatives à la politique budgétaire de l'année 2011

Dans son exposé introductif au projet de budget de l'année 2012, le Gouvernement souligne d'abord que les prévisions budgétaires ont été préparées dans un contexte d'incertitudes économiques qui ont un impact tant sur la prévision des recettes fiscales que sur l'évaluation des dépenses. Le même document déclare que, „en réponse à ces incertitudes, le Gouvernement luxembourgeois a poursuivi, avec détermination dans le cadre des travaux budgétaires pour 2012, son action en faveur du rétablissement de l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2014. Dans ce contexte, il s'impose de rappeler qu'après la poursuite d'une politique budgétaire anticyclique jusqu'en 2010, le Gouvernement avait pris, au cours de l'année 2010, des mesures appropriées pour préparer la sortie des politiques budgétaires de relance et le début d'une politique d'assainissement des finances publiques“.

L'exposé introductif au budget 2012 observe enfin que, „dans le cadre de ses travaux de préparation du projet de budget pour 2012, le Gouvernement n'a dès lors pas relâché ses efforts visant à privilégier les dépenses susceptibles d'avoir un impact positif sur la croissance potentielle, en conformité notamment avec les objectifs fixés dans les programmes nationaux de réforme“, pour conclure que „la volonté de rétablir d'ici 2014 l'équilibre des finances publiques n'a toutefois pas empêché le Gouvernement à poursuivre le développement ciblé de l'offre dans le domaine de la politique familiale et sociale“.

Ces propos sont à rapprocher des déclarations faites voilà douze mois, lors de la présentation du projet de budget de l'année 2011. L'exposé introductif au projet de budget de l'année 2011 rappelait d'abord que, „dans le cadre de la déclaration sur l'état de la nation au mois de mai dernier, le Premier Ministre a annoncé un ensemble de mesures destinées à rétablir l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2014“, pour souligner ensuite que „la volonté de rétablir l'équilibre de tous les secteurs de l'administration publique a également servi de ligne de conduite dans les travaux d'élaboration du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2011“¹. La même déclaration présentait un ensemble de „mesures d'assainissement de la situation budgétaire“. Dans son commentaire, le Gouvernement ajoutait que, „même si les mesures structurelles d'ajustement sont prises au début de la période de consolidation, l'ajustement budgétaire ne deviendra effectif qu'avec un certain décalage dans la mesure où l'effet des mesures d'assainissement budgétaires s'intensifiera au cours du temps“.

¹ Voir projet de loi relatif au budget de l'année 2011, volume I, page 24*

En comparant l'exposé introductif au budget pour ces deux années successives, le Conseil d'Etat a cherché le fil conducteur de la politique budgétaire pluriannuelle du Gouvernement.

Le Conseil d'Etat regrette que l'exposé introductif au projet de budget 2012 ne comporte pas d'analyse sur l'impact du programme défini par le Gouvernement en 2010 dans le cadre de la politique d'assainissement des finances publiques. Le Conseil d'Etat a également cherché en vain une analyse du Gouvernement sur la continuité de la politique d'assainissement budgétaire, dont la nécessité a pourtant été documentée de façon convaincante dans le projet de budget 2011. Si le Conseil d'Etat apprécie à sa juste valeur l'engagement réitéré du Gouvernement de „rétablir l'équilibre de tous les secteurs de l'administration“, documenté en termes explicites l'an passé, il a été interpellé par le silence que le Gouvernement entretient sur cet aspect essentiel de sa politique financière dans l'exposé budgétaire 2012.

Le Conseil d'Etat note que le Gouvernement propose d'abolir à partir du 1er janvier 2012 la contribution de crise introduite par la loi du 17 décembre 2010. Il tient à rappeler que la contribution de crise avait été introduite pour les années 2011 et 2012, et qu'une décision sur le maintien de cet impôt aurait dû intervenir en 2012, sur base d'une analyse de la situation budgétaire. Le commentaire ne fournit ni une évaluation de cette disposition, ni une explication de cette proposition qui apparaît comme un volte-face. S'il est vrai que le rendement de la contribution de crise, de l'ordre de 80 millions d'euros, est très modeste par rapport à l'envergure du déficit de l'Etat, de l'ordre d'un milliard d'euros, l'abolition de cet impôt ne contribuera pas non plus à réduire le déficit. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat tient à soulever trois questions:

- l'abolition de la contribution de crise sera-t-elle compensée, à partir de l'an prochain, par la création d'une autre recette fiscale ou par la suppression d'une dépense d'un montant au moins égal au rendement de cet impôt?
- le déficit budgétaire de l'Etat prévu en 2012 est-il compatible avec la politique d'assainissement budgétaire engagée l'an passé?
- la croissance spontanée des recettes fiscales finira-t-elle par générer des plus-values significatives, de sorte que l'équilibre budgétaire pourra être restauré de manière indolente, sans création de recettes fiscales additionnelles, ni compression de dépenses?

Le Conseil d'Etat note également la progression du volume des investissements prévus. Cette progression est d'autant plus significative que le plafonnement du programme d'investissement avait été la principale mesure d'assainissement de la situation budgétaire annoncée l'an passé.

Face à ces faits, le Conseil d'Etat se demande si le Gouvernement limite son ambition à rétablir l'équilibre des comptes de l'administration publique en 2014, et s'il renonce à se fixer un objectif spécifique en ce qui concerne la sortie du déficit budgétaire au niveau de l'administration centrale. Cette interrogation prend toute son importance au vu des chiffres: le projet de budget prévoit pour 2012 un déficit de 1.143 millions d'euros au niveau de l'administration centrale. Ce chiffre dépasse le déficit atteint au cours de chacune des quatre années précédentes! Le Conseil d'Etat reviendra sur cette interrogation capitale dans la suite de cet avis.

Le cadre méthodologique de l'Union européenne accorde plus d'importance à l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration publique qu'au niveau de chacune des trois composantes. Pour l'Union européenne, ce choix s'explique par les relations financières complexes existant dans chacun des Etats membres entre l'administration centrale, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Dans la mesure où l'administration centrale finance, dans des proportions variables suivant les Etats membres, les deux autres secteurs, il n'est pas possible de définir une méthodologie d'analyse qui serait à la fois commune à tous les Etats membres et pertinente pour chacun des Etats.

En ce qui concerne le Luxembourg, l'Etat finance certes dans une large mesure la sécurité sociale et le secteur communal. Si donc l'administration centrale opère des transferts de revenus en faveur notamment de la sécurité sociale, ce fait à lui seul ne permet pas nécessairement d'opérer une compensation entre le déficit de l'administration centrale et l'excédent de recettes de la sécurité sociale. En effet, l'excédent de la sécurité sociale se concentre essentiellement sur le régime de pension et cet excédent n'a pas vocation à couvrir le déficit de l'Etat. Au contraire, cet excédent du régime de pension, qui est géré dans la réserve de compensation du régime général de pension, est destiné à faire face à des découverts futurs du régime de pension. Les travaux du „Ageing Working Group“ institué par la Commission européenne, auquel participaient également des experts luxembourgeois, démontrent que les réserves constituées par le régime de pension luxembourgeois seront insuffisantes pour couvrir les

dépenses futures de notre assurance-vieillesse. Cette conclusion est également confirmée par d'autres études. L'excédent actuel du régime de retraite doit donc être relativisé en tenant compte du déficit actuariel, déterminé en fonction du capital de couverture requis pour assurer aux personnes actives des droits à la retraite résultant de la législation en vigueur compte tenu du niveau actuel des cotisations. C'est d'ailleurs dans le souci de préserver la stabilité financière de notre régime de retraite à long terme que le Gouvernement s'est engagé à saisir la Chambre des députés sous peu d'un projet de loi réformant le régime de retraite. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat craint qu'une approche politique axée sur le seul équilibre budgétaire de l'administration publique ne soit pas à la hauteur des défis auxquels la politique budgétaire luxembourgeoise est confrontée.

4. Au cours de la période 2008-2012, le budget de l'Etat révèle un déficit grandissant, qui prend un caractère structurel

La crise est apparue en septembre 2008 et les effets de la crise sur les finances publiques se font essentiellement sentir à partir de 2009. 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 2007, soit la dernière année précédant la crise économique:

Tableau 2: Solde de l'administration publique et de l'administration centrale (2007-2012)

En % du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012 (projet)
Administration publique	3,7%	3,0%	-0,9%	-1,1%	-0,6%	-0,7%
Administration centrale	1,0%	-0,2%	-2,7%	-2,6%	-2,2%	-2,6%
Administrations locales	0,4%	0,4%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
Sécurité sociale	2,4%	2,7%	2,0%	1,6%	1,5%	1,6%

En millions d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011*	Projet 2012
Administration publique	1.388,5	1.181,4	-337,2	-427,2	-247,4	-329,9
Administration centrale	358,9	-69,6	-1.021,0	-1.048,9	-947,2	-1.143,2
Administrations locales	138,7	170,1	-46,7	-8,0	66,4	110,8
Sécurité sociale	890,9	1.081,0	730,6	629,7	633,4	702,4

Source: Ministère des finances, 2005-2010: compte général de l'exercice, 2011*: budget estimé, 2012: projet de budget

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

Tout d'abord, le déficit escompté pour 2012 dépasse celui prévu pour 2011 sur base de l'actualisation du budget voté en décembre 2010. Ce constat vaut tant pour les comptes de l'administration publique que pour ceux de l'administration centrale.

Ensuite, en ce qui concerne l'administration centrale, la politique anticyclique mise en œuvre par le Gouvernement a accepté un déficit croissant de l'administration centrale qui est passé de 69,6 millions en 2008 à 1.049 millions en 2010. La politique d'assainissement budgétaire engagée par le Gouvernement en 2011 devrait réduire ce déficit à 947 millions pour l'année 2011.

Finalement, le projet de budget prévoit pour l'année 2012 un déficit de 1.143 millions. Ce déficit est le plus élevé de toute la période de 2008 à 2012, comme relevé ci-avant.

Face à ces chiffres, le Conseil d'Etat estime que l'effort d'assainissement du budget de l'Etat engagé avec le budget de l'année 2011 devrait être poursuivi avec plus de détermination. Ce constat s'impose d'autant plus que les perspectives conjoncturelles pour 2012 se sont détériorées de façon significative au cours des deux derniers mois. De ce fait, les nouvelles analyses du Statec tablent désormais sur une croissance économique nettement plus faible que les hypothèses retenues lors de la préparation du

projet de budget de l'année 2012. En effet, le Statec ramène sa prévision de croissance économique pour l'année 2011 de 3,2% à une fourchette comprise entre 1,5% et 2%, et les projections pour 2012 anticipent une croissance du PIB en volume comprise entre 1% et 2%, alors que le projet de budget tablait encore sur une croissance de 2,1%. Cette révision sur deux années a un effet cumulatif significatif: alors que le PIB en volume devait initialement progresser de 5,36% en 2011 et 2012, la nouvelle projection ramène cette croissance à une fourchette comprise entre 2,51% et 4,04%. Cette prévision, si elle se réalise, ne manquera pas d'avoir un impact négatif sur les recettes et les dépenses de l'Etat, de sorte que le budget de l'administration centrale pour 2012 risque de se clôturer sur un déficit qui sera encore supérieur à 1.143 millions d'euros.

Le troisième tableau ci-dessous retrace l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale pour chacune des années 2007 à 2012. Il s'en dégage que le total des dépenses de l'administration centrale passera de 9,7 milliards d'euros en 2007, la dernière année précédant la crise financière et économique, à 13,7 milliards d'euros en 2012, soit une progression de 4 milliards d'euros en cinq années. Pour la même période, le total des recettes de l'administration centrale évolue de 10,1 à 12,6 milliards d'euros, soit une hausse de seulement 2,5 milliards d'euros. Comme l'augmentation des dépenses excède la croissance des recettes, cette évolution transforme le solde positif de 359 millions en 2007 en un déficit de 1,143 milliard en 2012, soit une détérioration totale du solde budgétaire de 1,5 milliard d'euros sur cinq années.

Tableau 3: Evolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale, années 2007-2012 (SEC95)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variation entre 2007 et 2012		
							millions €	en %	2007 = 100
Total des recettes	10.068	10.530	10.434	11.209	12.003	12.596	2.528	25,1%	125,1
Total des dépenses	9.712	10.599	11.455	12.258	12.950	13.739	4.027	41,5%	141,5
Solde (si négatif: déficit)	356	-70	-1.021	-1.049	-947	-1.143	-1.499		

Les recettes de l'Etat ont une évolution dynamique qui se traduit par une progression de 25,1% au cours de la période 2007-2012. Pendant la même période, les dépenses de l'Etat ont même grimpé de 41,5%. Ces deux chiffres sont à rapprocher de l'évolution du PIB: ce n'est qu'en 2011 que le PIB a retrouvé le volume atteint en 2007, dernière année précédant la crise.

Cette analyse fait abstraction des garanties assumées récemment par l'Etat aux termes de la loi du 9 juillet 2010 telle que modifiée par la loi du 22 septembre 2011 relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro, soit 2 milliards d'euros, et du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, soit 2,7 milliards d'euros.

Au vu des évolutions récentes, il est à craindre que ces garanties se transforment au moins partiellement en dépenses effectives.

Tableau 4: Croissance du PIB en volume

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Variation annuelle du PIB		0,75%	-5,30%	2,70%	1,75%	1,50%
Evolution depuis 2007	100	100,75	95,41	97,986	99,701	101,2

Source: STATEC

Pour 2011 et 2012, le Statec indique une fourchette; le tableau retient la valeur centrale

De 2007 à 2012, les prix à la consommation devraient augmenter de 12,1%. Le rapprochement de l'évolution budgétaire avec la croissance économique et l'inflation conduit donc au constat que l'augmentation tant des recettes que des dépenses de l'Etat dépasse de loin l'évolution du potentiel économique de notre pays.

La progression rapide des dépenses de l'Etat depuis l'éclatement de la crise économique atteint des dimensions inquiétantes. Pourtant, il n'y a pas d'alchimie en matière budgétaire: si, d'année en année, les dépenses augmentent plus vite que les recettes, alors le budget de l'Etat glisse vers un déficit croissant!

Le Conseil d'Etat se doit de rappeler que, voilà douze mois, le Gouvernement avait annoncé son intention de passer d'une politique budgétaire anticyclique, acceptant des déficits budgétaires ciblés dans une logique de stimulation de l'activité économique, à une politique visant à rétablir l'équilibre budgétaire par une politique d'assainissement des finances publiques. L'exposé introductif du budget de l'année 2011 précise même que les mesures prises au niveau des dépenses devaient contribuer à cet assainissement dans une plus grande proportion que celles prises au niveau des recettes. Dans cette logique, le Conseil d'Etat a comparé l'évolution des recettes et des dépenses sur les trois années:

Tableau 5: Evolution des recettes et des dépenses de 2010 à 2012

	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Total des recettes	7,4%	7,1%	4,9%
Total des dépenses	7,0%	5,6%	6,1%
Différence	0,5%	1,4%	-1,2%

Données de l'administration centrale

Source: compte général de 2009 et 2010, budget actualisé pour 2011, projet de budget de 2012

Face à cette évolution, le Conseil d'Etat ne peut pas se défaire de l'impression que la politique du Gouvernement en vue de la maîtrise des dépenses de l'Etat manque de cohérence. Pour 2012, le Gouvernement anticipe en effet une croissance des dépenses qui l'emporterait sur celle des recettes. Ces chiffres ne vont pas dans le sens d'un assainissement des finances publiques.

Tous ces indicateurs conduisent à la conclusion déjà relevée que le déficit budgétaire de l'administration centrale acquiert progressivement un caractère structurel. Ce constat inquiétant n'est pas démenti par l'analyse des recettes et des dépenses (voir ci-après).

5. Les inconnues au niveau des recettes de l'Etat

Le décalage entre les recettes inscrites au budget voté et le montant provisoire des recettes suivant les prévisions actualisées² pour l'année 2011 est très important. Les recettes de l'administration fiscale devraient atteindre 12.003 millions en 2011: l'exécution du budget de l'année 2011 permet donc à l'Etat d'enregistrer des plus-values de recettes de 664 millions (soit 5,86%). Le Conseil d'Etat comprend parfaitement que l'évaluation des recettes préparée en été 2010 comporte fatalement une marge d'incertitude. Il reste toutefois sur sa faim en ce qui concerne l'explication détaillée et l'analyse financière de cet écart substantiel. Il s'interroge en effet sur l'origine de ces plus-values, qui peuvent avoir au moins quatre causes:

- Les administrations fiscales ont-elles imposé des dossiers en souffrance, auquel cas la collecte d'arriérés d'impôts aurait généré les plus-values de recettes? En principe, le nombre de ces dossiers en souffrance devrait être quantifiable et l'effort de compression de ces retards d'imposition devrait être gérable et prévisible. Dans la mesure où ce facteur expliquerait le supplément de recettes, il conviendrait d'analyser le volume des dossiers encore en souffrance en fin d'année et de fixer un objectif de réduction des retards pour l'année à venir.
- Les administrations fiscales ont-elles renforcé les contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude fiscale, et ont-elles appliqué des procédures de recouvrement des impôts dus plus contraignantes en 2011? Si oui, il serait opportun de publier les résultats de ces initiatives et les projections afférentes pour l'année 2012.
- Les plus-values sont-elles attribuables à l'évolution générale de la situation économique, s'écartant des hypothèses de calcul retenues lors de la préparation du budget 2011? Cette hypothèse semble

² Exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales, v. vol. III du projet de loi sous examen, p. 17.

assez improbable vu que la croissance économique de l'année 2011 devrait être d'environ 1,5%, alors que le budget 2011 anticipait 3% de croissance.

- D'autres facteurs techniques, soit uniques, soit récurrents, tels des changements législatifs, peuvent également avoir eu un impact imprévu sur les recettes fiscales de l'Etat.

Le budget de l'Etat ne comporte pas d'analyse détaillée de la nature des plus-values fiscales. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut expliquer l'origine de ces plus-values substantielles. Au vu de l'expérience des dernières années, il se demande dans quelle mesure ces plus-values ont un caractère récurrent ou exceptionnel. Il regrette qu'à défaut d'analyses utiles, cette question importante reste sans réponse.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat s'interroge sur les hypothèses retenues lors de l'estimation des recettes fiscales de l'Etat au titre du budget 2012.

Des incertitudes majeures existent également au niveau de certaines catégories d'impôts spécifiques. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat relève que les recettes au titre de la TVA devraient dépasser en 2011 de 159 millions d'euros le budget voté. Le budget 2012 prévoit une nouvelle hausse d'environ 150 millions des recettes au titre de la TVA par rapport au budget estimé de 2011. D'une façon générale, l'évolution du produit de la TVA devrait être en corrélation étroite avec la consommation finale des ménages et l'activité des agents économiques du pays. Comme l'Administration de l'enregistrement et des domaines effectue des remboursements de TVA pour un total d'environ un milliard d'euros par année, l'augmentation des recettes fiscales peut aussi être en rapport avec l'évolution des remboursements de TVA en amont.

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 d'un demi milliard d'euros. Le traitement fiscal actuel du commerce électronique sera remis en cause par des changements de législation en matière de TVA au niveau de l'Union européenne à partir de 2015, changements qui auront un impact significatif sur les recettes fiscales du Luxembourg.

En outre, la vente à des clients non résidents de produits soumis aux droits d'accises rapporte actuellement environ 1,5 milliard 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 permanence est loin d'être assurée. Le chiffre de 2 milliards est à comparer avec le total des recettes fiscales de l'administration centrale, soit 12,6 milliards, et au déficit budgétaire de 1,1 milliard d'euros en 2012. Ces références soulignent l'importance des incertitudes qui pèsent sur les recettes fiscales futures. 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 ne peut pas se prononcer sur les prévisions de recettes fiscales au titre de l'exercice 2012. Il tient à renouveler l'appel qu'il avait déjà formulé dans son avis du 16 novembre 2010 relatif au projet de budget pour l'année 2011 (doc. parl. No 6200³), afin que le Gouvernement publie son modèle de simulation des recettes fiscales et qu'il publie les hypothèses de travail à la base de ses prévisions budgétaires.

6. La croissance ininterrompue des dépenses de l'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà relevé plus haut que les dépenses de l'administration centrale ont augmenté de 41,5% depuis 2007, dernière année avant le déclenchement de la crise financière actuelle. Si le budget de l'année 2008 a encore été préparé avant le déclenchement de la crise, les dépenses budgétaires des années 2009 et 2010 ont été marquées par la politique anticyclique du Gouvernement. Au total, l'augmentation des dépenses a été de 26% sur ces trois années, soit 8,1% par année.

Les dépenses progressent de 5,6% en 2011 et de 6,1% en 2012. Ce rythme de progression des dépenses est certes inférieur à la hausse des trois années antérieures, mais un taux de progression de l'ordre de 6% dépasse toujours largement la croissance du potentiel économique et donc de la capacité contributive: d'autres Etats membres de l'Union européenne ont réussi à limiter la progression des dépenses de leur administration centrale à un taux nettement inférieur.

L'exposé introductif au budget de l'année 2012 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 assurer un financement spécifique. Ce choix politique n'a pas contribué à une réduction du déficit du budget.

Si le Gouvernement voulait vraiment endiguer la progression des dépenses publiques, il devrait procéder à une évaluation de tous les programmes gouvernementaux générant des dépenses récurrentes afin 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.

Le tableau 6 ci-après présente les principaux facteurs de hausse expliquant l'accroissement des dépenses de l'Etat en 2011 et en 2012³:

Tableau 6: Analyse des principaux postes expliquant l'accroissement des dépenses

	2011	2012
Rémunération des agents de l'Etat	93,2	154,3
Alimentation du fonds communal de dotation financière	31,5	94,1
Alimentation du fonds de la coopération au développement		23,2
Prestations de sécurité sociale + fonds pour l'emploi	278,1	229,7
<i>Participation à l'assurance-pension</i>	64,6	87
<i>Participation à l'assurance maladie-maternité</i>	66	37,7
<i>Participation à l'assurance-dépendance</i>		35
<i>Versement à l'assurance-accidents</i>		34,8
<i>Versement au fonds pour l'emploi</i>	147,5	26,8
<i>Dotation au fonds de pension des fonctionnaires</i>		22
<i>Comptes concernant les pensions du personnel CFL</i>		8,4
Prestations sociales en faveur des familles et des enfants	120,6	70,9
<i>Frais de garde d'enfants incidence chèques service</i>	36,3	59,5
<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	
Enseignement, Etudes supérieures, recherche et formation continue	67,6	92,1
<i>Recherche publique</i>		28,2
<i>Contribution dans l'intérêt de l'Université du Luxembourg</i>	15,6	10,7
<i>Financement de l'enseignement fondamental</i>		17,2
<i>Développement de la formation professionnelle continue</i>		36
<i>Investissements dans des écoles privées</i>	10	

³ Le tableau 5 est basé sur les informations contenues au projet de budget 2011 (page 28*) et 2012 (page 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.

	2011	2012
<i>Aides financières pour études supérieures</i>	42	
Total des dépenses additionnelles énumérées ci-avant	591	664,3
<i>en % du total des dépenses additionnelles</i>	<i>114%</i>	<i>85%</i>
Total des dépenses additionnelles	516,4	777,9

Pour l'année 2012, les postes énumérés expliquent à eux seuls 85% de l'augmentation des dépenses. Le Conseil d'Etat observe que l'essentiel des dépenses additionnelles finance des transferts de revenus versés soit directement aux ménages, soit indirectement par l'intermédiaire des administrations de sécurité sociale au sens large. Le coût de ces transferts varie 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.

Les traitements versés aux agents de l'Etat viennent en première position. Le Conseil d'Etat ne commentera pas l'évolution des traitements du secteur public dans le cadre de cet avis. Il aura l'occasion d'aborder ces questions dans le cadre de son avis sur le projet de loi transposant les accords salariaux que le Gouvernement a conclus le 15 juillet 2011. Il relève simplement que les répercussions financières afférentes ne sont pas encore prises en compte dans le projet de budget sous examen.

Par le passé, la solidité de nos finances publiques a été un atout majeur pour garantir la stabilité économique et financière du Luxembourg. Aussi le Conseil d'Etat observe-t-il l'évolution décrite ci-avant avec une grande inquiétude. Il 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 et de grever ainsi l'avenir.

L'expérience douloureuse d'autres pays de la zone euro ayant pratiqué une politique de „*deficit spending*“ inconsidérée a prouvé que l'effort d'assainissement budgétaire est d'autant plus douloureux que le déficit acquiert un caractère structurel plus aigu. Et la durée de la politique d'austérité budgétaire requise pour redresser les finances publiques s'allonge significativement, si l'effort de redressement nécessaire est reporté dans le temps.

7. L'examen de la loi budgétaire proprement dite

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

Intitulé

Au regard des nombreux textes légaux qui sont modifiés dans le cadre de la loi budgétaire proprement dite, le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositifs modificatifs, qui échappent à la règle de l'annalité budgétaire, devraient être mentionnés dans l'intitulé dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique, qui risque de pâtir de l'absence d'une codification des textes de base modifiés par la loi budgétaire. Aussi, la légistique formelle impose-t-elle que l'intitulé d'une loi reprenne l'objet complet de celle-ci.

Compte tenu de ces observations et de celles qui suivront ci-après, le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé comme suit:

„Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 et modifiant

- [1) la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution du produit des amendes et des confiscations en matière répressive;]*
- 2) la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;*
- 3) la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi;*
- 4) la loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant*
 - 1. création d'un fonds de chômage;*

2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu;
- 5) la loi du 19 décembre 1983 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1984;
- 6) la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988;
- 7) la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat;
- 8) la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs;
- 9) la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fers;
- 10) la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement;
- 11) la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant
1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 3. introduction d'une contribution de crise;
- 12) la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011;
- 13) la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et taxes assimilés des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques;
- [14] le Code de la sécurité sociale“]

Si la Chambre des députés pouvait se rallier à la proposition du Conseil d'Etat, le projet serait à compléter par un pénultième article libellé comme suit:

„Art. X. – Intitulé de citation

La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012“.

En conséquence, l'intitulé du chapitre K sera libellé comme suit: „Chapitre K – Dispositions finales“.

Article 4

L'article 4 propose d'abolir la contribution de crise introduite par la loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales, troisième point du présent avis.

Article 6

D'après son commentaire, le dispositif sous revue – modifiant les articles 376, 378 et 426 du Code de la sécurité sociale, placé de façon significative dans la partie du projet réservée aux dispositions fiscales et non dans le cadre des mesures concernant la sécurité sociale – a pour finalité „de rendre la perception de la contribution dépendance plus simple et de s'assurer que l'ensemble des revenus soient effectivement soumis à la contribution dépendance, le champ d'application de la contribution est précisé, de même que les modalités de perception entre les deux administrations“, c'est-à-dire l'Administration des contributions directes et le Centre commun de la sécurité sociale.

Pour situer le contexte, on se rappelle qu'au moment de l'introduction de l'assurance dépendance au terme d'un débat portant sur les sources de financement et les cotisants, la solution adoptée par le législateur a pu paraître comme une panacée. L'assiette de la contribution dépendance, à la charge exclusive des assurés, est déterminée sur base de tous les revenus imposables de l'assuré et non, à l'opposé de l'assiette historique des cotisations de sécurité sociale, sur base des seuls revenus professionnels ou de remplacement. Par ailleurs, la contribution dépendance n'est pas plafonnée, ni déductible

fiscalement au titre de dépenses spéciales, comme le sont les autres cotisations sociales. Concernant la non-déductibilité, le Conseil d'Etat ne peut guère suivre une logique fiscaliste, qui admet la déductibilité des charges assumées pour la prévention contre les charges supplémentaires en matière de soins de santé ayant comme finalité par exemple la prise en charge des soins dispensés en lit d'hôpital et la refuse pour la dépendance ayant comme finalité par exemple la prise en charge des aides et soins dispensés en établissement, CIPA ou autre. Finalement, pour assurer l'adéquation des différentes catégories de revenus prévus à l'article 10 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, les assurés salariés se voient accorder un abattement correspondant à un quart du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Sur le plan administratif, la perception de la contribution dépendance est assurée conjointement par le Centre commun de la sécurité sociale pour les revenus professionnels et de remplacement et par l'Administration des contributions directes pour les autres revenus.

La disposition sous revue se place dans ce contexte et traduit par son approche casuistique l'embarras des auteurs de faire concorder le droit fiscal et le droit de la sécurité sociale. D'ailleurs, la mesure envisagée ne constitue pas la première modification des dispositions en cause. Le Conseil d'Etat n'est d'ailleurs pas rassuré que ce serait la dernière pour échapper à une situation kafkaïenne. En multipliant les causes d'exemption de la contribution de certains revenus et en ayant recours à des moyens s'apparentant à l'ingénierie fiscale, le dispositif ne corrobore guère le principe d'un traitement égal de tous les citoyens devant la loi, quelles que soient leurs sources de revenus. Ainsi, on a pu constater que depuis l'introduction d'un impôt forfaitaire et libératoire sur les intérêts sur comptes en banque par la loi du 23 décembre 2005⁴, ces intérêts ne sont plus soumis à contribution dépendance, alors que l'assuré qui place son patrimoine dans l'acquisition d'un logement paiera cette contribution sur la valeur locative de celle-ci.

D'après le Rapport général de la sécurité sociale 2009, le résultat financier en matière de contribution dépendance se présente comme suit:

Contribution dépendance exercice 2009 (en millions d'euros)

Assurés actifs et autres	218,50	81,90%
Assurés pensionnés	36,43	13,65%
Contribution sur patrimoine	11,89	4,45%
Total	266,82	100%

En comparant ce résultat financier à celui qui serait obtenu en basant la contribution dépendance sur l'assiette cotisable de l'assurance maladie (soins de santé), le résultat serait le suivant:

- masse cotisable en 2009: 19,444 milliards d'euros
- taux de cotisation: 1,4%
- Somme: 272,216 millions d'euros

Comme l'assurance dépendance s'est placée depuis sa création au même rang que les autres branches de la sécurité sociale, il s'indiquerait raisonnablement de donner à la contribution dépendance la même assiette juridique que celle appliquée aux autres branches de la sécurité sociale faisant abstraction de toutes considérations fiscalistes. Ce d'autant plus que la deuxième source de financement de l'assurance dépendance est constituée par la contribution de l'Etat, sur laquelle on reviendra à l'examen de l'article 38 du projet sous revue et qui est financée en solidarité par tous les contribuables.

Le terme de „simplification administrative“, employé par le commentaire des articles, ne serait dès lors plus un simple euphémisme, mais se traduirait concrètement dans la vie des assurés, des entreprises et des administrations.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas d'informations sur l'évolution des discussions sur le financement de l'assurance dépendance à la suite des conclusions de l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, qui retenait en l'occurrence que le taux de la contribution dépendance à charge des

⁴ Loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (Mém. A – No 214 du 28 décembre 2005)

assurés passerait le 1er janvier 2007 de 1% à 1,4% et que la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance serait gelée à son montant nominal inscrit au budget 2006: „Les partenaires sociaux et le Gouvernement conviennent de renégocier le financement de l'assurance dépendance fin 2009.“ Ces conclusions ont été concrétisées par l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement qui retenait:

„La contribution de l'Etat prévue à l'article 375, alinéa 2, point 1) du Code des assurances sociales est fixée à cent quarante millions d'euros.

Si cette contribution représente au 31 décembre de l'année 2009 moins de quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve, elle sera portée à ce seuil à partir du 1er janvier de l'année subséquente.“

Comme le débat sur le financement de l'assurance dépendance n'avait pas abouti à la date limite, les lois budgétaires subséquentes pour 2010 et 2011 se bornaient à la reporter, ce qui amenait le Conseil d'Etat à observer dans son avis du 16 novembre 2010 relatif à la loi budgétaire à l'endroit de la disposition en cause:

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

En conclusion des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat invite la Chambre des députés à procéder à la suppression de l'article sous revue, qui en répondant à certains aspects administratifs secondaires est préjudiciable à un examen de tous les aspects du financement de l'assurance dépendance et dépasse le cadre de la loi budgétaire proprement dite. Un cavalier budgétaire n'est pas acceptable s'il a pour seul but d'éviter à ses auteurs une procédure législative spécifique.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à relever que les exceptions au principe de l'égalité devant la loi ne sont pas motivées en ce qui concerne les exigences de rationalité, d'adéquation et de proportionnalité et risquent dès lors la sanction du juge constitutionnel⁵.

Partant, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au dispositif envisagé.

Article 7

L'intitulé de cet article, qui porte sur la „taxation de l'utilisation de certaines infrastructures routières“ doit être modifié pour se référer à la „taxe sur les véhicules routiers“.

Il convient également de préciser qu'il s'agit de la loi modifiée du 22 décembre 2006 dont l'article 40 est modifié par l'article sous rubrique.

Deux dispositions de cet article 40 sont modifiées: le point d) du paragraphe 2 et le troisième tiret du point b) du paragraphe 6. Un tiret doit figurer devant l'indication de la deuxième modification, à savoir celle du troisième tiret du point b) du paragraphe 6.

Les chiffres „255,00“ et „537,00“ respectivement au premier et au dernier alinéas du nouveau point d) du paragraphe 2 de l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 peuvent s'écrire „255“ et „537“.

Article 11

Au paragraphe 6, il convient de se référer au „Code de la sécurité sociale“.

Article 15

Les auteurs du projet de loi proposent de modifier, à compter de l'exercice 2008, l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 relative à l'attribution des produits des amendes et des confiscations en matière répressive. Ils renvoient à une éventuelle insécurité juridique en ce sens que la modification avait été prévue dans la loi budgétaire pour l'exercice 2008 et que, lorsqu'elle fut également insérée dans la loi budgétaire pour 2009, le Conseil d'Etat en a exigé la suppression. L'insécurité juridique résulterait, selon les auteurs du projet de loi, des conséquences de la suppression de la modification

⁵ Cour constitutionnelle, Arrêt 9/00 du 5 mai 2000, Mém. A – 40 du 30 mai 2000, p. 948

dans le budget de 2009 au regard de l'article 100 de la Constitution d'après lequel les lois établissant les impôts „n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées“, dans la mesure où la loi budgétaire 2008 du 21 décembre 2007 se limitait au seul exercice 2007 et même 2008, puisque la loi budgétaire faisait par erreur référence à 2007 au lieu de 2008.

La modification de l'article 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1860 doit être considérée comme un „cavalier budgétaire“ qui ne se rattache pas aux dispositions financières insérées dans la loi budgétaire. C'est à ces dernières que s'applique l'article 100 de la Constitution. Cependant, le champ d'application temporel de la modification de l'article 2 de la loi modifiée précitée du 4 décembre 1860 était malencontreusement limité à un exercice budgétaire. Il aurait dès lors été préférable de supprimer les termes „pour l'année 2007“. La situation est donc qu'outre l'exercice 2007 et ceux qui l'ont précédé, la répartition des produits des amendes et confiscations ne peut pas se faire en application des dispositions de la loi budgétaire 2008.

Il convient de procéder en deux étapes.

D'abord, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'article sous examen à condition de supprimer les termes „à partir de l'année 2008“.

Ensuite, l'article 15 sera à compléter par un alinéa supplémentaire dont le libellé peut être conçu comme suit:

„Les produits des amendes et confiscations en matière répressive encaissés pendant les années 2008 à 2011 sont répartis conformément aux pourcentages fixés par la loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008.“

Articles 21 à 23

Les fonds mentionnés aux articles sous rubrique s'écrivent avec un „F“ en majuscule.

Article 27

Au point I. relatif à la dotation financière, les termes „communautés européennes“ doivent être remplacés par „Union européenne“ au point 2 du paragraphe 1er et à l'alinéa 2 du paragraphe 2.

Article 34

Au paragraphe 1er, il convient d'écrire „Fonds pour la gestion de l'eau“.

Article 35

Le dispositif envisagé prévoit la prorogation pour des mesures réglementaires prises en exécution de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé. Le commentaire fourni à l'endroit de l'article 35 sous revue indique que „dans l'attente d'une réforme plus approfondie des nomenclatures afférentes et face à l'impossibilité d'évaluer à brève échéance avec exactitude l'impact financier des mesures d'épargne introduites par la loi du 17 décembre 2010, le présent article a pour objet de prolonger pour l'exercice 2012 les mesures d'économies de l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 ayant, par voie réglementaire, opéré des réductions sur les coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales“.

En prorogeant des mesures à caractère réglementaire par voie légale, le libellé envisagé ne respecte pas le parallélisme des formes. Aussi, le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement au dispositif proposé.

L'article 5 de la loi précitée du 17 décembre 2010 prévoit que

„Par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, un règlement grand-ducal détermine les réductions nécessaires à opérer sur les coefficients des actes et services prévus dans les nomenclatures des médecins et des médecins-dentistes applicables au 31 décembre 2010, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité une économie correspondant pour l'exercice 2011 par rapport aux dépenses arrêtés dans le décompte de 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 6 millions d'euros au minimum et de 6,5 millions d'euros au maximum.“

La Caisse nationale de santé et les groupements professionnels représentatifs des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique déterminent, dans le cadre et suivant les modalités prévues à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, les adaptations à apporter aux coefficients des actes de la nomenclature afférente, afin de dégager au profit de l'assurance maladie-maternité

une économie correspondant pour l'exercice 2011, par rapport aux dépenses arrêtées dans le décompte de l'exercice 2009 de la Caisse nationale de santé, à un montant de 2 millions d'euros au minimum et de 2,5 millions d'euros au maximum. Au cas où les mesures susceptibles d'engendrer les économies susvisées ne peuvent entrer en vigueur pour le 1er avril 2011, les adaptations tarifaires correspondantes sont opérées par dérogation aux dispositions de l'article 65 précité par voie de règlement grand-ducal."

Se ralliant aux arguments avancés par le commentaire des articles et conscient des conséquences qu'une insécurité juridique en la matière pourrait avoir sur les finances publiques, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article sous revue comme suit:

„Art. 35. – Mesures en matière d'assurance maladie: Coefficients des actes et services des nomenclatures des médecins et des laboratoires d'analyses médicales

Les mesures prévues à l'article 5 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé sont prorogées pour l'exercice 2012 et doivent dégager au cours de cet exercice au profit de l'assurance maladie-maternité une économie se situant dans les limites prévues par ledit article. Un règlement grand-ducal peut, par dérogation à l'article 65 du Code de la sécurité sociale, préciser les modalités d'application du présent article."

Article 36

Cet article traduit l'accord atteint au cours de la réunion bipartite du 15 décembre 2010 entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises où il a été convenu de neutraliser la hausse de 1,9 pour cent du salaire social minimum au 1er janvier 2011 moyennant versement d'un montant équivalent au coût global de cette adaptation, estimé à 25 millions d'euros par an, à la Mutualité des employeurs et ceci en complément de sa mission initiale prévue à l'article 52 du Code de la sécurité sociale. Cette disposition vise à neutraliser l'effet d'une augmentation du coût salarial et à maintenir la compétitivité des entreprises. Aux termes du projet d'accord, ce versement aura lieu cinq fois pour les années 2011 à 2015. Le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer sur l'option prise. Toutefois, à l'examen de l'article, deux pierres d'achoppement juridiques se présentent:

D'après le dispositif du paragraphe 1er, dernière phrase, il est prévu que le conseil d'administration de la Mutualité des employeurs fixe les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation. D'après l'article 36 de la Constitution, il s'agit de prérogatives réservées au Grand-Duc. Certes, l'article 36 est atténué entre autre par l'article 108*bis* de la Constitution qui prévoit que la loi peut accorder aux établissements publics le pouvoir de prendre des règlements, soumis, le cas échéant, à l'approbation, la suspension ou l'annulation de l'autorité de tutelle. Le pouvoir réglementaire dévolu est accordé à l'établissement public et non à un organe de celui-ci. D'après le dispositif organique de la Mutualité, celle-ci exerce son pouvoir réglementaire par le biais des statuts. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande que la phrase incriminée soit tout simplement supprimée, alors que le cadre légal établi par le Code de la sécurité sociale est suffisamment adapté pour mettre en œuvre la mesure de compensation prévue. Alternativement, elle est à redresser comme suit:

„Les statuts de la Mutualité des employeurs déterminent les conditions et modalités d'application de cette mesure de compensation."

Pour tenir compte de l'engagement pris, le paragraphe 2 ajoute au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 une ligne de crédit libellée „Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales“. En conséquence, le paragraphe 3 du dispositif sous revue modifie l'article 1er de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. De l'avis du Conseil d'Etat, le dispositif sous examen présente un sérieux problème d'application de la loi dans le temps, compte tenu du principe de l'annalité budgétaire. A la lecture du Conseil d'Etat, la loi budgétaire cesse au terme de l'exercice sur lequel elle porte. Il n'entre partant pas en ligne de compte de modifier avec effet au 1er janvier 2012 la loi budgétaire 2011, qui aura cessé d'exister à cette date. Partant, le Conseil d'Etat devrait pour des raisons de sécurité juridique s'opposer formellement à la voie choisie par les auteurs.

Saisissant toutefois les raisons qui ont amené les auteurs à vouloir imputer le montant à allouer pour l'exercice 2011 sur cet exercice budgétaire, le Conseil d'Etat propose de situer la prise d'effets de la modification de la loi budgétaire 2011 à un moment où elle s'applique encore. A cet effet, l'article sous revue serait à compléter par un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Par dérogation à l'article 48, le présent article s'applique à partir de la date de publication de la présente loi au Mémorial.“

Pour tenir compte de cet aménagement, le Conseil d'Etat proposera également à l'endroit de l'article 48 relatif à l'entrée en vigueur de la loi budgétaire un libellé adapté.

Articles 38 à 40

En se référant à ses observations formulées à l'endroit de l'article 6 et même si le procédé consistant à modifier une loi pour ensuite y déroger pour 2012 a de quoi surprendre, le Conseil d'Etat marque son accord avec les mesures envisagées à l'endroit du financement de l'assurance dépendance consistant à

- 1) fixer la contribution de l'Etat en régime normal à quarante pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 2) la porter à titre transitoire pour l'exercice 2012 à trente-cinq pour cent des dépenses totales, y compris la dotation à la réserve;
- 3) abroger pour la forme l'article 34 de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement.

Article 41

A l'instar des lois budgétaires précédentes, le projet soumis comporte encore un dispositif concernant la prise en charge des tâches domestiques dans les établissements d'aides et de soins. Même s'il comprend les raisons exposées au commentaire de l'article justifiant le maintien de la disposition transitoire pour l'exercice 2012, le Conseil d'Etat juge inappropriée une pérennisation du dispositif en question, alors qu'il estime que les règles normales doivent s'appliquer dès que possible.

Article 43

L'article 43 énumère les administrations qui sont constituées comme des services de l'Etat à gestion séparée.

Le Conseil d'Etat s'interroge s'il ne faut pas ajouter à cette énumération le Laboratoire national de santé rattaché au Ministère de la santé, en attendant sa transformation en établissement public.

Article 44

En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'Etat considère qu'après onze années d'application, il eût été enfin approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur.

Article 46

Le Conseil d'Etat salue la création à son profit d'une dotation financière globale qui le met sur un pied d'égalité en matière budgétaire avec les autres institutions constitutionnelles. Le texte de l'article 46 ne donne lieu à observation.

Article 47

D'un point de vue rédactionnel, il convient de rédiger l'article sous examen de la manière suivante:

„L'article 7, paragraphe (1) de la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et

- 1) approuvant le protocole additionnel [...]
- 2) approuvant les statuts modifiés [...]
- 3) concernant les interventions financières [...], et
- 4) portant modification de la loi du 10 mai 1995 [...]

est modifié comme suit: les termes „Jusqu'au 31 décembre 2011“ sont remplacés par les termes „Jusqu'au 31 décembre 2020“.

Article 48 nouveau

Cet article, introduit par voie d'amendement gouvernemental, reprend la garantie prévue dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia afin d'en obtenir „la validation du Parlement“. Le libellé proposé respecte la démarche préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, qui s'était opposé à une simple prorogation des règlements pris en application de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. No 5900⁶, p. 2).

En application de ce règlement grand-ducal du 14 octobre 2011, le Gouvernement est à l'heure actuelle déjà autorisé à garantir pour le compte de l'Etat les financements levés par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi que les obligations et les titres de créance émis par ces deux sociétés à destination d'investisseurs institutionnels. Les conditions dans lesquelles cette garantie peut être fournie et qui sont prévues dans l'amendement gouvernemental sont identiques à celles figurant dans le règlement grand-ducal précité du 14 octobre 2011. Celui-ci est entré en vigueur le 17 octobre 2011 et a une durée de validité de 3 mois, donc jusqu'au 17 janvier 2012, conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que par règlement grand-ducal du 10 octobre 2008, entré en vigueur ce même 10 octobre, le Gouvernement avait déjà été autorisé pour une durée de trois mois à émettre une garantie étatique au profit du „groupe bancaire Dexia“, qui comprenait, outre les deux entités susmentionnées, Dexia Banque Internationale à Luxembourg S.A. et Dexia Banque Belgique S.A., ces dernières n'étant plus reprises ni dans le règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 ni dans l'amendement gouvernemental.

Malgré ce premier sauvetage, les investissements du groupe Dexia dans des produits financiers illiquides (investissements toxiques) ont continué à le fragiliser face à la volatilité des marchés financiers et ont exigé une restructuration profonde, certains parlent d'un démantèlement, du groupe Dexia avec des garanties des Etats français, belge et luxembourgeois afin de restaurer la confiance des investisseurs et rassurer les clients.

Le Conseil d'Etat propose, à l'instar de ce qui a été prévu pour tous les autres articles de la loi budgétaire proprement dite, d'ajouter un intitulé au nouvel article 48. Cet intitulé peut être rédigé comme suit:

„Art. 48.– Garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia“

Le paragraphe 2 indique que la garantie étatique s'applique aux financements levés „jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus“. Cette formulation pourrait laisser penser que les financements doivent être levés avant le 31 décembre 2021 et comporter une échéance de 10 ans, ce qui repousserait le terme de la garantie étatique au 31 décembre 2031. Pour éviter toute ambiguïté, dans la mesure où la garantie ne couvre que les engagements jusqu'au 31 décembre 2021, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du paragraphe 2 de l'article 1er du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 et de rédiger le paragraphe 2 comme suit:

„(2) La garantie précitée s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. depuis le [date] jusqu'au [date], à condition qu'ils arrivent à échéance avant le 31 décembre 2021.“

Le Conseil d'Etat note que le législateur français a, à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 No 2011-1416 du 2 novembre 2011 (JO du 3 novembre 2011, p. 18481), fait une distinction entre, d'une part, les financements levés auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels et, d'autre part, les titres de créance.

Le paragraphe 3 limite la garantie à un encours maximal de 2,7 milliards d'euros. D'après le commentaire de l'article additionnel, ce montant correspond à 3% des montants éligibles. Le Conseil d'Etat propose de préciser ce plafond à l'instar de ce qu'a fait le législateur français à l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 précitée. Ainsi, le paragraphe sous examen sera à compléter *in fine* par:

„et dans la limite de trois pourcents des montants éligibles“.

Suite à l'introduction de ce nouvel article 48, l'article 48 actuel du projet devient l'article 49.

Le Conseil d'Etat tient à relever que, puisque les dispositions du règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 auront été reprises dans la loi en projet qui entrera en vigueur le 1er janvier 2012 et que ce règlement grand-ducal reste valable jusqu'au 17 janvier 2012, ce dernier devra être abrogé par voie réglementaire. Le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi en projet devra être complété par une disposition abrogatoire en ce sens.

Article 49

Compte tenu des observations faites à l'endroit de l'article 36 et dans la mesure où l'article 8 de la loi budgétaire ne comprend pas de paragraphes 5 et 6, l'article sous examen se lira comme suit:

„Par dérogation à l'article 36, la présente loi entrera en vigueur le 1er janvier 2012, à l'exception de l'article 8, qui entrera en vigueur le 1er février 2012.“

*

A titre d'observation finale, le Conseil d'Etat marque dès à présent son accord avec la renumérotation des articles ou la modification de renvois à des articles, dues à la suppression ou à l'ajout d'articles opérés par la Chambre des députés en fonction du présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

