

N° 5200²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(4.11.2003)

Par dépêche du 12 septembre 2003, 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 2004, projet qui a été élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Le 31 octobre 2003, le Conseil d'Etat a encore été saisi de l'avis de la Chambre de travail du 23 octobre 2003. Compte tenu des délais serrés imposés par le calendrier d'adoption de la loi budgétaire, le Conseil d'Etat n'a pas disposé, tout comme pour les exercices écoulés, des avis des autres chambres professionnelles consultées en la matière au moment d'émettre le présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES**Les éléments clés du projet de budget**

Selon la présentation gouvernementale, le projet de budget repose sur les chiffres clés suivants:

en millions d'euros

	<i>Compte 2002</i>	<i>Budget 2003</i>	<i>Projet de budget 2004</i>	<i>Variation en % 2003/2004</i>
Recettes	5.977,2	6.349,7	6.390,1	+ 0,6%
Recettes courantes	5.935,2	6.305,3	6.161,7	- 2,3%
Recettes en capital	42,0	44,4	228,3	+ 414,2%
Dépenses	5.999,2	6.349,3	6.477,9	+ 2,0%
Dépenses courantes	5.145,9	5.521,5	5.801,8	+ 5,1%
Dépenses en capital	853,3	827,9	676,1	- 18,3%
Solde	- 22,0	0,4	- 87,9	

Malgré une diminution des recettes courantes de plus de 2%, le fort accroissement des recettes en capital permettra de dégager un résultat légèrement positif au niveau des recettes de + 0,6%. Ce résultat pourra être réalisé grâce à

- la vente à la SNCI de participations mobilières de l'Etat pour un montant de 30 millions d'euros;
- la cession d'immeubles sortis du patrimoine de l'Etat pour un montant de 65 millions d'euros;

– un emprunt de 200 millions d’euros servant notamment à alimenter le fonds des routes (70 mio euros) et le fonds du rail (50 mio euros), le solde étant affecté au budget des recettes courantes.

Par ailleurs, les droits d’accises prélevés sur le carburant seront augmentés de 7 cents par litre, le fonds pour l’emploi bénéficiant du produit de cette augmentation.

Les dépenses progresseront de leur côté de quelque 2%, taux de croissance budgétaire le plus modeste noté depuis 1987. Cette hausse limitée des dépenses (qui ne sera que de + 0,7%, si on élimine les effets de la hausse des prix sur la progression des dépenses budgétaires) sera possible grâce à une progression tempérée des dépenses courantes qui, avec 5,1%, se situent néanmoins encore à un niveau clairement supérieur à la croissance du produit intérieur brut attendu par le Stateg pour 2004 (le taux admis de + 2,8% devant pourtant être revu à la baisse à la lumière des dernières évaluations; cf. note de conjoncture d’octobre 2003), ainsi que grâce à une diminution substantielle de l’alimentation des fonds publics (– 575 mio euros) et une ponction de la réserve budgétaire de quelque 88 millions d’euros. Notons que fin 2002 la réserve budgétaire avait atteint 564,8 millions d’euros (complémentairement à la réserve des fonds spéciaux de l’Etat représentant un montant de 2.515,5 millions d’euros).

Le déficit budgétaire prévu en 2004 de 87,9 millions d’euros, correspondant à 0,4% du PIB, n’en sera pas moins de loin le plus faible de l’ensemble des Etats membres de l’Union européenne.

Dans son avis du 1er octobre 2003, la Banque centrale du Luxembourg se montre beaucoup plus nuancée dans son analyse du projet de budget en y appliquant les critères du système européen des comptes nationaux (SEC 95) qui sert usuellement de référence pour assurer la surveillance budgétaire du Traité de Maastricht et du Pacte de stabilité et de croissance.

Les ajustements principaux que, selon la Banque centrale, il convient d’appliquer à la présentation gouvernementale du projet de budget tiennent avant tout à l’obligation de procéder à une consolidation des comptes de l’Etat au sens strict et des comptes de ses fonds spéciaux et établissements publics. En effet, la volonté de maintenir les dépenses d’investissement effectuées par le biais de ces fonds à un niveau relativement élevé (augmentation prévue par rapport à 2003: + 3,2%), tout en réduisant parallèlement la dotation budgétaire des fonds, certes compensée pour partie par le recours à un emprunt, fait que les fonds enregistreront une diminution de leurs avoirs. Or, cette diminution serait de l’avis de la banque à prendre en compte au niveau de la consolidation des dépenses selon la méthode SEC 95. De même, l’inscription dans le budget d’une tranche de 80 millions d’euros de l’emprunt à contracter comme recette en capital serait critiquable sous l’angle de vue du SEC 95.

Le tableau ci-après reproduit de façon synthétique la confrontation de la présentation gouvernementale du projet de budget pour 2004 avec l’analyse de la Banque centrale selon la méthodologie SEC 95:

en millions d’euros

	<i>Présentation gouvernementale</i>	<i>Evaluation SEC 95 de la BCL</i>
Dépenses	6.478	7.410
Recettes	6.390	6.517
Solde	– 88	– 893

Et la Banque centrale de conclure que le déficit de l’Etat se montera non pas à 88 millions d’euros, mais à 893 millions, et que ce déficit sera financé par un emprunt de 200 millions d’euros, une diminution de la réserve budgétaire de 88 millions d’euros ainsi qu’une réduction de 575 millions d’euros des actifs des fonds budgétaires. Le déficit ne représenterait donc pas seulement 0,4%, mais 3,7% du PIB.

Sous l’angle de vues des critères d’évaluation budgétaire communément admis à l’échelon communautaire, le projet de budget présenté par le Gouvernement apparaît donc sous une lumière moins positive que celle qu’admet la façon indigène de présenter les estimations financières de l’Etat pour 2004. Dans ces conditions et surtout aussi pour éviter les avatars ayant précédé le vote de la loi budgétaire en 2003, le Conseil d’Etat rappelle la motion adoptée le 17 décembre 2002 par la Chambre des députés pour recommander de procéder à une vérification circonstanciée des indicateurs économiques et des estimations des rentrées fiscales qui conditionneront le budget de 2004 avant le vote de la loi afférente par la Chambre des députés. Cette mise en garde semble d’autant plus nécessaire que l’objectif que le ministre du Trésor et du Budget s’était fixé lui-même dans sa circulaire budgétaire du 10 mars 2003, et

qui consistait à tenir le taux de progression des dépenses publiques à moins de 5%, ne saura être atteint que grâce à une réduction substantielle de l'alimentation des fonds budgétaires, les dépenses courantes progressant à leur tour de 5,1%. En plus, il convient de rapprocher cet état des choses de l'avertissement formulé par le Conseil de l'Union européenne dans son avis du 7 mars 2003 sur le programme de stabilité luxembourgeois 2001-2005: „*Bien que la situation de départ des finances publiques au Luxembourg soit extrêmement solide, une augmentation rapide et continue des dépenses courantes pourrait devenir un facteur de risque si la croissance économique fléchissait à moyen terme.*“

Evoquer les performances de croissance de notre économie à moyen terme, c'est poser la question fondamentale qui conditionne en définitive l'analyse du projet de budget étatique pour 2004. Faut-il admettre que notre pays est en train de s'enliser dans une crise économique durable après les années fastes qui ont caractérisé la dernière décennie ou assistons-nous à un simple fléchissement passager de notre économie qui va prochainement retrouver la vitalité nécessaire pour renouer avec l'élan passé?

Le contexte économique mondial

La relative prudence des économistes sur une prochaine reprise rend pour le moment difficile toute prévision sur les perspectives de relance de l'économie mondiale. S'y ajoutent les incertitudes que les prochaines étapes de l'intégration communautaire ainsi que l'élargissement de l'Union européenne font planer sur le cadre juridique et fiscal dans lequel va se mouvoir l'économie luxembourgeoise dans les prochaines années.

L'éclatement des bulles spéculatives dans le secteur boursier et, du moins en ce qui concerne les Etats-Unis, dans le secteur immobilier ainsi que les scandales financiers et économiques qui se sont révélés par la suite, ont rendu méfiants les investisseurs et les ménages. Le climat politique environnant pèse sur le moral des entrepreneurs: conséquences de l'attentat du 11 septembre 2001 en souffrance de règlement, difficultés de gérer l'après-guerre suite aux interventions militaires en Afghanistan et en Irak, nouvelle flambée au foyer de crise israélo-arabe, incertitude de l'évolution des prix du pétrole sur le marché international ne sont pas faits pour rétablir la confiance, préalable indispensable à la reprise.

L'appréciation tenace de l'euro depuis plus de deux ans vis-à-vis du dollar, avec un différentiel sensiblement plus important que les prévisions, freine les exportations et n'est donc pas faite pour améliorer la compétitivité des entreprises. Si l'économie américaine apparaît comme relativement réactive aux stimulations budgétaires, le déficit des comptes publics en Europe et les difficultés des grands parmi les Etats membres de la Communauté en maille pour assurer l'équilibre de leurs budgets nationaux et de leurs comptes en matière de sécurité sociale mettent en cause la crédibilité de la politique commune de stabilité monétaire et de croissance économique.

Nonobstant quelques signes timides de reprise décelés dans l'économie outre-atlantique, les prévisions générales de croissance, du moins en ce qui concerne l'Union européenne et la zone euro, ne laissent pas présager une fin prochaine de la stagnation économique, surtout qu'il n'y a guère de signes encourageants partant des grandes économies nationales et en particulier de l'économie allemande à laquelle est traditionnellement attribué le rôle de moteur. Si les effets de cette morosité sont atténués pour partie par un ralentissement de l'inflation en Europe, ayant déjà fait d'aucuns découvrir les signes avant-coureurs d'une déflation, les difficultés de redémarrage économique n'affectent pas seulement les finances publiques, mais comportent également une stagnation de l'emploi et une recrudescence concomitante du chômage.

Devant cette toile de fond, le Fonds monétaire international a dans son rapport sur les „Perspectives économiques mondiales“ revu ses prévisions de croissance tablant sur une croissance de la zone euro de 0,7% (contre 1,2% selon ses dernières prévisions) en 2003 et de 1,9% en 2004.

Malgré les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance, la France et l'Allemagne semblent acculées à l'obligation de relancer leurs économies par le déficit budgétaire. Abstraction faite de l'impossibilité de transférer l'exemple de nos deux grands voisins à notre économie de petit espace largement ouverte vers l'extérieur, force est de constater que les théories keynésiennes ne se vérifient plus aussi facilement dans leurs applications aux économies modernes. Ainsi, une étude réalisée en France par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales a passé en revue plusieurs approches politiques récentes de relance économique pour constater que sept épisodes de restrictions des dépenses budgétaires sur dix-neuf se sont avérés „anti-keynésiens“ avec des expansions au lieu de récessions, tandis que six tentatives de relance par la voie budgétaire sur dix-huit ont été accompagnées d'une récession au lieu de la croissance attendue. Cette confrontation d'approches différentes avec des

résultats partiellement contraires aux attentes dans les deux hypothèses devrait inciter l'Union européenne et les grands parmi ses Etats membres à la plus grande circonspection face à la doctrine de relance par une politique budgétaire de régulation conjoncturelle de l'activité. En fait, la Commission européenne déconseille cette approche dans ses orientations générales des politiques économiques des Etats membres et de l'Union émises en avril 2003 pour la période 2001-2005, tout comme la Banque centrale européenne (cf. rapport annuel de la BCE – 2002). La politique budgétaire du Japon au cours des années 90 en fournit un exemple éloquent.

Le Conseil d'Etat estime que la note de conjoncture No 2-03 du Statec, publiée fin juin, a le mérite de bien résumer les conclusions à dégager de ces incertitudes: „*La conjoncture de la zone euro s'est révélée morose au premier semestre 2003. La croissance au premier trimestre a été quasi nulle et les indicateurs composites mensuels ne donnent aucun signe de reprise franche. Enfin, la Banque Centrale Européenne n'a pas hésité à revoir récemment ses prévisions à la baisse: la zone euro resterait bornée entre 0,4% et 1,0% en 2003 et entre 1,1% et 2,1% en 2004. L'environnement économique mondial reste difficile et les instruments de politique économique – budgétaires, monétaires, structurels – ne semblent pas encore suffisamment coordonnés, dosés et puissants pour stimuler efficacement la reprise de la croissance et de l'emploi dans l'Union Européenne. ... Il n'est donc guère possible d'écarter le risque d'une stagnation prolongée de l'activité due notamment à l'appréciation de l'euro.*“

Hormis la nécessité de procéder à quelques corrections mineures des paramètres économiques retenus, la dernière note de conjoncture du Statec publiée fin octobre 2003 confirme *grosso modo* les tendances observées en été, tout en en affinant les éléments chiffrés: „*Les principales organisations internationales prévoient une hausse du PIB en volume de la zone UE de 0,5% en 2003 et de légèrement moins de 2% en 2004. ... Le Statec admet un taux de change de 1,12 respectivement 1,13 USD pour un EUR (2003 et 2004) contre 1,07 encore il y a quelques mois. ... Les hypothèses en matière de prix pétroliers ont été adaptées pour tenir compte de la hausse des prix pétroliers en 2003: 28,1 USD/baril au lieu de 26,3 retenus précédemment. Ces évolutions en sens contraire se compensent à peu de choses près pour 2003.*“

Les défis du cadre communautaire

La mauvaise conjoncture mondiale fait apparaître sous une lumière nouvelle les principes solennellement affirmés au moment de l'introduction de l'euro comme monnaie européenne unique et culminant dans les engagements réciproques des Etats membres de la zone euro inscrits dans le Pacte de stabilité et de croissance. En effet, face aux difficultés économiques actuelles, nombre de Gouvernements sont apparemment prêts à envisager un allègement du moins temporaire des critères de convergence pour maintenir les acquis de leur politique sociale.

Tout en restant convaincu de l'utilité du Pacte de stabilité et de croissance pour promouvoir l'union monétaire de l'Europe, le Conseil d'Etat ne croit pourtant pas devoir joindre sa voix à celles qui, par crainte d'une dilution de la cohésion économique indispensable au succès de la monnaie unique, réclament incontinent le retour à l'orthodoxie du pacte. En effet, le fait de voir notamment nos principaux partenaires commerciaux confrontés à des difficultés budgétaires internes commande une attitude pragmatique vis-à-vis de leur volonté d'appliquer les critères de convergence de manière souple à leur situation nationale.

L'approche retenue par nos voisins pour sortir de la crise en relançant la consommation et en finançant de grands investissements publics au prix de finances publiques déficitaires ne constitue pas pour autant un modèle qui serait transposable à notre situation nationale.

Au-delà de la réorganisation institutionnelle en cours, l'élargissement prochain de l'Union européenne pourra comporter pour l'économie luxembourgeoise des avantages en termes d'ouverture de nouveaux marchés pour les exportations de l'économie nationale et d'affluence de main-d'œuvre nouvelle, surtout dans les secteurs d'activité confrontés à une pénurie prononcée de personnel. L'élargissement renferme pourtant aussi le risque de mettre la compétitivité de certains secteurs à l'épreuve face à la concurrence de produits souvent moins chers provenant des nouveaux Etats membres. Ces évolutions ne resteront certainement pas sans effet ni sur l'économie luxembourgeoise ni, par ricochet, sur nos finances publiques. Une préparation adéquate à cette nouvelle perspective devrait dès à présent être menée de concert par les pouvoirs publics et les milieux socio-économiques concernés.

Déjà dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'année en cours, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de rappeler que les orientations politiques dégagées lors des rendez-vous commu-

nautaires à Feira et à Nice avaient de quoi diminuer l'attrait de notre place financière. Malgré les assertions contraires des instances représentatives du secteur financier indigène, il est à craindre que le compromis trouvé lors du Conseil ECOFIN du 21 janvier 2003 sur la fiscalité de l'épargne au sein de la Communauté ne tende dans le même sens, tout comme les initiatives nationales prises par d'aucuns de nos pays voisins à l'égard de capitaux déposés par leurs nationaux à l'étranger.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les risques à long terme inhérents à une croissance plus faible de l'emploi pour ce qui est de la viabilité du régime général d'assurance pension, surtout lorsque sous l'effet d'une expansion moins soutenue de la main-d'œuvre employée par l'économie luxembourgeoise le système viendrait plus rapidement à maturation que prévu. La forte affluence de frontaliers sur le marché de l'emploi national profite, comme le relève à juste titre le récent rapport de l'OCDE de septembre 2003 sur l'économie luxembourgeoise, à la population résidente grâce aux recettes fiscales qu'elle génère. Cette forte proportion de frontaliers dans la population active du Grand-Duché pourrait à son tour mettre en danger l'équilibre des finances publiques, dans la mesure où, sous l'effet de la dégradation des performances économiques que nous avons connues jusqu'ici, le nombre des frontaliers employés au Luxembourg viendrait à diminuer massivement et que, sous l'effet de la pression politique de l'Union européenne, le système d'imposition actuel devrait être modifié au détriment du budget national. En effet, la persistance de la mauvaise conjoncture pourrait forcer les entreprises luxembourgeoises à de fortes réductions supplémentaires de leur main-d'œuvre, tout en conduisant dans les bassins de recrutement limitrophes à une importante recrudescence du chômage. Lors du Conseil Emploi et Affaires sociales de l'Union européenne du 20 octobre 2003, le risque identifié dans le rapport de l'OCDE précité de voir le Luxembourg un jour devoir contribuer aux frais d'indemnisation des frontaliers ayant perdu leur emploi dans notre pays sera devenu réalité au moment où l'accord politique intervenu aura eu l'aval du Parlement européen et aura été coulé dans la forme d'une norme juridique communautaire. Certes l'obligation d'intervenir financièrement serait limitée dans le temps (le compromis retient une durée de 3 mois) et l'indemnisation se ferait aux taux appliqués par le pays de résidence (moins favorables que ceux prévus dans la législation luxembourgeoise). Or, tout en ayant un effet tout à fait marginal sur les finances publiques de nos pays voisins, le coût de la solution retenue se solderait au Luxembourg par une substantielle dépense publique annuelle supplémentaire. S'y ajoute la crainte que l'ouverture de principe intervenue n'expose les autorités nationales à de nouvelles pressions futures qui pourraient ne pas se limiter à une indemnisation plus ou moins longue de frontaliers ayant perdu leur emploi au Luxembourg. En tout état de cause, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de procéder prochainement à un examen circonstancié des scénarios évoqués pour en évaluer la probabilité sous l'angle de vue du droit communautaire et pour en mesurer l'impact budgétaire possible. Dans ces conditions, il pourrait s'avérer opportun d'évaluer la plus-value pour l'économie nationale résultant des emplois nouvellement créés.

L'évolution macroéconomique au Luxembourg

Le fléchissement de l'économie mondiale avait d'abord atteint notre secteur financier particulièrement exposé aux chocs extérieurs à cause de sa large ouverture sur les marchés internationaux. Entre-temps, ce ralentissement touche l'ensemble de l'économie, même si c'est à des degrés différents selon le secteur économique considéré.

Depuis 2002, la perte de vitesse de l'économie frappe également de plein fouet les finances publiques qui subissent ce revers au moment où les effets d'allègement de la réforme fiscale pour les entreprises et les ménages se font sentir dans toute leur étendue au niveau des recettes budgétaires. Ce phénomène se manifeste clairement à partir de 2003, alors que les efforts consentis par les administrations fiscales au cours des deux exercices écoulés pour récupérer les arriérés d'impôts avaient préalablement pu en masquer pour partie l'impact effectif.

Dans leur rapport précité sur l'économie luxembourgeoise, les experts de l'OCDE notent que „l'ampleur de ce ralentissement est surtout imputable au secteur financier qui représente environ un tiers du PIB“, et estiment qu'une reprise progressive du secteur financier pourrait s'amorcer encore dans le courant de cette année sous l'effet de la volatilité décroissante des marchés financiers internationaux. Toutefois, „ce facteur, conjugué au regain d'activité dans la zone euro, devrait porter le taux de croissance aux alentours de 3 pour cent d'ici à 2004“. Cette prévision rejoint celle du Statec avancée dans sa note de conjoncture de juin, mais a dû être fortement atténuée en octobre 2003. Tout en qualifiant cette perspective de „médiocre“ par rapport à la moyenne pluriannuelle des performances excep-

tionnelles du passé, le rapport de l'OCDE met en évidence un autre phénomène – celui de la recrudescence du chômage déjà évoquée – qui avait jusqu'à présent épargné notre pays. En effet, la croissance restera certainement trop faible pour stabiliser le taux de chômage au cours des mois à venir. Enfin, et c'est là la recommandation de l'OCDE, le Gouvernement devra trouver les moyens pour „*intégrer la dégradation des perspectives de croissance dans les décisions de dépenses publiques*“.

Le scénario retenu dans le rapport de l'OCDE apparaît aux yeux du Conseil d'Etat à bien des égards comme très optimiste, notamment en ce qui concerne l'échéancier avancé pour la reprise économique en général et pour la stabilisation des marchés financiers en particulier. S'y ajoute la forte appréciation de l'euro par rapport au dollar américain et les aléas qui planent sur l'évolution du prix des produits pétroliers. En outre, il est plus que douteux que dans le contexte juridique nouveau qui évolue sous l'effet du droit communautaire le secteur bancaire réussisse à renouer avec les résultats du passé. Même en retrouvant à une échéance plus ou moins proche les conditions de haute conjoncture, l'apport du secteur financier qui, faut-il le rappeler, a contribué au cours des dernières années pour un tiers au PIB, se situera donc vraisemblablement à un niveau bien inférieur. Cette perspective imposera à l'Etat un train de vie plus modeste dans le domaine des finances publiques, à moins de réussir à développer les autres secteurs économiques et à créer de nouveaux créneaux grâce à une politique de diversification économique soutenue. C'est dire qu'il y a un risque de rupture très concret avec la capacité de l'économie nationale d'atteindre, année pour année, grâce aux performances extraordinaires d'un seul secteur le double, voire le triple du taux de croissance de nos principaux partenaires commerciaux.

Assurer une croissance durable grâce à l'implication de tous les secteurs économiques

Ce serait par conséquent illusoire que de vouloir ancrer au seul secteur financier l'objectif de stabilisation de l'activité et de croissance économique durable (cf. orientations générales des politiques économiques de la Commission européenne). Au contraire, il faudra plus que d'antan y intégrer et responsabiliser les autres secteurs de l'économie nationale. Pour ce qui est des mesures à envisager pour dynamiser l'économie nationale, le Conseil d'Etat se permet de renvoyer aux idées développées dans le message de la Fedil en vue des élections législatives 2004 „*Les entreprises méritent votre attention*“, ainsi qu'au commentaire de la Chambre de commerce relatif au projet de budget pour 2004 („*La fin des années fastes*“), publié en guise d'éditorial dans l'édition 7/2003 de son bulletin Merkur. Les idées avancées qui, de l'avis du Conseil d'Etat, concordent largement avec la démarche gouvernementale en matière de politique économique, lui semblent présenter une base valable pour surmonter les difficultés du moment. Ne sont-ce pas en effet les activités hors secteur financier qui depuis le changement de la situation en 2000 sont à elles seules responsables de la croissance de l'économie nationale certes freinée, mais néanmoins toujours encore bien plus forte que celle notée chez nos partenaires européens? En fait, comme la valeur ajoutée de l'activité du secteur financier a sensiblement baissé depuis 2001, ce sont surtout d'autres secteurs de l'économie qui assurent depuis lors la croissance du PIB (cf. graphique 1. *valeur ajoutée réelle par activité* du rapport OCDE). Dans ces conditions, la nouvelle note de conjoncture du Statec d'octobre 2003 évalue la croissance en volume du PIB à 1,2% en 2003 (contre 0,5% pour l'Union européenne), tout en tablant pour 2004 sur une progression du PIB de 2% ou plus si la reprise est au rendez-vous (face à une croissance dans la zone euro qui resterait en deçà de 2%). Abstraction faite de la volatilité des prévisions applicables à une économie de petit espace que documentent ces corrections, il y a donc, par rapport aux prévisions de l'été retenant une croissance de 1,5% en 2003 et de 2,8% en 2004, un différentiel non négligeable de -0,3 et -0,8% qui ne restera évidemment pas sans incidence sur les finances publiques.

Dans la mesure où l'envolée des paramètres de la croissance économique, à laquelle nous nous étions si confortablement habitués, risque d'être interrompue plus que passagèrement, il faudra donc, si notre pays veut sortir renforcé de la situation, se mettre rapidement d'accord sur l'identification des faiblesses structurelles de notre économie afin de pouvoir ensemble engager les moyens pour y remédier.

Différentes initiatives récentes du Gouvernement pointent dans la bonne direction. La mise en valeur des friches industrielles contribuera non seulement à réduire les tensions sur le marché du logement, mais permettra surtout de créer les réserves foncières indispensables pour servir de site d'implantation à des entreprises nouvelles, *condicio sine qua non* d'une politique de diversification industrielle. A cet égard il faut également reconnaître l'importance du programme de développement des infrastructures de communications et de transports entamé par le Gouvernement qui est nécessaire pour assurer la

mobilité de la population résidente ou active au Luxembourg et qui est indispensable au déploiement de l'activité économique, à son approvisionnement et à ses expéditions, tout comme à ses échanges avec les autres centres d'activités à l'étranger.

L'expérience récente montre que croissance économique, d'une part, et utilisation rationnelle de l'énergie et protection de l'environnement, d'autre part, ne sont pas forcément des objectifs antinomiques. Les initiatives prises ou à prendre dans ce domaine par les entreprises privées méritent d'être soutenues par les pouvoirs publics, comme documenté par le projet de loi de transposition du nouvel encadrement communautaire du 3 février 2001 des aides de l'Etat pour la protection de l'environnement. Aux yeux du Conseil d'Etat, la refonte des règles sur la compatibilité environnementale de l'activité économique devrait d'ailleurs s'avérer un terrain de choix pour appliquer les principes de la simplification administrative dans l'intérêt de l'activité entrepreneuriale et de l'avancement des grands projets d'infrastructure promus par le Gouvernement.

Devant la toile de fond de la diminution des moyens budgétaires disponibles, il sera souhaitable de soumettre à un examen critique le subventionnement parfois généreux de certaines activités. Dans ce contexte, un premier regard devrait être jeté sur le soutien financier public particulièrement généreux de l'exploitation (au-delà de l'investissement initial) d'installations de production d'énergies renouvelables.

En considérant la réforme fiscale, à côté du ralentissement économique, comme l'une des causes majeures de la situation tendue à laquelle se trouvent confrontées les finances publiques, d'aucuns pourraient être tentés de revenir en arrière et de rétablir l'équilibre budgétaire par une augmentation des impôts directs. Le Conseil d'Etat veut une nouvelle fois souligner son attachement à la récente réforme fiscale, parce qu'il estime d'abord qu'à l'heure actuelle il n'y a aucune raison qui justifierait un revirement en la matière. Cette réforme a substantiellement réduit la charge fiscale tant pour les entreprises que pour les individus. Or, d'une part, les allègements intervenus contribuent à maintenir le pouvoir d'achat des ménages et à libérer les fonds requis pour permettre aux entreprises de procéder aux modernisations et aux investissements nécessaires pour assurer leur compétitivité. D'autre part, cette réforme renforce sur le plan de la fiscalité des sociétés l'attrait du Luxembourg pour des investisseurs étrangers, car elle place notre pays sur un rang très compétitif par rapport à l'ensemble des autres Etats membres de l'Union européenne. En fait, la réforme en question situe les sociétés luxembourgeoises sur le plan de la charge d'imposition au deuxième rang (immédiatement après l'Irlande connaissant une ponction fiscale des sociétés encore plus faible) au sein de l'Union européenne.

L'actuelle discussion communautaire sur une harmonisation supplémentaire des taux de la taxe sur la valeur ajoutée, où notre pays occupe le premier rang avec les taux les plus bas au sein de la Communauté, ne devra pas, de l'avis du Conseil d'Etat, servir d'alibi à une augmentation des taux luxembourgeois de la TVA pour renflouer les caisses de l'Etat à un moment où l'équilibre budgétaire s'avère difficile, même si seuls les taux „réduits“ et „super-réduits“ en étaient concernés. En effet, l'effort de diversification, qui fait par ailleurs le consensus, ne pourra être couronné de succès que si l'ensemble de nos facteurs de compétitivité, dont des taux bas en matière de TVA, sont maintenus et renforcés. La modification des taux de la TVA en discussion, si légère fût-elle, qui dans le cas présent constituerait en plus une contre-performance sur le plan social, risquerait par contre d'être interprétée comme signal dans le mauvais sens.

Les avantages d'un niveau bas des prélèvements obligatoires pratiqué par les gouvernements successifs pour garantir la compétitivité du site luxembourgeois ont d'ailleurs été documentés de façon éloquente par le récent choix des sociétés américaines AOL – America Online – et Amazon de venir établir leur centre de gestion européen au Luxembourg. Il appartiendra aux partenaires sociaux de faire preuve du même discernement, en matière de prélèvements sociaux.

L'idée d'augmenter les accises sur le carburant de 7 cents par litre pour disposer de recettes fiscales supplémentaires destinées à alimenter le fonds de chômage est compréhensible sous l'angle de vue de la mise en équilibre du budget. Tout en ne s'opposant pas à cette démarche, le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler le risque pour le Luxembourg tenant à un différentiel non suffisamment attractif par rapport aux prix pratiqués dans nos pays voisins.

Maîtriser la recrudescence du chômage

Parmi les paramètres fondamentaux du développement économique du pays, le chômage est certainement un des facteurs qui suscite les plus vives inquiétudes. La récente appréciation de la situation

faite par le Statec note que l'économie luxembourgeoise continue à créer des emplois (au premier semestre 2003 plus de 4.000 emplois nouveaux ont été créés par rapport à la situation fin 2002). Selon le Statec, cette tendance va se poursuivre, même si c'est à un rythme faiblissant depuis 2001 et comportant une croissance de l'emploi intérieur de 1,7% en 2003 et de 1% en 2004, avant de regagner modestement en dynamisme en 2005. L'emploi frontalier restera plus dynamique que l'emploi national; en fait, la création d'emplois nouveaux mène dans la majeure partie des cas à l'engagement de frontaliers. Toujours est-il que le taux de chômage augmente de nouveau depuis 2001; il se situera probablement à 3,6% en 2003 et augmentera jusqu'à 4% en 2004. Au sens large, c'est-à-dire en incluant en plus des chômeurs inscrits les personnes bénéficiant d'une mesure gouvernementale pour l'emploi, le taux de chômage serait de 5,1% en 2003. En outre, il sera vraisemblablement impossible à l'économie luxembourgeoise de retrouver une croissance suffisamment forte au cours des années ultérieures pour faire diminuer le chômage. Le Statec estime qu'à cet effet le taux de création d'emplois, correspondant par ailleurs à une progression du PIB de l'ordre de 5 à 6%, devrait atteindre voire dépasser + 3,5%, performance qui semble irréaliste au vu des prévisions les plus récentes. Et le Statec de conclure que le chômage au sens strict devrait en 2006 approcher les 4,5%, le chômage au sens large avoisinant les 6%.

Devant la perspective de voir donc le chômage s'installer de façon durable à un niveau relativement élevé, le nouveau plan national pour l'emploi 2003 fournira le cadre pour mener une réflexion approfondie sur les causes de cette évolution et les moyens à mettre en œuvre pour la contrecarrer.

Comme les frontaliers contribuent largement aux moyens budgétaires requis pour les allocations de chômage auxquelles ne pouvaient cependant prétendre jusqu'à présent que les seuls chômeurs résidents, l'OCDE souligne les avantages de la forte présence de main-d'œuvre étrangère dans l'économie indigène. Ces avantages ne se limitent pourtant pas aux seuls apports fiscaux et à la disponibilité de la main-d'œuvre requise pour poursuivre la diversification économique malgré les insuffisances du marché national, mais profitent aussi aux régions avoisinantes grâce aux gains des frontaliers travaillant au Luxembourg et grâce à la demande luxembourgeoise en biens et en services au niveau régional transfrontalier.

Abstraction faite de la relative élasticité que la situation décrite continuera de procurer au marché de l'emploi indigène, la lutte contre le chômage croissant devra être menée avec des mesures de politique interne à financer par la communauté nationale.

L'OCDE (cf. rapport 2003 précité) et les instances communautaires (cf. recommandations concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté) s'accordent pour dire que pour relever le défi de la recrudescence du chômage, „*le Luxembourg doit principalement s'attaquer à deux grands problèmes qui concernent les marchés du travail et des produits*“. Il s'agirait, d'une part, d'améliorer l'environnement des affaires en veillant à se défaire de la trop grande dépendance du secteur financier et, d'autre part, d'augmenter le taux d'activité trop bas notamment chez les travailleurs âgés.

Les instances internationales plaident non pour des mesures réduisant le temps de travail de la main-d'œuvre (par exemple réduction de la durée de travail hebdomadaire, abaissement de la limite d'âge pour l'accès à la retraite), mais recommandent une politique active qui, outre l'incitation des travailleurs âgés à rester en activité, doit inclure les objectifs suivants: 1) réformer les prestations de chômage, (y compris pour ce qui est des bénéficiaires du RMG,) en vue d'encourager les intéressés à reprendre progressivement une activité, 2) améliorer en général l'orientation des chômeurs, de leur formation et de leur suivi (en fait, ce sont les personnes jeunes et pouvant se prévaloir d'une qualification scolaire supérieure qui ont les plus grandes chances de réinsertion professionnelle rapide), et (3) assurer une meilleure flexibilité tant de l'emploi que des coûts salariaux et de la main-d'œuvre. A cet égard, les mesures gouvernementales de mise au travail de jeunes à la recherche d'un emploi sont spécialement mises en évidence par les experts internationaux. Cette approche devrait être soutenue par la continuation des efforts entrepris pour éliminer les imperfections de notre système d'éducation scolaire, mises à jour par l'„étude PISA“, ainsi que par le développement soutenu de l'„économie fondée sur le savoir“. Les mêmes orientations sont d'ailleurs partagées par la Fedil qui recommande en outre de promouvoir l'ouverture du secteur public aux non-nationaux afin d'éviter une division entre marchés de travail privé et public, ouverture qui vient d'être entamée du moins timidement grâce aux récentes réformes du statut légal de la fonction publique et qui e.a. est documentée par l'article 15 de la loi budgétaire en projet.

Or, la lutte contre le chômage sera vaine si elle ne se place pas dans le cadre d'une politique de développement et de diversification économiques et de stimulation de l'activité industrielle et commerciale

génératrice d'emplois. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de rappeler les paramètres qui conditionnent à son avis un environnement propice à la reprise: créer les infrastructures et les réseaux de communication requis pour l'implantation de nouvelles activités, assurer la disponibilité d'une main-d'œuvre adéquatement formée et flexible pour répondre aux exigences du marché, maintenir et renforcer sur le plan réglementaire et fiscal un environnement favorable à la compétitivité des entreprises actives au Luxembourg ou disposées à s'y implanter.

Garantir l'équilibre des finances publiques

D'emblée, il faut constater que contrairement aux craintes nourries par d'aucuns, le Gouvernement n'a pas succombé, à l'approche de l'échéance électorale de juin 2004, à la tentation d'un budget „pré-électoral“ qui aurait été destiné à servir un clientélisme partisan. Tout au contraire, le projet de budget reflète une prise en compte réaliste des faiblesses structurelles du moment, assurant ainsi la continuité de la politique budgétaire au-delà de la législature en cours. Il préserve par ailleurs l'acquis social, option confirmée formellement par le ministre de l'Economie lors de l'ouverture de la Foire d'automne le 19 octobre 2003 („*il ne sera pas fait marche arrière sur des aspects de politique sociale*“).

En début du présent avis, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de relativiser les chiffres clés avancés par le Gouvernement en les comparant aux critères du SEC 95. Il a de même noté que l'équilibre budgétaire est notamment le fruit d'une forte réduction des moyens financiers mis à la disposition des fonds budgétaires, instrument classique de gestion de la politique d'investissement de l'Etat. Fortement dotés au cours des années antérieures grâce à l'affectation des plus-values budgétaires en fin d'exercice, les fonds disposent effectivement de réserves solides permettant une réduction passagère de leurs dotations, qui est en plus corrigée pour le fonds des routes et le fonds du rail par l'emprunt prévu, sans que cette réduction n'affecte le niveau des investissements publics.

Le Conseil d'Etat apprécie la décision de renoncer en 2004 à des engagements supplémentaires de personnel, sauf pour ce qui est de la poursuite des programmes d'engagement de fonctionnaires dans les secteurs „sûreté et sécurité“ et „enseignement“.

Alors que la réorganisation des forces de l'ordre à la suite de la fusion de la gendarmerie et de la police touche à sa fin et que l'effectif identifié comme nécessaire de la nouvelle police grand-ducale sera atteint sous peu, le bilan de la réforme que le Gouvernement et la Chambre des députés ont pu dresser en 2003 a abouti sur un résultat globalement positif. Tout en s'en félicitant, le Conseil d'Etat voudrait toutefois rappeler que ce succès ne constitue pas un acquis définitif, mais que l'efficacité de cette importante administration, tout comme celle des autres services de l'Etat, mérite d'être régulièrement vérifiée pour empêcher le développement d'activités non productives et pour assurer en permanence la meilleure adéquation entre les moyens mis en œuvre et la réalisation des missions légales.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat veut bien croire que la correction des imperfections mises à jour par l'étude PISA doit passer e.a. par les renforcements actuels de l'effectif du corps enseignant. Il se demande pourtant si, dans l'intérêt de la même finalité, le réagencement qualitatif des cours et le nombre moyen d'heures des enseignants ne mériteraient pas d'être remis sur le métier en vue d'améliorer l'offre scolaire au bénéfice des écoliers et des élèves.

Dans la mesure où la renonciation de l'Etat de procéder à des engagements supplémentaires devra porter ses fruits, il semble évident au Conseil d'Etat, bien que le projet de budget reste muet sur la question, que les principes valant pour la fonction étatique doivent s'appliquer à l'Etat au sens large, impliquant l'ensemble du secteur public, y compris le secteur conventionné. Or, la volonté de procéder à une „*adaptation significative*“ des crédits par lesquels l'Etat intervient dans les frais de fonctionnement des organismes conventionnés permet d'en douter. La règle d'un traitement similaire par rapport aux services de l'Etat devrait pourtant au moins valoir pour les établissements publics, entreprises et organismes dont la gestion est tributaire des interventions financières à charge du budget de l'Etat.

En plus, l'efficacité de l'arrêt temporaire d'engagements pour compte de la fonction publique sera fonction de la capacité du Gouvernement de procéder de façon systématique à une remise en cause de certains emplois ne répondant plus aux besoins et aux critères de productivité d'une Administration moderne. Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il au Gouvernement de procéder, d'ici la finalisation du projet de budget pour 2005, à la mise en œuvre d'un programme de mesures de rationalisation, projets d'automation et transferts de personnel utiles pour assurer une meilleure adéquation entre l'évolution des fonctions de l'Etat et les ressources humaines à sa disposition.

Dans cette même logique, le Gouvernement devrait également se prononcer sur l'opportunité de donner suite à la suggestion des experts de l'OCDE mise en avant dans leur rapport de recourir plus largement aux analyses coûts-avantages et coût-efficacité. Dans quelle mesure cette suggestion est-elle transposable au cas luxembourgeois? Quels pourraient être les secteurs d'action publique, voire les projets susceptibles d'être concernés par ce genre d'évaluation?

Par ailleurs, le rapport de l'OCDE préconise l'externalisation, voire la privatisation de certaines activités que les pouvoirs publics continuent à gérer en régie propre, bien que le fait d'en confier l'exécution au secteur privé permette des économies certaines. A titre d'exemple, le cas des autobus de ligne gérés par les CFL et le TICE est cité, où surtout l'application des conditions de rémunération et de travail plus favorables du secteur public conduisent à un surcoût substantiel pour le budget de l'Etat dans le cas des CFL et pour celui des communes membres du syndicat intercommunal dans le cas du TICE. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à ses propres réflexions formulées dans le cadre de son avis du 5 novembre 2002 relatif à la loi budgétaire en cours d'exécution.

L'analyse critique que la Banque centrale du Luxembourg a faite du projet de budget pour 2004 notamment en ce qui concerne le maintien de l'équilibre budgétaire par la voie d'une réduction substantielle des dotations des fonds d'investissement publics doit être rapprochée de l'effort public projeté en matière d'investissement. En effet, même si la réserve des fonds spéciaux de l'Etat diminuera d'un cinquième, les dépenses effectuées à charge des fonds publics seront en 2004 relativement plus importantes qu'en 2003 par rapport à la somme globale des dépenses budgétaires, en passant de 9,6% à 10,2% du total. A cet égard, il faut en particulier mentionner l'évolution des dépenses à charge du fonds du rail qui doubleront par rapport à 2002 ou encore celles du fonds d'investissements publics scolaires qui augmenteront en 2004 de 50% par rapport à 2003.

Le fait pour le Gouvernement d'envisager pour la première fois depuis 1998 de nouveau le recours à un emprunt peut certes être interprété sous l'angle de vue de la politique de stabilité budgétaire de la Communauté comme une partielle remise en cause des engagements pris au moment du passage à la monnaie unique. Faut-il pour autant condamner ce choix à un moment où, dans l'intérêt de la conjoncture économique et de l'amélioration des infrastructures de transport, le Gouvernement entend maintenir les programmes d'investissement à un niveau élevé malgré le tarissement des recettes fiscales? Le Conseil d'Etat note que les projets routiers et ferroviaires, financés à charge des deux fonds bénéficiaires de l'emprunt prévu, constituent des investissements dont la réalisation s'étirera sur plusieurs exercices consécutifs et dont la mise en service se situera dans la période 2007-2020 (cf. échéancier de la stratégie mobilité.lu du département des Transports et calendrier de planification de l'IVL). Alors que le bénéfice des investissements s'en trouvera décalé de plusieurs années, il est à son avis défendable de financer du moins en partie par des emprunts ces grands travaux, plutôt que de mettre à contribution les disponibilités budgétaires à un moment où les recettes fiscales diminuent. Cette démarche obligera cependant l'Etat à surveiller étroitement sa capacité d'endettement ainsi que le respect des critères du Pacte de stabilité dans l'hypothèse où le recours à l'emprunt devrait se répéter après 2004.

L'examen de certains crédits alloués aux différents départements ministériels

Le Conseil d'Etat se passera d'une revue exhaustive des crédits prévus dans le projet de budget et se bornera à commenter certaines lignes budgétaires plus directement concernées par les observations générales formulées plus en avant.

Globalement, il faut constater que nombre de crédits budgétaires varient fortement d'un exercice à l'autre, sans que les explications utiles ne se retrouvent dans le commentaire relatif au budget des dépenses. Il devient difficile, voire impossible, d'en apprécier le bien-fondé devant la toile de fond de l'actuelle situation budgétaire.

En ce qui concerne les crédits proposés pour le ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, le Conseil d'Etat tient d'abord à rappeler sa crainte de devoir interpréter la hausse des crédits destinés à couvrir les frais de fonctionnement de nombreux organismes du secteur conventionné comme comportant notamment des moyens financiers pour l'engagement de personnel supplémentaire à un moment où les engagements nouveaux dans l'administration étatique seront suspendus. Dans la mesure où cette crainte devrait se vérifier, le Conseil d'Etat ne pourrait que manifester sa plus vive réprobation pour cette façon de procéder qui reviendrait à appliquer deux poids et mesures à la gestion du service public selon que celle-ci est effectuée en régie propre par l'Etat même ou confiée au secteur conventionné.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est surpris de noter l'augmentation de plus de 2,2 millions d'euros des crédits inscrits pour compte du même ministère et destinés à „l'effort substantiel qui est prévu en ce qui concerne la prise en charge de personnes en fin de vie“. Abstraction faite de ses hésitations quant au principe même de l'institution de mouiroirs, il avait, au moment d'aviser le projet de loi portant modification de la loi du 23 décembre 1998 autorisant le fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres sociogérontologiques et foyers de jour psychogériatriques (*doc. parl. 4988*), recommandé de maintenir la démarcation nette entre le volet „gériatrie“ et le volet „accueil de personnes âgées“ introduite dès 1998 dans la législation, le ministère de la Santé étant compétent dans le premier cas, et le ministère de la Famille dans le second. Comme une démedicalisation de la mort s'avère à bien des égards illusoire, le Conseil d'Etat avait estimé que la compétence du dossier devrait clairement rester intégrée dans le domaine de la santé. L'inscription des crédits nécessaires à l'exécution du projet de loi précité dans le budget du ministère de la Famille fait admettre l'intention du Gouvernement de ne pas suivre le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le ministère du Travail et de l'Emploi, le Conseil d'Etat note les efforts louables pour gérer le chômage et la lutte contre l'exclusion sociale qui sous-tendent la forte dotation du fonds pour l'emploi. Il convient dans le même ordre d'idées de souligner l'intérêt de l'étude projetée sur les travailleurs âgés en guise de réponse à la problématique afférente soulevée dans le rapport de l'OCDE, tout comme l'importance des crédits disponibles pour venir en aide aux travailleurs handicapés et pour assurer leur mise au travail. Par contre, pour ce qui est des budgets pour l'Administration de l'emploi et pour l'Inspection du travail et des mines, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de l'explication fournie par le commentaire qui justifie les crédits comme „consacrés à des renforcements de personnel“ et comme destinés à la „consolidation des efforts entrepris“. Est-ce dire que pour les deux administrations en cause le principe de la suspension des engagements de personnel ne s'applique pas? Et faut-il interpréter la volonté de simplement consolider les efforts du passé comme absence d'initiatives politiques nouvelles en matière de lutte contre le chômage à un moment où le sous-emploi atteint des dimensions que notre pays n'a pas connues depuis la dernière guerre mondiale?

Le méli-mélo politique autour de la réduction en 2004 de la part de l'Etat de 45 à 40% en matière d'assurance dépendance a occupé le devant de la scène politique au début du mois d'octobre. Le Conseil d'Etat croit avoir compris la décision apparemment intervenue comme étant motivée par le souci d'équilibrer le projet de budget sans toucher aux acquis des bénéficiaires et comme étant dès lors limitée au seul exercice 2004, le taux actuel de 45% devant être rétabli à partir de 2005. Or, si la décision est donc apparemment intervenue sur le plan politique, sa formalisation fait défaut au niveau de la loi budgétaire en projet. Il conviendrait de redresser cette omission dans le cadre des amendements budgétaires.

Au chapitre des budgets des départements de l'Economie et des Classes moyennes, le Conseil d'Etat note les dotations importantes pour promouvoir la compétitivité (+ 32,5%) et pour soutenir les efforts d'investissement des entreprises en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (+ 50%). En contribuant à répondre aux recommandations de l'OCDE, ces crédits ne donnent pas lieu à d'autres observations.

En ce qui concerne le département des Transports, le niveau élevé des crédits pour compte des transports publics est maintenu, témoignant de la volonté politique de continuer à réserver au défi de la mobilité l'attention méritée. Au regard des conclusions du rapport itérativement cité de l'OCDE, le Conseil d'Etat est cependant à se demander si, comme il l'a déjà soulevé en relation avec son interrogation sur le coût exorbitant des autobus exploités par les CFL et le syndicat intercommunal TICE par rapport au prix de revient facturé par les transporteurs privés, toutes les mesures de rationalisation ont été prises pour réduire la facture publique, tout en maintenant un niveau de qualité élevé de l'offre. Qu'en est-il d'éventuelles adaptations tarifaires susceptibles de rapprocher le taux de couverture du prix de revient des transports publics luxembourgeois aux taux de couverture bien plus élevés valant communément à l'étranger? Qu'en est-il par ailleurs du bien-fondé des autres propositions des experts de l'OCDE? Certes, le Conseil d'Etat doute de l'efficacité d'un péage sur certaines parties particulièrement sollicitées du réseau routier national, dans la mesure où la faisabilité technique de la proposition ne serait donnée qu'en relation avec le recours à la télématique et risquerait en outre d'entraîner un effet de transfert du trafic non souhaité sur le réseau routier secondaire. Il se demande toutefois, ensemble avec les experts de l'OCDE, si la suppression de l'abattement en matière d'impôt sur le revenu au titre des migrations quotidiennes ne pourrait pas avoir un effet comparable.

Conclusion

Nonobstant la confrontation critique des chiffres clés du projet de budget avec les critères d'évaluation du SEC 95 effectuée par la Banque centrale, les ratios budgétaires pour 2004 témoignent de la volonté du Gouvernement de maintenir les finances publiques en équilibre et de continuer à appliquer une politique budgétaire concordante avec les exigences du Pacte européen de stabilité et de croissance. La dimension de solidarité et de justice sociales n'en a pas pour autant été omise, les acquis sociaux sont maintenus et une attention particulière est réservée aux catégories sociales les plus défavorisées, dont les handicapés et les exclus sociaux. En outre, le projet de budget reflète le souci du maintien et du développement d'un environnement politique, réglementaire et fiscal favorable à la compétitivité des entreprises, tout en assurant aux particuliers le maintien des acquis sociaux créés au cours des années passées.

Toutefois, la situation économique doit inciter au développement accéléré de nouveaux créneaux porteurs, même si ce sera au prix de la remise en cause de certains avantages dégagés par la conjoncture exceptionnelle vécue jusque dans un passé très récent.

Aussi le Conseil d'Etat juge-t-il hautement nécessaire qu'en présence de la raréfaction des moyens budgétaires, le Gouvernement mette à profit les circonstances propices qui s'en dégagent pour lancer les réformes structurelles utiles pour améliorer l'efficacité du service public et pour accroître la productivité des services administratifs, tout en modernisant les méthodes et outils de travail et en adaptant les structures aux missions nouvelles engendrées par les aspirations d'une population en constante progression et les contraintes d'une emprise communautaire de plus en plus présente dans le processus décisionnel national.

*

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET DE LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

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

D'un point de vue purement formel, le Conseil d'Etat recommande de libeller dans l'ensemble du texte la devise monétaire euro en toutes lettres au lieu de recourir au signe €.

Article 3

L'article sous revue adapte les coefficients de réévaluation prévus à l'article 102, alinéa 6 L.I.R. à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cette adaptation est réalisée suivant un rythme biennal.

Toujours est-il que les coefficients en question servent également, aux termes de l'article 2, lettre b) de la loi modifiée du 14 février 1955 portant modification et coordination des dispositions légales et réglementaires en matière de baux à loyer, pour réévaluer le capital investi. Il en résulte une discordance entre le terme de la réévaluation du capital investi et le terme de l'adaptation des loyers, fixé par la prédite loi à trois ans. La révision envisagée de la législation sur les baux à loyer devrait chercher à faire concorder le terme de l'adaptation des loyers avec celui de la réévaluation du capital investi.

Article 6

Afin de tenir compte du projet de directive du Conseil de l'Union européenne restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, le taux de la redevance de contrôle sur le fuel domestique utilisé comme combustible est augmenté de 5 à 10 euros par 1.000 litres. Comme le texte de la directive n'a pas été publié, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure de vérifier le fondement juridique du relèvement envisagé. Toutefois, il s'étonne que la recette afférente inscrite au budget des recettes (article 36.014, section 64.5) ait été maintenue au même niveau que l'année passée, malgré le dédoublement de la taxe.

Article 9

Le Gouvernement envisage une adaptation du droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale, affectée au financement du fonds pour l'emploi, en ouvrant la possibilité de majorer le taux applicable aux carburants de 70 euros par 1.000 litres.

A l'examen des ressources du fonds pour l'emploi, telles qu'envisagées par les annexes du projet de budget, on constate que la contribution sociale dépassera désormais en importance le produit de l'impôt de solidarité.

Le Conseil d'Etat se demande si les différentes sources de financement du fonds pour l'emploi ne devraient pas être traitées de la même façon du point de vue du droit budgétaire: alors que le produit de la contribution sociale figure au budget pour ordre, le produit de l'impôt de solidarité est inscrit, en contrariété avec le principe de la non-affectation des recettes budgétaires, au budget ordinaire. A l'examen des législations applicables dans les autres Etats membres de l'Union européenne, on constate que le chômage y est principalement financé par des cotisations. Cette source de financement n'apparaît donc pas au budget ordinaire de ces Etats. Dans la mesure où le Luxembourg doit justifier sa performance budgétaire dans le cadre de l'Union européenne, on peut se demander si l'on ne doit pas faire abstraction de renseigner l'impôt de solidarité au budget ordinaire, sous réserve de consacrer cette approche sur le plan juridique.

En lignée avec ses considérations générales, le Conseil d'Etat souscrit à la politique d'emploi active visant à réinsérer les chômeurs dans le monde du travail, qui s'est développée notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action national pour l'emploi 1998. On constate que les dépenses pour ces mesures dépassent celles allouées à l'indemnisation du chômage complet. Aussi, compte tenu des enjeux financiers et de la multitude des projets, s'impose-t-il que ces programmes soient régis par des critères de gestion très stricts et que leurs résultats soient validés régulièrement au regard de l'objectif qui leur est assigné.

D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de mettre le mot „droits“ au singulier à l'intitulé de l'article 9 et de supprimer au paragraphe 1er, à la suite des termes „utilisés comme carburant,“ les termes „qui sont“.

Article 14

L'article 14, paragraphe 1er, prévoit qu'au cours de l'exercice 2004, il n'est procédé à aucun engagement de personnel. Or, il appert qu'en dehors des exceptions prévues à cette règle au paragraphe 3, ainsi que des nouveaux emplois envisagés par des lois spéciales dont question dans le cadre des considérations générales, différents articles budgétaires renseignent des crédits à l'effet d'engager du personnel à durée déterminée, tel l'article 11.300 inscrit dans la section 01.9 qui prévoit des crédits pour l'engagement de personnel supplémentaire en vue de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne. L'article 14 ne se réfère donc qu'au personnel permanent et non au personnel temporaire. Aussi le libellé du paragraphe 1er serait-il à préciser en écrivant:

„(1) Au cours de l'année 2004, il n'est procédé à aucun engagement de personnel à *titre permanent* au service de l'Etat, sauf en cas de nécessité établie et s'il s'agit du remplacement du titulaire d'un emploi vacant.“

Le paragraphe 2 établit les règles de computation pour établir l'effectif du personnel. Le point b) qui vise le personnel occupé à temps partiel ne mentionne que les employés et les ouvriers. Or, depuis les récentes modifications du statut général de la fonction publique, l'engagement de fonctionnaires à temps réduit est désormais admis. Par ailleurs, pour rester en ligne avec l'observation faite à l'endroit du paragraphe 1er et le libellé du point a), il y a lieu de préciser qu'il s'agit du personnel occupé à titre permanent. Aussi le point b) est-il à libeller comme suit:

„b) *les fonctionnaires*, les employés et les ouvriers occupés à *titre permanent et* à tâche partielle dans la limite des effectifs en hommes – heures/an au 31 décembre 2003.“

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu de régulariser définitivement la situation des emplois visés au paragraphe 4. Alors que l'article 27 règle le remboursement des rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail, le maintien de la disposition sous revue paraît superfluetoire.

Article 15

L'article 15 énumère les postes pouvant être occupés par des ressortissants étrangers. Si la procédure d'une inscription dans la loi budgétaire peut se justifier pour des emplois occupés à titre permanent, elle est impraticable lorsqu'il s'agit de pourvoir à des vacances temporaires. Aussi y aurait-il lieu de prévoir à cet effet une dérogation générale pour les personnes bénéficiant d'un contrat à durée déterminée, de sorte que l'article 15 serait à compléter par un paragraphe 4 libellé comme suit:

„(4) Est encore autorisé, dans les conditions et suivant les modalités prévues au présent article, l’engagement de personnel de nationalité étrangère dans le cadre d’un contrat à durée déterminée ne pouvant dépasser deux années.“

Article 26

En ce qui concerne l’imputation de la contribution sociale sur les carburants au budget pour ordre, il est renvoyé aux observations faites ci-avant à l’endroit de l’article 9.

Article 35

Le dispositif ne donne pas lieu à observation, si ce n’est que le commentaire fourni par les auteurs de la disposition sous revue est incompréhensible.

Article 39

L’article 39 a pour objet la modification de différentes dispositions d’ordre financier de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux. Les modifications envisagées ne donnent lieu qu’à des observations de forme:

Au point 1 modifiant l’article 10, alinéa 2, il y a lieu de supprimer la virgule précédant les termes „ainsi que“.

A la lettre b) du point 2, la deuxième partie du dispositif du numéro 1° serait à libeller comme suit:

„; *toutefois*, les frais exposés dans ce cadre par l’Administration des services techniques de l’agriculture et l’Administration du cadastre *et de la topographie* restent à charge de l’Etat.“

Par ailleurs, il y a lieu d’écrire „ministre des *Finances*“ et „ministre de l’*Agriculture*“.

Article 40

L’article sous revue envisage la modification de l’article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l’infrastructure ferroviaire afin que le fonds du rail puisse bénéficier de ressources financières provenant d’emprunts de l’Etat. La disposition est à revoir d’un point de vue légistique de sorte à faire ressortir la modification envisagée à l’endroit de l’article 11. L’article 40 sous avis se lirait dès lors comme suit:

„Art. 40.– Modification de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l’infrastructure ferroviaire

L’article 11 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l’infrastructure ferroviaire est modifié comme suit:

1) A l’alinéa 1, il est inséré entre le premier et le deuxième tiret un nouveau tiret libellé comme suit:

„– par des emprunts;“.

2) L’alinéa 2 est remplacé par le texte suivant:

„Les sommes dont question aux tirets deux à six sont portées directement en recette au Fonds.“ “

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 novembre 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

