

N° 5000¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2003**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(5.11.2002)

Par dépêche du 13 septembre 2002, 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 2003, projet de loi qui a été élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

En raison des délais serrés du calendrier retenu pour l'adoption du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat s'est trouvé, à l'exception de l'avis de la Chambre de travail dont il a eu communication, tout comme lors des années précédentes dans l'impossibilité de prendre connaissance des avis des chambres professionnelles, et il n'a donc pas pu en tenir compte.

Le plan du présent avis se présentera comme suit:

1. les éléments-clés du projet de budget pour 2003;
2. le contexte économique général;
3. la pertinence des choix budgétaires par rapport aux recommandations de l'Union européenne;
4. les priorités budgétaires pour 2003;
5. conclusion;
6. l'examen de la loi budgétaire proprement dite.

*

Si pendant de longues périodes de son histoire, le Grand-Duché de Luxembourg a dû se plier à des relations de dépendance économique plus ou moins librement consenties au gré des rapports de forces et des affinités politiques en présence, l'expérience vécue par notre pays depuis le Traité de Maastricht et l'introduction de l'euro donne à cette dépendance une qualité nouvelle jamais connue auparavant.

A l'avenir, ce sera surtout sous l'effet du respect des critères de convergence en matière économique et financière des Etats membres de l'Union européenne, inscrits dans les articles 104C et 109J du Traité, ainsi que des orientations de sa politique monétaire qu'évolueront les choix de la politique économique, sociale, fiscale et budgétaire de l'Etat luxembourgeois.

Au regard de cette intégration économique, librement consentie par notre pays et de concert avec ses partenaires communautaires, il sera avantageux d'examiner le projet budgétaire du Gouvernement à la lumière des recommandations du Conseil ECOFIN de l'Union européenne du 21 juin 2002 concernant les grandes orientations des politiques des Etats membres et de la Communauté pour 2002, sans pour autant ignorer l'évolution économique internationale à laquelle la crise boursière a donné une tournure particulièrement dramatique depuis l'été dernier.

Conscient de l'étape décisive que constituent pour l'intégration communautaire la monnaie unique et le pacte de stabilité qui l'accompagne, le Conseil d'Etat note, non sans un certain désarroi, que les principes solennellement affirmés au moment du passage de la Communauté à l'Union européenne et lors de l'introduction de l'euro n'ont pas résisté aux premières pressions des déséquilibres affichés par les budgets nationaux de certains Etats membres. Et il est à se demander si la Commission aurait également

proposé de reporter le délai d'application des critères de convergence au cas où les difficultés budgétaires auraient affecté des économies nationales pesant moins fortement sur la politique communautaire. Par ailleurs, il sera intéressant de savoir si l'initiative de la Commission répond à un souci d'allègement temporaire des critères de convergence pour ne pas hypothéquer inutilement dès son départ le nouveau système, ou s'il faut interpréter l'approche retenue comme étant le reflet d'un nouveau pragmatisme systématique permettant de plier les principes du droit communautaire aux nécessités de la conjoncture économique. La politique économique et budgétaire de l'Union européenne tout comme celle de ses Etats membres seront différentes selon la façon plus ou moins pragmatique dont seront interprétés et appliqués les principes du Traité. Le Conseil d'Etat se propose d'y revenir plus loin.

Malgré les interrogations qui, d'une part, subsistent sur les conséquences de l'initiative de la Commission européenne de diluer l'application des critères de convergence, pour ce qui apparaît aujourd'hui comme un court laps de temps dicté par la mauvaise conjoncture mondiale, et malgré le fait que, d'autre part, lesdites recommandations reposent sur une analyse de la situation économique remontant au printemps dernier, c'est-à-dire à un moment où la reprise de l'économie mondiale paraissait aux yeux des analystes économiques très proche, ces recommandations gardent, de l'avis du Conseil d'Etat, toute leur valeur comme critères d'appréciation des options budgétaires nationales. Elles se présentent comme suit:

- garantir la mise en oeuvre de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;
- améliorer la qualité et la viabilité des finances publiques;
- dynamiser les marchés du travail;
- relancer les réformes structurelles sur les marchés de produits;
- promouvoir l'efficacité et l'intégration des marchés financiers;
- encourager l'esprit d'entreprise;
- promouvoir l'économie de la connaissance;
- promouvoir un développement durable.

Le Conseil d'Etat entend rappeler sommairement les chiffres-clés du projet de budget gouvernemental et placer son analyse devant la toile de fond de l'évolution du contexte économique international, avant d'en apprécier la pertinence face aux recommandations communautaires précitées et aux orientations générales de la politique budgétaire nationale.

1. Les éléments-clés du projet de budget pour 2003

Le budget courant comporte avec 6.424,3 millions d'euros de recettes et 5.567,3 millions d'euros de dépenses en progression de respectivement 8,24% et 8,19% par rapport au budget 2002 un excédent positif de 857 millions d'euros. Le budget en capital fait apparaître un déséquilibre négatif de 854,2 millions d'euros entre 44,4 millions de recettes (+ 5,73% par rapport à 2002) et 898,6 millions de dépenses (+ 5,34% par rapport à 2002). Le total des recettes représente un montant de 6.468,7 millions d'euros (+ 8,22%) face à un montant global des dépenses de 6.465,8 millions d'euros (+ 7,78%), soit un léger excédent de 2,9 millions d'euros, contre un solde négatif estimé par le Gouvernement à 21,9 millions dans le budget définitif de l'exercice 2002 (notamment après la modification due à la loi du 22 juillet 2002 relative à l'accord salarial dans la fonction publique, entraînant des dépenses supplémentaires de quelque 22 millions).

Le Gouvernement compte atteindre cet équilibre budgétaire sans recours à l'emprunt ni pour le budget proprement dit, ni pour la couverture des dépenses effectuées par le biais des fonds d'investissement. Le dernier emprunt émis par l'Etat remonte d'ailleurs à 1997 (l'équivalent en francs de 94,45 millions d'euros), exercice où le Gouvernement avait en outre décidé – dans le cadre du désendettement des compagnies ferroviaires souhaité par les instances communautaires – de décharger les CFL du remboursement des emprunts antérieurement contractés (l'équivalent de 103,3 millions d'euros).

Les auteurs du projet de loi budgétaire soulignent qu'une des raisons majeures de l'augmentation totale des dépenses budgétaires par rapport à 2002 tient à la volonté de doter les fonds spéciaux et notamment les fonds d'investissement de l'Etat de bases solides pour les dépenses à venir.

L'exposé des motifs révèle les accents principaux de l'approche gouvernementale comme s'agissant autour des maîtres-mots suivants:

- solidarité sociale (au profit notamment des familles, des handicapés de la vie ainsi que des personnes âgées),
- renforcement des moyens de l'éducation et des activités de recherche,
- amélioration de la sécurité des citoyens,
- développement des transports en commun,
- diversification et modernisation des structures économiques,
- avancement dans la société de l'information et développement de l'informatique dans l'Administration publique,
- dotation poussée des fonds d'investissement publics (les dotations prévues accusant avec quelque 873 millions d'euros une progression de 26,6% par rapport à l'exercice en cours).

Quant à la situation financière de l'Etat, il est noté que le compte général de 2001 clôture avec une plus-value de 263 millions d'euros par rapport aux prévisions, permettant des alimentations supplémentaires pour un montant total de 150 millions d'euros au profit des fonds spéciaux. Le solde de 112 millions est affecté à des dépenses supplémentaires qui, selon l'exposé des motifs, „*découlent directement de l'évolution de certains agrégats de la conjoncture de l'exercice écoulé*“. Les recettes supplémentaires qui n'ont pas été affectées aux fonds budgétaires ont été employées pour compenser des dépenses additionnelles ayant servi notamment, d'une part, pour alimenter le Fonds communal de dotation financière (+ 12 millions) et pour acquérir des immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat (+ 28 millions), et, d'autre part, pour intervenir dans le financement de l'assurance pension et de l'assurance maladie (respectivement + 48 et + 19 millions d'euros).

Par rapport au projet avisé par le Conseil d'Etat le 8 novembre 2001, différentes corrections ont été apportées faisant que le budget définitif pour 2002 comporte un excédent des dépenses de 21,8 millions d'euros (cf. observation ci-avant), contre un excédent positif estimé dans le projet initial à 9,2 millions. Ce changement est pour les deux tiers de la différence dû aux effets financiers de la loi précitée du 22 juillet 2002. La nouvelle évaluation budgétaire pour 2002 table du côté des recettes sur un statu quo par rapport aux prévisions retenues lors de l'élaboration du budget en été 2001, recettes budgétaires qui sont pourtant largement tributaires de l'évolution des paramètres économiques. Les auteurs du projet de budget préfèrent ne pas se prononcer en présence des aléas inhérents aux estimations des plus- ou moins-values de recettes à escompter en raison des incertitudes de la situation économique. Or, en présence de la morosité persistante des marchés et de perspectives de reprise que les analystes repoussent toujours plus loin devant eux, l'équilibre budgétaire difficilement négocié au moment de l'établissement du projet de budget en cours d'exécution ne pourra être assuré qu'à la condition d'une hausse soutenue des recettes. Dans leur rapport établi en avril dernier lors de leurs consultations avec les autorités luxembourgeoises, les représentants du FMI avaient observé que notamment sous l'effet conjugué des réductions d'impôt et de l'augmentation des dépenses pour éliminer certains goulets d'étranglement, „*le budget de l'administration centrale sera probablement déficitaire à compter de 2002*“. Par ailleurs, les récentes évaluations économiques du Statec admettent une stagnation de la valeur ajoutée dans le secteur financier, secteur qui génère à lui seul, comme l'a relevé la Banque Centrale du Luxembourg dans son bulletin 2002/3, un tiers des recettes budgétaires. Voilà autant d'indicateurs faisant présager que déjà en 2002 il sera très difficile de tenir le pari de l'équilibre budgétaire, et que cet objectif ne sera certainement pas plus facile à atteindre en 2003. La plus grande discipline sera par conséquent de mise lors de l'exécution du budget au cours de l'exercice à venir.

2. Le contexte économique général

Dans son avis du 8 novembre 2001 relatif au projet de budget pour 2002, le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de mettre en garde contre une appréciation par trop optimiste des paramètres retenus à la base du projet de budget, et il avait recommandé, au regard du ralentissement économique mondial particulièrement perceptible aux Etats-Unis et dramatiquement renforcé sous l'effet des événements tragiques du 11 septembre, de revoir ceux-ci à la baisse.

L'appréciation donnée de la situation économique au printemps de cette année avait encore tout pour démentir le pessimisme du Conseil d'Etat et le bien-fondé de son appel à une prudence accrue dans l'appréciation des paramètres économiques. C'est ainsi que la recommandation de la Commission européenne concernant les grandes orientations des politiques des Etats membres et de la Communauté pour 2002, publiée le 22 avril, notait dans un élan d'euphorie: „*De plus en plus de signes indiquent toutefois*

maintenant que l'économie se trouve dans les premières phases d'une reprise. Certains indicateurs avancés montrent que la situation économique se stabilise. La réaction rapide et décisive de la politique économique, des fondamentaux sains, le rétablissement de la confiance et l'atténuation de l'impact d'une série de chocs économiques, constituent les bases de cette reprise. ... Même si des risques d'évolution moins favorable et des incertitudes subsistent, l'on s'attend à un rebond imminent de l'activité économique dans l'UE.“ Dans sa note de conjoncture 2002/01 de mai, le Statec constatait aussi avec un optimisme prudent que „*l'économie mondiale semble donc avoir dépassé le creux de la vague et la reprise en train de s'installer. En fin de compte, le ralentissement de la conjoncture mondiale, initié aux USA par une correction de l'investissement en capital fixe et de la constitution de stocks, aura été plutôt modéré. En dépit d'une forte baisse de leur confiance, les consommateurs auront aidé à maintenir un solide rythme d'expansion de leurs dépenses, ce qui a aidé à conforter la conjoncture globale*“.

Dans son étude économique de la zone euro 2002, publiée en juillet, l'OCDE abondait dans le même sens: „*La zone euro est entrée dans une phase de redressement après un ralentissement de l'activité économique qui jusqu'à présent n'a guère compromis l'amélioration observée sur les marchés du travail. Stimulée par le rebond de l'économie américaine et une orientation de la politique favorable à la croissance, la reprise s'accélénera dans le courant de cette année.*“

C'est dans ces conditions que le Gouvernement a retenu les paramètres suivants pour mettre au point son projet de budget pour 2003: Une croissance économique qui, en termes de PIB, s'exprimera en 2003 par une croissance de 6,6% après 2,7% en 2002, 3,5% en 2001 et 8,5% en 2000. Une consommation finale des ménages qui connaîtra un taux de croissance de 3,7% après 3,8% en 2002, 4,8% en 2001 et 3,5% en 2000. Des exportations de biens et de services en progression de 8% après 3,9% en 2002, 2,5% en 2001 et 14,3% en 2000. Un marché du travail avec une augmentation de l'emploi intérieur de 2,9% après 3% en 2002, 5,6% en 2001 et 6% en 2000, en présence d'un taux de chômage progressant légèrement à 3% après des taux de respectivement 2,9 et 2,6 en 2002 et 2001.

Face à l'optimisme reflété par ces paramètres devant la toile de fond de la conjoncture mondiale actuelle, le Gouvernement s'est pourtant montré conscient des incertitudes qui planent sur ses prévisions pour 2003, en retenant notamment parmi les risques majeurs l'effet de l'évolution défavorable des marchés boursiers sur le secteur financier au Luxembourg ainsi que l'appréciation durable de l'euro par rapport au dollar américain, dont la parité 1:1 amputerait, selon les estimations du Centre d'observation économique français, la croissance européenne de 0,4 point en 2003, comparé à un taux de change de 1 euro pour 0,85 dollar US. Le Conseil d'Etat se doit de constater que les risques et incertitudes potentiels que les auteurs du projet avaient identifiés sont entre-temps devenus très réels.

L'évolution récente des principales économies semble donner raison aux prévisions pessimistes. Même si certains indicateurs fondamentaux, comme par exemple la bonne résistance de la consommation des ménages ou le recul du chômage ou encore le comportement favorable du marché immobilier favorisé par un faible niveau des taux d'intérêt, n'écartent pas l'hypothèse d'une reprise prochaine aux Etats-Unis, de nombreuses incertitudes continuent de planer sur l'économie américaine et constituent indirectement une menace pour la conjoncture mondiale dans son ensemble. Si le 11 septembre 2001 a eu un impact certes non négligeable sur les marchés financiers, les indicateurs boursiers avaient pourtant vite fait de se redresser, alors que la perte de confiance des investisseurs due aux scandales récents, auxquels étaient impliquées quelques valeurs-phares de la bourse américaine ainsi que les instances de contrôle mêmes, a laissé des cicatrices bien plus profondes. L'euphorie entourant la révolution technologique qui avait conduit à une croissance effrénée des marchés boursiers est définitivement révolue, les incertitudes économiques freinent les investissements, le risque d'une nouvelle guerre du Golfe et son impact sur les prix pétroliers sont autant de facteurs qui s'érigent en contre-courant du regain de confiance indispensable à une reprise de la conjoncture.

En Europe, l'économie allemande traditionnellement élément moteur du marché européen traîne. Les difficultés de plusieurs Etats membres de la zone euro pour maîtriser leurs déficits budgétaires ont amené la Commission à composer avec des convenances politiques nationales. De l'avis de nombreux observateurs, un attachement trop rigide aux critères convenus aurait en effet risqué de conduire à des tensions économiques et sociales qui en fin de compte se seraient avérées contre-productives pour la reprise. Et, le report du délai d'application des critères de convergence ne dispensera nullement les gouvernements nationaux d'une discipline budgétaire sans faille, accompagnée d'une politique économique destinée à rétablir la confiance dans l'économie de marché.

Ramenées à l'échelon luxembourgeois, les perspectives ne s'avèrent guère plus favorables. Même si le Luxembourg remplit toujours sans problème les critères du pacte de stabilité, l'on ne peut plus igno-

rer un certain nombre de clignotants économiques, signes imperturbables d'un fléchissement de la conjoncture. La dépendance prononcée du secteur des services et notamment du secteur financier n'arrange pas les choses. Le déclin des bourses a déconcerté de larges couches de la population qui, sous l'effet de l'euphorie de la fin des années 90, avaient pris goût à investir leur épargne dans des portefeuilles mobiliers. Le secteur des assurances, qui a placé une grande partie de ses réserves mathématiques dans des titres boursiers, s'en trouve également affecté. Les orientations dégagées par les instances communautaires lors des rendez-vous de Feira et de Nice risquent de diminuer l'attrait de la place financière luxembourgeoise pour certaines activités de banque privée. Le secteur bancaire, dans son ensemble, souffre sous l'effet de la crise boursière et sous l'atrophie des commissions sur les services bancaires. Si dans les années 90, l'essor de l'économie luxembourgeoise était particulièrement marquée par la croissance spectaculaire du secteur financier, des assurances et autres métiers connexes, force est de constater que le ralentissement actuel dans ces branches pèse sur le taux de croissance de l'économie en général. Or, le caractère atypique de l'économie luxembourgeoise si souvent utilisé à l'époque pour expliquer ses performances extraordinaires, a risqué de faire oublier qu'une économie de petit espace, tournée vers les marchés internationaux, ne peut à la longue évoluer qu'au rythme de croissance des marchés où elle s'approvisionne et où elle déverse ses produits.

Le Statec vient de revoir à la baisse la croissance du PIB pour 2001 (1% au lieu de 3,5%, taux qui constituait déjà une révision vers le bas par rapport aux premières estimations tablant sur une progression de 5%). Les nouvelles prévisions s'écartent notablement des paramètres économiques à la base du projet de budget. Les taux de respectivement 3,5%, 2,7% et 6,6% retenus pour l'élaboration du budget sont, selon le Statec, à remplacer respectivement par 1%, 0,5-2% et 2-3,5% pour les années 2001, 2002 et 2003, soit une différence de croissance de 7 à 8% sur une période de trois ans.

La taille de notre économie nationale rend illusoire la mise en oeuvre d'une politique anticyclique qui serait fondée sur des mesures macroéconomiques. Il reste que, nonobstant la stagnation actuelle de la valeur ajoutée générée par le secteur financier, la réforme fiscale des années 2001 et 2002 ainsi que l'accord salarial dans la fonction publique ont permis et continueront de garantir une bonne résistance de la demande domestique. La deuxième étape de la réforme fiscale a en outre apporté un regain de compétitivité des entreprises actives sur le plan international. Les grands projets d'infrastructure déjà décidés par les pouvoirs publics ou à l'état de projets, notamment dans le domaine des transports et des infrastructures scolaires ainsi que dans les domaines social et de la santé, feront que la demande publique restera orientée positivement.

Néanmoins, le contexte économique actuel et les prévisions qui en résultent pour les années prochaines rappellent avec vigueur les valeurs d'une diversification économique conséquente qui, nonobstant les performances conjoncturelles réalisées par un secteur déterminé, a tout intérêt à ne point négliger ses autres piliers. Le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à poursuivre sa politique de diversification dans le secteur industriel pour éviter une dépendance trop prononcée des services. Le déploiement économique indispensable au maintien du haut niveau de vie national auquel nous prétendons ne saura se passer des plus-values générées par l'activité industrielle et artisanale. Or, les taux de progression extraordinaires du PIB de la fin des années 90, principalement dus à un secteur tertiaire en pleine effervescence, ont failli obnubiler le fait qu'à la longue c'est à l'ensemble des secteurs de l'économie que nous devons notre richesse nationale, et qu'il faut d'abord une activité économique créatrice de plus-values avant de pouvoir répartir celles-ci. Au regard des perspectives économiques nouvelles, il y aura certainement avantage à s'en souvenir en particulier dans les nombreux contentieux sur la réalisation de projets d'intérêt général où l'Etat se voit opposer des intérêts locaux, voire particuliers dont les motivations sont étrangères à tout souci d'une protection bien comprise de l'environnement naturel.

3. La politique budgétaire nationale face aux recommandations communautaires

En comparant les performances luxembourgeoises aux grandes priorités communautaires et aux principales actions à mener au niveau de l'Union européenne, la Commission a noté en avril dernier que les ratios budgétaires restent très positifs. Malgré le fléchissement de la croissance du PIB, cette croissance restera (même après la récente révision à la baisse opérée par le Statec) parmi les plus importantes de l'Union européenne. Si donc à cet égard le Luxembourg fait fonction d'élève modèle, la Commission recommande cependant de réserver une attention particulière à l'évolution des dépenses courantes en 2003 et de *„veiller à ce que la hausse n'exécède pas celle des dépenses budgétaires totales [tout en s'efforçant] de remédier au manque de souplesse de certains types de dépenses courantes“*.

Au regard des recommandations communautaires citées plus haut, le Luxembourg continuera, compte tenu de sa taille, à subir l'évolution macroéconomique bien plus que de pouvoir influencer vraiment sur le cours des choses. Abstraction faite des vicissitudes qui affectent la conjoncture actuelle, les défis qui se posent pour les finances publiques luxembourgeoises se situent davantage dans le moyen terme, dans la mesure où il s'agira de consolider les acquis sociaux et de pourvoir à la compétitivité internationale de l'économie dans une perspective de développement durable.

Quelles seront les orientations à moyen terme à donner au développement et à la diversification économiques à un moment où „*les signes d'un début de maturation de ce secteur clé* (= le secteur financier) *sont apparus*“ (rapport FMI d'avril 2002)? L'expansion des dernières années s'est accompagnée d'un ralentissement de la productivité totale des facteurs et d'une hausse des coûts unitaires de la main-d'oeuvre. Le rythme freiné de la croissance de l'emploi à laquelle le pays s'est habitué au cours des dernières années suffira-t-il à assurer à la longue la viabilité de notre système de sécurité sociale et à en accroître la solidité? Des plus-values budgétaires resteront-elles disponibles en nombre suffisant pour alimenter les fonds spéciaux, principal instrument budgétaire pour financer les grands projets d'infrastructure prévus par le Gouvernement? La programmation financière quinquennale des investissements répond-elle encore aux exigences d'une politique moderne d'aménagement du territoire et de développement durable? Sera-t-il possible de mettre de façon appropriée en oeuvre les moyens administratifs requis pour répondre aux exigences de l'intégration communautaire (rythme de transposition accéléré d'un nombre croissant de directives, dédoublement de fonctions administratives sous l'effet des contraintes communautaires de séparation des fonctions de contrôle et de gestion des services publics, ...)? Quelles sont les adaptations à apporter au cadre légal en place pour dynamiser l'activité économique en général et celle des PME en particulier? Une réflexion approfondie ne s'impose-t-elle pas pour évaluer le bien-fondé des dépenses dites incompressibles du budget courant? Au regard de la forte progression des nouveaux engagements pour le troisième exercice budgétaire consécutif, ne faut-il pas s'interroger sur l'opportunité de gérer un nombre plus étendu de services publics, non pas directement par l'administration centrale, mais par des structures moins onéreuses pour l'Etat et plus flexibles dans l'intérêt de la population et des entreprises?

Dans son avis précité du 8 novembre 2001, le Conseil d'Etat avait déjà esquissé pour certains des domaines évoqués les orientations politiques selon lesquelles les nombreux automatismes et rigidités inhérents à la gestion budgétaire pourraient être diminués afin de laisser plus de place à une politique volontariste susceptible d'améliorer à moyen et à long terme la qualité et la viabilité des finances publiques et pour ainsi mieux pouvoir répondre aux attentes placées dans les pouvoirs publics. Ces observations gardent douze mois plus tard toute leur valeur. Par ailleurs, il faut constater que, nonobstant l'important effort consacré à cet égard par le projet de budget pour 2003 et caractérisé par une progression du taux des dépenses d'investissement tant par rapport au total des dépenses budgétaires que par rapport au PIB, le tarissement des excédents budgétaires au cours des années à venir posera la question de la politique des investissements publics sous un angle de vue nouveau. Comme il ne sera pas possible de faire les ponctions nécessaires dans le budget des dépenses courantes, le Gouvernement sera obligé de revoir ses priorités et de s'accommoder d'un rythme de réalisation plus modeste des investissements publics. Dans la mesure où déjà à l'heure actuelle plusieurs projets d'envergure, comme par exemple celui de la construction d'une nouvelle aérogare, sont financés par le biais de la loi de garantie, il faut en outre se demander si, dans les conditions qui s'annoncent, l'Etat pourra renoncer à recourir à d'autres formes de financement s'il ne veut pas risquer de reporter à une échéance trop lointaine la réalisation de certaines infrastructures collectives jugées jusqu'ici comme hautement souhaitables, voire indispensables dans la perspective du maintien d'un taux élevé de la croissance démographique.

Hormis certains aspects touchant aux perspectives à long terme, le Conseil d'Etat estime que l'objectif communautaire de la qualité et de la viabilité des finances publiques est globalement atteint à court et à moyen terme.

La réforme fiscale réalisée au cours des deux dernières années comporte un allègement important des prélèvements fiscaux pouvant libérer surtout au niveau des entreprises des potentialités financières pour l'investissement, lui-même créateur d'emplois.

Un deuxième objectif de l'amélioration de la qualité des finances publiques identifié par les instances communautaires concerne les investissements dans le capital humain ainsi que dans la recherche-développement. La réponse donnée à cet égard par le projet de budget permet de constater, du moins en ce qui concerne les moyens financiers mis à disposition, que cet objectif sera honoré. Les dépenses consacrées en 2003 à l'enseignement non universitaire représentent 2,73% du PIB et comportent une

progression de 6,14% au niveau des dépenses courantes et de 118,32% au niveau des dépenses en capital par rapport aux crédits votés pour 2002. 50 enseignants supplémentaires seront engagés au cours de l'année prochaine pour faire face à l'augmentation de l'effectif d'élèves. Les crédits prévus pour l'enseignement universitaire augmenteront de 45,8% par rapport à 2002. Un effort particulier est prévu pour soutenir les activités de recherche et le développement technologique où depuis 1999 les crédits budgétaires auront progressé de 255,29%, dont 32,8% pour le seul intervalle entre 2002 et 2003. Si les moyens budgétaires sont par conséquent disponibles pour s'attaquer à plusieurs des défis majeurs posés par l'enseignement et la recherche, il faudra encore savoir utiliser à bon escient la manne budgétaire. Compte tenu de la progression importante des moyens financiers, le Conseil d'Etat estime qu'en tout état de cause une gestion rigoureuse des fonds, complétée par une évaluation critique de leur affectation, sera nécessaire pour justifier le niveau des crédits à allouer.

Quant aux réformes institutionnelles et structurelles des mécanismes d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques, la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, instituant une direction du contrôle financier, et la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, ont créé le cadre organisationnel pour répondre à cet objectif. Les nouvelles structures ont requis l'engagement d'un supplément d'effectifs important appelé à vaquer aux nouvelles missions. Trois ans après la mise en vigueur de la réforme, il serait, de l'avis du Conseil d'Etat, indiqué de procéder à une évaluation d'ensemble du système pour voir si les buts fixés à l'époque par le législateur ont été atteints, si l'adéquation des moyens mis en place est donnée, et où résident les forces et faiblesses des nouvelles structures.

De l'avis des instances européennes, l'amélioration de la viabilité à long terme des finances publiques demande des initiatives sur trois fronts: 1° réduire rapidement la dette publique, 2° relever les taux d'emploi notamment chez les femmes et les travailleurs âgés et 3° donner aux systèmes de retraite et de santé une base financière solide. Hormis les difficultés d'alimenter dorénavant les fonds d'investissement dans l'hypothèse où les plus-values budgétaires risqueront de disparaître, le premier point d'action ne pose pas de problème pour le Luxembourg. Par contre, et la Commission l'a relevé à juste titre dans le cadre de ses recommandations d'avril 2002, notre pays reste à la traîne pour ce qui est de l'emploi des femmes et des travailleurs âgés, nonobstant la panoplie de mesures destinées à faciliter l'accès des femmes au marché de travail depuis l'élaboration des plans d'action nationaux. Le Conseil d'Etat constate la volonté du Gouvernement de faire évaluer la législation en vigueur par l'Observatoire des relations professionnelles et de l'emploi en vue d'en corriger les éléments empêchant ou freinant les possibilités d'atteindre à cet égard les objectifs communautaires. Quant au troisième point d'action, le Gouvernement estime que d'éventuelles pressions sur le régime de retraite par répartition resteront gérables compte tenu d'une progression saine de la population active sous l'effet de l'immigration et de la forte demande d'emploi non satisfaite dans les régions voisines du Grand-Duché, même si ce pari repose sur l'hypothèse d'un taux de croissance économique moyen de 4% par an. Compte tenu de la difficulté fort probable de maintenir la croissance économique à un taux moyen suffisant sur les décennies à venir, le Conseil d'Etat voudrait relever l'impact que la question risque objectivement d'avoir à long terme, impact qui ne permet pas d'esquiver encore longtemps le débat et de reporter *sine die* des réponses claires dans un dossier revêtant une importance vitale pour la pérennité et de nos finances publiques et de notre système de sécurité sociale.

4. Les priorités budgétaires pour 2003

Les priorités que le Gouvernement a retenues lors de l'élaboration du projet de budget sont énoncées dans l'exposé des motifs: solidarité sociale, éducation nationale et recherche publique, sécurité des citoyens et transports publics. S'y ajoute la volonté de poursuivre la diversification et la modernisation des structures économiques ainsi que l'avancement de notre pays dans la société de l'information.

Au chapitre précédent, le Conseil d'Etat a déjà examiné la forme selon laquelle le Gouvernement entend soutenir sa politique de l'éducation et de la recherche sur le plan budgétaire; il n'y reviendra donc pas.

La priorité réservée à la solidarité sociale et à la politique sociale et familiale de l'Etat vise en somme trois domaines différents de l'action publique qui concernent les budgets départementaux du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, des ministères de la Sécurité sociale et de la Santé ainsi que du département Coopération du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense.

Tout en renvoyant à son observation concernant les risques d'une fragilisation à plus long terme des finances publiques en relation avec le financement de la sécurité sociale, le Conseil d'Etat note que les efforts consentis en matière d'accroissement de l'emploi conjoint, objectif mis plus particulièrement en exergue dans les recommandations communautaires précitées, auront un impact direct sur les charges pour l'Etat. Par ailleurs, le financement des „baby-years“ ne sera désormais plus assuré par le biais des cotisations, mais l'Etat prendra en charge la majoration proportionnelle en résultant au moment de l'accès à la pension des intéressées. Les cotisations payées jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2002, qui sont considérées à cet égard comme des avances dont le montant cumulé s'élève pour le moment à quelque 100 millions d'euros, permettront à l'Etat de ne plus provisionner le crédit budgétaire afférent jusqu'après 2006, la charge financière en question se trouvant reportée. Il ne s'agit donc ici que d'un allègement temporaire du budget.

Au niveau des dépenses gérées par le département de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, le Conseil d'Etat constate que les efforts pour mettre en place des structures d'accueil permettant l'encadrement des enfants en dehors des heures de classe vont dans le bon sens alors qu'ils faciliteront l'accès à l'emploi féminin. Un effort budgétaire similaire est prévu pour créer à l'intérieur du pays des infrastructures appropriées pour le placement familial, destinées à limiter le transfert des enfants placés dans des institutions à l'étranger aux cas où des structures indigènes spécifiques ne se justifieraient pas. Enfin, le Conseil d'Etat souscrit entièrement aux moyens budgétaires prévus pour soutenir l'ensemble des efforts préventifs contribuant à éviter le placement d'enfants et d'adolescents.

Au titre de la solidarité internationale, il convient de souligner le niveau important qu'a atteint au cours des dernières années l'aide publique au développement, censée passer en 2003 à 0,84% du revenu national brut.

80 des 361 nouveaux postes qu'il est prévu de créer en 2003 par le biais du *numerus clausus* seront affectés à l'effectif de la Police grand-ducale dont 20 pour le seul service de la police judiciaire. Parallèlement, les effectifs des cours et tribunaux ainsi que des établissements pénitentiaires seront augmentés. Il est évident que ces engagements entraîneront au-delà des frais de personnel proprement dits des dépenses complémentaires pour équiper et pour loger ce personnel et pour assurer sa formation. Tout en souscrivant à l'objectif même d'un renforcement des moyens pour améliorer la sécurité du citoyen et tout en reconnaissant la nécessité de disposer des ressources humaines requises pour réaliser cet objectif, il faut pourtant se rendre à l'évidence que ce sont surtout les frais de personnel qui contribuent à la progression des dépenses budgétaires dites incompressibles. Le Conseil d'Etat estime que son observation concernant l'intérêt d'évaluer le résultat de la réforme introduite par les lois précitées du 8 juin 1999 et ayant conduit à la création d'un contrôle financier et à une réorganisation de la Cour des comptes est également valable pour la Police grand-ducale au moment où les deux dernières des structures régionales prévues dans le cadre de sa nouvelle organisation territoriale viennent d'être rendues opérationnelles.

En ce qui concerne la progression soutenue des engagements de renforcement en général dans la fonction publique, le Conseil d'Etat voudrait réitérer son appel à la modération, tout en croyant que les voies sont données pour alléger dans nombre de domaines de l'action publique l'appareil administratif. La remise en cause pure et simple de certaines procédures en place, des plans de rationalisation appliqués régulièrement dans les services administratifs, ou encore des transferts au secteur privé de certaines missions de service public dont la qualité d'exécution ne requiert pas obligatoirement l'intervention de la puissance étatique, constituent autant d'axes de réflexion à explorer dans ce contexte.

La quatrième grande priorité identifiée dans le budget de l'Etat pour 2003 concerne la promotion des transports en commun et le développement des infrastructures de transports tant pour assurer l'adaptation et le développement des raccordements internationaux du pays que pour garantir une mobilité durable à l'intérieur du Grand-Duché comme dans ses relations à l'échelon de la grande région transfrontalière. La stratégie développée à cet égard par le ministère des Transports en concertation avec les départements de l'Intérieur et des Travaux publics prend en compte l'évolution des données structurelles à l'horizon 2020 pour porter à terme à 25:75 le partage modal entre les transports publics et le trafic individuel, ambition qui revient à doubler sur une période d'à peine vingt ans le nombre des déplacements effectués à l'heure actuelle par les transports publics. En combinant l'objectif politique d'un „*modal split*“ de 25% avec l'évolution attendue des données structurelles, les déplacements assurés par les transports en commun devront en fait tripler. Parallèlement le trafic individuel sur route augmentera encore de 30% par rapport à 1997, année de référence utilisée dans les études en cours. Le Conseil d'Etat reconnaît l'opportunité de la forte augmentation des crédits retenus à cet effet pour compte du

secteur des transports. Quant aux dépenses courantes, il faut relever le niveau élevé des crédits pour frais d'études. Si les investissements colossaux programmés pour développer le réseau ferré justifient sans doute des études poussées en matière d'opportunité et de faisabilité des investissements prévus, il y aura pourtant intérêt à mettre en place l'encadrement d'accompagnement et de contrôle des experts commis pour éviter que des deniers publics soient inutilement dilapidés au seul motif de servir la bonne cause.

Une mise en garde analogue semble de mise en relation avec la progression des dépenses courantes destinées à subventionner le transport public par route et par rail. Le Conseil d'Etat note que déjà dans le compte de 2001 les subventions destinées aux CFL ont dû de façon substantielle être corrigées à la hausse (cf. augmentation cumulée des crédits des articles 23.2.31.020 et 23.3.31.023 de 18,75%). Il se demande si l'actuel système de subventionnement des entreprises actives dans le transport public n'incite pas celles-ci à faire beaucoup de kilomètres plutôt que de transporter beaucoup de voyageurs. A son avis, une formule d'intéressement des transporteurs qui serait fonction de l'évolution de la clientèle sur les lignes exploitées mériterait d'être étudiée. Dans le même ordre d'idées, il faut mettre en exergue le surcoût des services prestés par des transporteurs publics par rapport au prix facturé par les entreprises d'autobus privées. La perspective d'une nouvelle rigueur budgétaire au cours des années à venir conduit le Conseil d'Etat à mettre sérieusement en doute l'opportunité de maintenir une situation où le contribuable luxembourgeois doit assumer un surcoût à aucun égard justifié par les nécessités ou la qualité du service offert aux clients des transports en commun.

L'exposé des motifs accompagnant le projet de budget relève à juste titre que le principal effort budgétaire en matière de mobilité durable concerne les investissements prévus en vue d'améliorer les infrastructures de transport, dont la part du lion est réservée à la mise en sécurité et à la qualité du réseau ferré ainsi qu'à l'extension de sa capacité. Le Gouvernement a présenté le programme d'investissement afférent dans le contexte de sa stratégie précitée. Le Conseil d'Etat ne reviendra pas sur le détail en dehors des observations ponctuelles suivantes. Dans la perspective du tarissement probable de la source d'alimentation traditionnelle des fonds d'investissement via l'affectation des plus-values réalisées sur les budgets antérieurs, la disponibilité des crédits d'investissement pourra-t-elle être garantie à l'horizon de la mise en oeuvre du programme ambitieux des projets d'agrandissement du réseau ferré national? Au regard du développement du trafic routier sous l'effet de l'évolution des données structurelles et malgré la politique d'un transfert volontariste du trafic de la voiture individuelle vers les moyens de transports collectifs, le trafic individuel aura tendance à croître encore. C'est dire que la capacité du réseau routier devra également être adaptée au cours des années à venir pour faire face au surplus de trafic attendu. Même si au moment où les grands travaux de création du réseau de grande voirie se trouvent en phase d'achèvement, et que partant les besoins de financement seront bien plus modestes qu'au cours des deux dernières décennies, il reste que le Fonds des routes devra être doté en conséquence. Un autre projet d'envergure, celui de la construction d'une nouvelle aérogare que le législateur a approuvé en juillet 2002, sera financé par le biais de la loi de garantie permettant de prévoir une période de remboursement substantiellement plus longue pour l'emprunt à contracter par le promoteur désigné, la société de l'aéroport, que celle nécessaire pour assurer le financement du projet dans l'hypothèse d'une prise en charge directe du coût par le budget de l'Etat, même si, nonobstant le report de la charge financière, celle-ci restera entière pour l'Etat. Enfin, l'exposé des motifs du projet de loi budgétaire souligne que le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux dispose d'ores et déjà de la presque totalité des avoirs requis pour assurer la contribution luxembourgeoise au TGV-Est Européen consentie en vue de la connexion du Luxembourg au réseau transeuropéen de la grande vitesse ferroviaire. Cette dépense d'envergure ne requerra par conséquent guère de moyens budgétaires supplémentaires.

C'est à bon escient que l'exposé des motifs souligne encore l'importance des PME de l'artisanat, du commerce et du tourisme pour la croissance de l'économie et la création d'emplois. Parallèlement le Gouvernement consacre des efforts importants à la promotion de la diversification industrielle. Les crédits prévus pour promouvoir la compétitivité économique, les investissements et l'esprit d'entreprise progressent de 7,4% et ceux destinés à promouvoir l'exportation de produits et services luxembourgeois de 6,7%. Les potentialités de développement offertes par les programmes communautaires, dont notamment le FEDER, continuent à être exploitées. Le Conseil d'Etat souscrit à cet appui du secteur industriel et artisanal dont l'apport pour le PIB est essentiel à un moment où le secteur financier montre des signes évidents d'un ralentissement. Si la préoccupation du Gouvernement pour la vitalité des PME s'est concrétisée dans la récente réforme fiscale, le Conseil d'Etat se doit néanmoins de constater que para-

doxalement le montant cumulé des crédits inscrits dans les sections 21.0 et 51.0 du projet de budget, réservés aux classes moyennes, est en régression par rapport à 2002.

En matière d'avancement vers la société de l'information, l'Administration luxembourgeoise accuse des retards manifestes par rapport aux services publics des autres Etats membres de l'Union Européenne, certains départements ministériels étant seulement en train pour l'instant de se doter très timidement d'un site Internet. L'augmentation des crédits qu'il est prévu d'allouer au département de la Fonction publique et de la Réforme administrative, au département des Communications et au département de l'Economie constituera sur le plan des moyens financiers le préalable requis pour rattraper les retards et permettra de poursuivre le programme d'action e-Luxembourg (cf. promotion de la recherche-développement et de l'innovation technologique ainsi que du commerce électronique: + 39,4 % au budget du ministère de l'Economie, et progression des crédits de la section 00.8 médias et communications du Ministère d'Etat de 31%) ainsi que de faire progresser à un rythme soutenu l'informatisation de l'Administration de l'Etat (cf. crédits alloués au Centre Informatique de l'Etat en augmentation de 17%). Par contre, il faut noter que les crédits inscrits au budget du ministère de l'Economie en vue de la promotion de la société de l'information seront sans autre explication réduits de 29,4%. Le Conseil d'Etat partage le souci du Gouvernement de réduire les retards dans ce domaine crucial pour l'avenir. En ce qui concerne la mise à disposition massive de crédits pour promouvoir le projet eGovernment, il estime pourtant que les fonds budgétaires ne suffiront pas à eux seuls pour faire bouger les choses plus rapidement. En effet, les problèmes à l'origine des lenteurs incriminées ont bien souvent des causes psychologiques plutôt que de tenir à l'insuffisance des moyens matériels pour y remédier. N'y aurait-il par conséquent pas lieu d'insister davantage sur l'encadrement, la sensibilisation et la formation du personnel concerné pour lui faire comprendre les enjeux en cause et pour lui enlever la crainte qu'un accès facilité du public aux informations détenues par l'Administration ne soit synonyme de travail supplémentaire pour les gestionnaires du service?

5. Conclusion

Dans le cadre de l'appréciation sommaire du projet de budget pour 2003 publiée dans son bulletin 2002/3, la Banque Centrale du Luxembourg est d'avis que „*cette estimation paraît optimiste dans le présent contexte*“, alors que la récente réforme fiscale est susceptible d'avoir du moins à court terme à cause de son effet différé un impact négatif sur les recettes de l'Etat, et que le secteur financier, responsable pour près d'un tiers des recettes fiscales, se trouve depuis des mois exposé à une grande volatilité des marchés financiers. Le Statec estime à son tour que la demande internationale a des chances de reprendre en 2003 sans pour autant retrouver le rythme d'évolution moyen observé dans le long terme 1985-2000; en admettant une reprise modérée de la conjoncture internationale ainsi qu'une poursuite de la stagnation du secteur financier, il situe la croissance réelle du PIB luxembourgeois à 2% en 2003.

Le Conseil d'Etat estime que les éléments sont réunis pour justifier une révision à la baisse des prévisions, et requièrent par conséquent une politique des dépenses publiques prudente, équilibrée et soucieuse des priorités économiques et sociales pour ne pas être contraint de procéder en cours d'exercice à une révision budgétaire.

Aussi réitère-t-il son appel à la plus grande discipline budgétaire.

Du côté des dépenses prévues, les priorités retenues rencontrent globalement les exigences d'une politique soucieuse de la prospérité économique du pays qui, grâce aux mesures de solidarité sociale projetées, fait participer également les moins nantis aux avantages. Cette politique de justice distributive, déjà identifiée antérieurement comme l'une des caractéristiques marquantes du modèle luxembourgeois, veille en plus à faire correspondre les orientations de l'action publique avec les objectifs de la politique communautaire et avec les préoccupations du développement durable, comme en témoignent l'investissement privilégié de deniers publics dans l'éducation et la recherche ainsi que dans une mobilité fondée sur des modes de transport respectueux de l'environnement.

6. La loi budgétaire proprement dite

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

Article 3

La disposition sous revue a pour objet de compléter l'article 96 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu afin d'assimiler l'imposition du forfait d'éducation, introduit

dans notre législation par la loi du 28 juin 2002 à celle applicable en matière de pensions. Cette précision, qui a pour effet de mettre sur un pied d'égalité du point de vue fiscal les bénéficiaires de „baby-years“ et les bénéficiaires du forfait d'éducation, rencontre l'adhésion du Conseil d'Etat, alors qu'elle est conforme aux intentions exprimées par le législateur au moment de l'introduction du forfait d'éducation.

Article 4

Les adaptations d'ordre technique apportées aux articles 147 et 149 LIR concernant la retenue sur les revenus de capitaux ne donnent pas lieu à observation.

Article 5

L'article 5 a pour objet de proroger l'application de la bonification d'impôt pour embauche de chômeurs introduite par la loi du 24 décembre 1996 pour la période du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2005. Le Conseil d'Etat, tout en se ralliant à la prorogation envisagée, doit s'opposer formellement au dispositif proposé, qui est contraire au principe de l'annalité des impôts consacré par l'article 100 de la Constitution. Le Conseil d'Etat doit constater que les auteurs du projet de loi budgétaire ne se sont apparemment pas donné la peine de se reporter à la dernière prorogation dans le cadre de la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000 (*doc. parl. 4590*), où ils auraient pu se rendre compte qu'à la suite de l'avis du Conseil d'Etat du 9 novembre 1999, le législateur a emprunté une technique législative différente. En suivant cette technique, l'article 5 sous revue est à libeller comme suit:

„Art. 5.– Impôt sur le revenu: loi spéciale concernant la bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs

A l'article 1er, deuxième phrase de la loi du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs, la date du „31 décembre 2002“ est remplacée par celle du „31 décembre 2005“.

Pour de plus amples explications, il est renvoyé à l'avis mentionné ci-avant.

Article 14

En ce qui concerne les nouveaux engagements de personnel au service de l'Etat, il est renvoyé aux considérations d'ordre général faites au chapitre 4 du présent avis. Le dispositif proposé donne lieu aux observations suivantes:

Contrairement aux lois budgétaires antérieures, le *paragraphe 2* qui porte sur la comptabilisation des effectifs ne contient plus de dispositions spécifiques concernant le transfert d'emplois entre administrations et carrières et la conversion de tâches partielles en tâche complète. Toutefois, les auteurs du projet ont envisagé implicitement ces cas de figure dans le cadre de la procédure d'autorisation prévue au *paragraphe 5*. Le Conseil d'Etat rend attentif que de ce fait il n'y a plus de seuil horaire à partir duquel les tâches partielles peuvent être converties en une tâche complète. Il conçoit cependant que, compte tenu des velléités d'aménager encore davantage le service à tâche partielle, une certaine souplesse en la matière semble se recommander.

Le *paragraphe 3, point c)* innove en ce qu'il autorise l'engagement anticipé pour des emplois non vacants, sans que la durée de l'occupation anticipée d'un emploi ne puisse être supérieure à six mois. Cette disposition d'ordre général remplace les dispositions particulières au profit de certaines administrations qui permettaient à celles-ci de remplacer par anticipation des fonctionnaires dont le départ à la retraite est envisageable. Cette disposition rencontre donc les critiques du Conseil d'Etat qui, dans ses avis antérieurs en la matière, était d'avis que le problème du remplacement se pose d'une manière générale pour toutes les administrations et qu'il n'était donc pas justifié de trouver des solutions uniquement pour quelques-unes d'entre elles. En effet, le remplacement à la base d'un fonctionnaire qui part à la retraite nécessite en raison des procédures de recrutement et de la période de formation à l'Institut national d'administration publique une période pouvant aller jusqu'à une année. Pendant cette période, un poste à l'administration reste inoccupé. Aussi le Conseil d'Etat, tout en souscrivant à la disposition sous revue, est-il d'avis qu'il y a lieu de porter le délai d'anticipation envisagé de six à douze mois, afin de tenir compte de la réalité des situations qui se présentent. Les termes de „six mois“ seraient donc à remplacer par les termes de „douze mois“.

Au même paragraphe, le *point f*) envisage à l'instar des lois budgétaires antérieures la possibilité d'engager des travailleurs handicapés et des agents de l'Etat reconnus hors d'état de continuer leur service. Quant au fond, le Conseil d'Etat donne à considérer que la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle envisage le reclassement interne et externe des travailleurs qui, tout en ne répondant pas au critère d'invalidation, sont incapables d'exercer leur dernier poste de travail. Cette loi opère une certaine assimilation avec les travailleurs handicapés notamment en ce qui concerne les quotas devant être remplis par les employeurs. Aussi le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'afin d'établir une certaine cohérence entre les différents instruments législatifs, il se recommanderait d'admettre les bénéficiaires de cette loi au même titre que les travailleurs handicapés dans le cadre de la disposition sous examen. C'est pourquoi on devrait compléter la disposition sous revue à la suite des termes „*par la loi modifiée du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés*“ par les termes „*ou faisant l'objet d'une mesure de reclassement au titre de la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle*“. Quant à la forme, il y a lieu de supprimer la virgule précédant le terme „*ainsi*“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit rappeler son observation antérieure que d'un point de vue formel, le terme „*propre*“ est à remplacer par le terme „*apte*“ dans le bout de phrase „*... mais déclarés propres à occuper un autre emploi ...*“.

Le *point i*) du *paragraphe 3* régularise la situation de 12 agents occupés dans différents services de l'Etat, tandis que le *paragraphe 4* proroge, à l'instar des lois budgétaires antérieures, l'autorisation d'engagement au profit de différents services publics. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu de régulariser définitivement la situation des emplois visés au *paragraphe 4* au regard du „*numerus clausus*“.

Article 28

La disposition envisagée permet un décalage entre le remboursement de la part de certains établissements publics (Centre hospitalier neuropsychiatrique, Centres, foyers et services pour personnes âgées) relatif aux rémunérations des agents publics et les frais avancés par l'Etat. Si ce décalage a pu avoir une raison d'être au moment de la mise en place des nouvelles structures qui sont passées du régime d'administrations étatiques à celui d'établissements publics, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de maintenir encore actuellement ces dispositions. En effet, il revient au Conseil d'Etat que ces dispositions accordent à ces établissements publics des facilités dans leurs relations conventionnelles avec l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance, facilités dont ne bénéficient pas les autres prestataires d'aides et de soins, qui doivent respecter les stipulations conventionnelles. Pour des raisons d'équité, le Conseil d'Etat demande une révision des dispositions critiquées dans le cadre de la prochaine loi budgétaire.

Article 38

Le *point I* de cette disposition envisage de compléter les dispositions organiques du Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales par un libellé prévoyant que „le fonds prend en charge les dépenses en relation avec l'étude et l'exécution de ces travaux“. D'après le Conseil d'Etat, cette disposition est surabondante au regard de la mission du fonds qui consiste à assurer „le financement de la construction, de l'extension, de la modernisation, de l'aménagement, de l'équipement, des études, des analyses et des plans dans l'intérêt des infrastructures sociofamiliales ...“. Dès lors l'article sous revue devrait se réduire aux seules dispositions portant sur l'exercice budgétaire 2003. Une modification des dispositions organiques du fonds est superfétatoire, de sorte que l'article 38 est à libeller comme suit:

„Art. 38.– Dispositions concernant le Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales

Pour l'exercice 2003, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge du Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales la participation de l'Etat aux frais d'études ... (suit le texte proposé).“

Article 39

Cet article qui a pour objet de prolonger le délai de l'activité du Fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg ne donne pas lieu à observation, sauf que d'un point de vue formel il y a lieu de remplacer le chiffre „15“ par le terme „quinze“, alors qu'il s'agit en l'occurrence d'un délai.

Article 41

L'article sous revue envisage de modifier dix-huit articles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Dans le cadre de ses considérations générales (voir chapitre 3 du présent avis), le Conseil d'Etat a relevé la nécessité de procéder à une évaluation des mécanismes d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques introduits en 1999. Il ne saurait dès lors consentir à un replâtrage dans le cadre de la présente loi budgétaire. De l'avis du Conseil d'Etat, les modifications de la loi du 8 juin 1999 à envisager à la suite d'une évaluation devraient faire l'objet d'une loi à part, ceci non seulement au vu de l'ampleur et de la teneur des modifications, mais encore au vu du fait que l'une ou l'autre des dispositions envisagées nécessiteraient un examen détaillé du point de vue de sa constitutionnalité. Par ailleurs, le rétablissement dans sa teneur initiale d'une disposition, abrogée par mégarde lors d'une loi budgétaire antérieure, démontre à suffisance les dangers que recèle la procédure préconisée par les auteurs. Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat, qui pourrait consentir, le cas échéant, à des dispositions dérogatoires en ce qui concerne certains délais trop contraignants, s'oppose formellement à l'adoption, dans le cadre de la loi budgétaire, d'une modification légale de la portée de celle prévue par l'article 41 sous revue.

*

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet soumis à son avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 novembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

