

N° 4700²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2001**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(7.11.2000)

SOMMAIRE:

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

*

I. INTRODUCTION

Par dépêche du 19 septembre 2000, 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 2001, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

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

*

Le Conseil d'Etat examine, en guise d'introduction, les chiffres-clés du budget 2001, tout en soulignant que celui-ci est, pour la première fois, libellé en euros, initiative louable en principe, mais qui rend difficile la comparaison avec les exercices précédents.

Autre différence notable: la nomenclature du projet de budget pour 2001 n'utilise plus les expressions de „budget ordinaire“ et „budget extraordinaire“ et leur substitue celles de „budget courant“ et de „budget en capital“, changement qui aurait mérité quelques explications supplémentaires pour apporter un surplus de clarté.

Quant aux chiffres-clés du projet de budget pour 2001, il y a lieu de relever que les recettes du budget courant atteignent 5.396 millions d'euros et sont en progression de 12,74% par rapport au budget définitif de l'année 2000. Ces recettes couvrent à elles seules la totalité des dépenses courantes qui s'élèvent à 4.612 millions d'euros, ainsi que 96,3% des dépenses en capital de 814 millions d'euros. Avec des recettes en capital de 33,9 millions d'euros, le projet de budget clôture avec un excédent prévisible de 4,40 millions d'euros. Le projet de budget pour 2001 est ainsi en équilibre et ne prévoit pas d'endettement supplémentaire.

Le Conseil d'Etat prend acte de ce que le budget des recettes tient compte de la réforme tarifaire de l'impôt commentée ci-après, alors que la progression de 11,55% du budget des dépenses totales

est calculée par rapport au budget définitif de 2000 qui inclut déjà l'accord salarial dans le secteur public.

Ceci amène le Conseil d'Etat à constater que les tendances globales du projet, affichant des progressions à deux chiffres dans ses grandes rubriques de recettes, sont exceptionnelles par rapport à la politique budgétaire pluriannuelle. Le défi politique qui en résulte et qui consiste à diriger ces progressions vers des avantages durables et à long terme pour le pays ne peut pas être sous-estimé.

Le Conseil d'Etat analysera cette situation par rapport à la situation économique nationale et européenne et au regard de la politique budgétaire et des priorités politiques. L'avis du Conseil d'Etat comprend également un examen de la loi budgétaire.

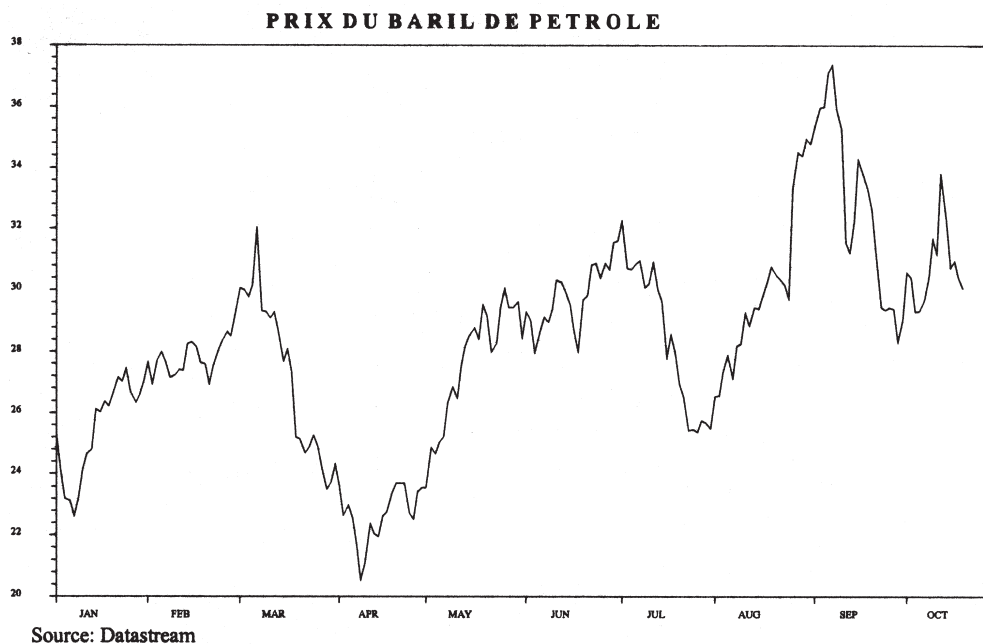
*

II. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Au moment où le Gouvernement faisait préparer les grands paramètres de l'évolution conjoncturelle tant au niveau international qu'au Luxembourg, les tendances générales (basées le plus souvent sur des statistiques du premier semestre 2000) permettaient encore de faire valoir un optimisme franc et fondé. Quelques mois plus tard, certaines données fondamentales ont changé, ce qui amène le Conseil d'Etat à considérer les perspectives économiques avancées comme plutôt optimistes.

Les deux facteurs exogènes qui viennent sensiblement ternir l'image présentée dans le projet du budget pour 2001 sont la flambée soutenue et durable des prix du pétrole et la faiblesse chronique et continue de l'euro. Pris en conjonction, ces deux facteurs contribuent largement à gonfler les taux d'inflation, en particulier au Luxembourg.

Graphique 1: Evolution du prix du baril de pétrole depuis janvier 2000



Alors que l'on pouvait penser en avril que les prix des produits pétroliers pourraient revenir à la normale et que le mini-choc, ayant atteint son niveau le plus alarmant début mars 2000, serait sous contrôle, les prix ont repris à flamber, pour connaître leur paroxysme de 37 USD le baril début septembre et pour continuer leur haute voltige au-dessus de la marque des 30 USD/baril jusqu'à ce jour.

Nous sommes donc bien éloignés, en novembre, de l'hypothèse gouvernementale qui, appuyée par les prévisions du STATEC (entièrement fondées à l'époque), admettaient une stabilisation du prix du pétrole brut autour d'un niveau de 25 USD/baril (en moyenne annuelle).

Dans sa note de conjoncture 3/2000, publiée le 23 octobre 2000, le STATEC prévoit un prix du baril de pétrole de 32,4 USD pour la fin décembre 2000. En revanche, en s'appuyant sur les contrats à terme sur le brut de la Mer du Nord, cotés à Londres, l'institut national des statistiques admet l'hypothèse d'une baisse progressive de ces prix en 2001 pour se fixer à 25 USD/baril en décembre 2001.

Aucun élément, ni politique, ni économique ne permet au Conseil d'Etat de partager ces hypothèses optimistes. Bien au contraire, le climat politique actuel au Moyen-Orient, qui, du jour au lendemain et de manière entièrement discontinue avec les mouvements de paix bien engagés, s'est enfoncé dans une crise sérieuse, ne laisse guère envisager une issue rapide et favorable au problème pétrolier.

Par ailleurs, et de manière générale, les répercussions de ces hausses sur le climat social (dont on pensait au départ qu'elles seraient limitées) ont pris des proportions qu'on ne peut pas négliger: des manifestations qui ont bloqué des journées entières les pays les plus performants de l'Europe peuvent être à l'origine d'une insécurité grandissante qui motiveront tôt ou tard les ménages à gonfler leur épargne et à ralentir leur consommation, selon le scénario connu des années 70.

Sans verser dans un pessimisme gratuit, à l'opposé de l'optimisme du Gouvernement, le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention sur ces facteurs d'insécurité, potentiellement liés aux prix de l'énergie.

*

Sur la flambée des prix des produits pétroliers vient se greffer en 2000 une faiblesse actuelle de l'euro. S'il est une courbe dont l'allure est diamétralement opposée à celle des prix du pétrole, c'est bien celle de l'appréciation de la monnaie unique face au dollar US.

Graphique 2: Cours de l'euro depuis le début de l'année



Source: Datastream

Dans les perspectives qu'il fait siennes pour expliquer ses prévisions budgétaires pour 2001, le Gouvernement suppose que l'euro se stabilise aux alentours de 0,97 USD/euro (en moyenne annuelle). A la fin octobre 2000, cette moyenne annuelle se situe à 0,9316 USD/euro, alors qu'on constate que depuis le mois de juillet la monnaie européenne s'apprécie bien en dessous de cette moyenne.

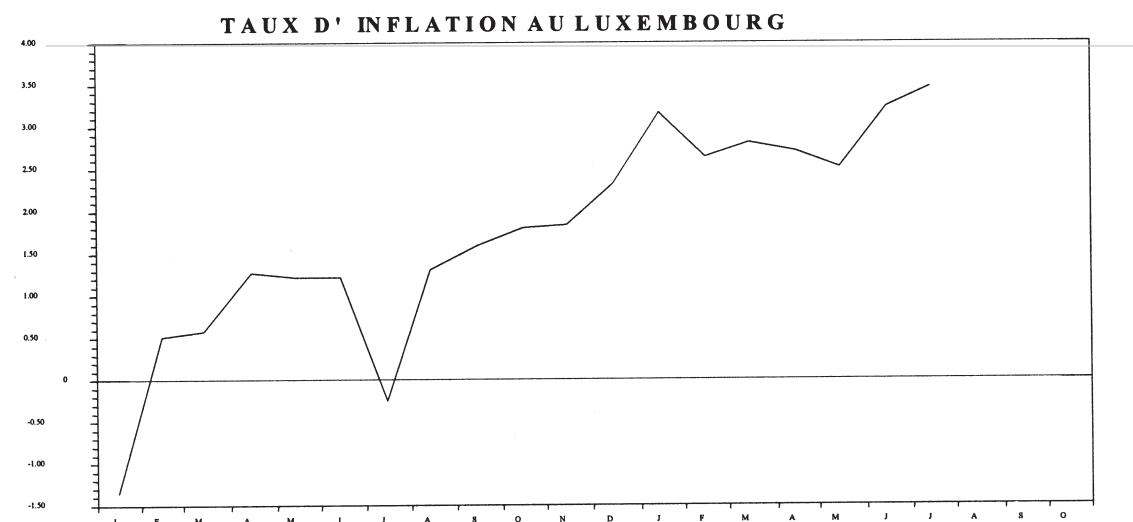
Dans ses hypothèses publiées dans la note de conjoncture 3/2000, le STATEC, de manière neutre et sans prendre position, voit l'euro se fixer à 0,87 USD, sans cependant exprimer cette hypothèse sur un axe temporel.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de surenchérir à toutes ces hypothèses et prévisions, mais il tient à exprimer ses préoccupations face à des pronostics très aléatoires concernant la situation macro-économique du pays. Force est de constater que la Banque Centrale Européenne, devant la situa-

tion décrite, a augmenté ses taux d'intérêt de 225 points de base en moins d'un an. Il s'agit là d'une hausse d'ampleur. Il est pour le moins très optimiste de croire que cela n'aura pas d'impact, ni sur le comportement des entreprises, ni sur celui des consommateurs.

L'effet conjugué des deux phénomènes décrits a un impact certain sur l'inflation dans les pays de la zone euro en général et sur celle du Luxembourg en particulier.

*Graphique 3: L'évolution du taux d'inflation au Luxembourg
(janvier 1999 – juillet 2000)*



Source: Datastream

Au troisième trimestre 2000, l'inflation au Luxembourg affiche un taux de croissance de 3,3% en variation annuelle (analyse de l'indice des prix à la consommation nationale (ICPN)). Ce taux place notre pays en tête par rapport à ses partenaires européens, à l'exception de l'Irlande; ce qui peut susciter l'étonnement des observateurs habitués à une inflation luxembourgeoise progressant plus lentement que la moyenne de ses partenaires européens.

Le Conseil d'Etat n'est pas d'avis que cette situation résulte essentiellement du fait de l'impact plus élevé du prix du pétrole sur les prix à la consommation („à la pompe“), étant donné une structure de prix qui laisse moins de place aux taxes fixes, mais qu'elle est due aussi à une série d'autres phénomènes aussi alarmants les uns que les autres.

Toujours en s'appuyant sur les analyses publiées par le STATEC dans la note de conjoncture 3/2000, le Conseil d'Etat constate que l'inflation sous-jacente, qui neutralise les effets des facteurs exogènes sur notre taux d'inflation national, atteint 2% de croissance annuelle au cours du 3e trimestre 2000, en comparaison à 0,9% en moyenne en 1999. Il y a donc à côté des pressions inflationnistes importées une inflation nationale dont le taux va croissant. Elle est l'effet d'une hausse considérable de l'emploi et des salaires, de l'indexation automatique des salaires déclenchée en juillet et de l'impact indirect des prix pétroliers sur les coûts de production nationaux et par là sur les prix à la consommation. Selon le STATEC, ce dernier effet n'est qu'à ses débuts.

S'y ajoutera l'effet de l'échéance d'une prochaine tranche indiciaire que le projet de budget prévoit pour juillet/août 2001 et que le STATEC, dans ses prévisions plus récentes, avance au deuxième trimestre. S'y ajouteront aussi les effets des allègements fiscaux accordés par la même loi budgétaire et qui feront progresser le revenu disponible des ménages de 2,4% en 2001 et de 3,6% en 2002, ce qui risque d'entraîner une hausse totale de la consommation privée de 4,8% au cours des prochaines quatre années (chiffres: note de conjoncture 3/2000).

Il y a donc bien un processus d'autoallumage en cours, dont les raisons sont „bien luxembourgeoises“.

Les effets combinés de ces phénomènes, à savoir la flambée des produits pétroliers, les cours décevants et perdurants de l'euro, ainsi que les impacts de l'autoallumage luxembourgeois conduisent le Conseil d'Etat à considérer le taux d'inflation de 2% pour 2001 (projet de budget) comme optimiste voire très optimiste. Voilà pourquoi il tient à exprimer son inquiétude et à attirer l'attention sur quelques clignotants macro-économiques allumés.

*

III. LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Dans l'accord de coalition à la base de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, „le Gouvernement s'engage à poursuivre une discipline budgétaire qui veillera notamment à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique“.

Le Gouvernement, se basant en grande partie sur les hypothèses commentées au chapitre précédent, présente ses expectatives concernant la croissance économique du Luxembourg, à l'aide des trois scénarios suivants:

	2000-2003 <i>Scénario défavorable</i>	2000-2003 <i>Scénario moyen</i>	2000-2003 <i>Scénario favorable</i>
PIB réel (version SEC)	4,5%	5,2%	5,9%
Déflateur PIB	2,2%	2,1%	1,9%
PIB (valeur)	6,8%	7,4%	7,9%

Admettant comme mesure de l'accroissement des dépenses publiques pour 2001, une croissance de 5,9% du PIB en volume et de 7,9% du PIB en valeur, le Gouvernement se prononce en faveur du scénario le plus favorable, ce qui au vu des analyses et commentaires explicites plus haut peut paraître courageux, sinon audacieux.

D'un autre côté, le Conseil d'Etat, ayant exprimé à plusieurs reprises ses critiques à l'égard d'une sous-estimation systématique et grossière des recettes publiques prévisibles (voir encore son avis du 3 octobre 2000 concernant le projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999 qui conclut par les termes: „Enfin le Conseil d'Etat rappelle sa position insistant sur une évaluation plus réaliste des recettes prévisibles dès la préparation du budget annuel“, Doc. parl. No 4686), peut se rallier à la décision du Gouvernement de retenir, au moins pour 2001, le scénario de croissance économique le plus favorable. Il formule cependant ses réserves quant à l'extension de ces estimations pour les années 2002 et 2003, telle que pourrait le suggérer la présentation gouvernementale. Il invite de ce fait le Gouvernement à reconsidérer les indices de croissance d'année en année, même si les scénarios présentés sont estimés sur une période de 3 ans.

L'accroissement des dépenses courantes de l'Etat de 8,77% se rapproche du taux de croissance de 7,9% du PIB en valeur, ce qui constitue, aux yeux du Conseil d'Etat, une croissance raisonnable, dans le contexte donné, des dépenses publiques, sans pour autant imposer des barrières fixes ou immuables à la gestion courante des dépenses.

Dans ce contexte le Conseil d'Etat constate que l'expression de „norme budgétaire“ disparaît des considérations générales qui président à la mise en place de la politique budgétaire. Approuvant ce changement dans la présentation de la politique budgétaire de l'Etat, le Conseil d'Etat estime en effet que la planification budgétaire devrait avoir lieu selon des critères de rigueur et de discipline plutôt que conformément à des normes fixes qui d'emblée interdisent toute souplesse et toute flexibilité budgétaires demandées par une politique volontariste. Des progressions discontinues pourraient alors être motivées et acceptées dans certains départements, ceci dans le cadre de réorientations profondes et nécessaires dues par exemple au recrutement d'enseignants, ou encore aux effets possibles d'une éventuelle réforme administrative.

Rapprocher le taux d'accroissement des dépenses de l'Etat de celui du PIB en valeur, tout en permettant un espace libre à la flexibilité et au volontarisme, témoigne, aux yeux du Conseil d'Etat, d'une bonne politique budgétaire.

La discipline budgétaire du Gouvernement s'exprime aussi dans le fait que le projet pour 2001 ne prévoit pas l'émission d'un emprunt nouveau, ni pour le budget proprement dit, ni pour le financement des dépenses des différents fonds d'investissement publics.

Cette décision fera diminuer le rapport de la dette publique au PIB à 5,6%, taux qui, par rapport à la limite de 60% arrêtée par l'article 104 du Traité sur l'Union Européenne, continue à faire du Luxembourg l'élève modèle de la classe des Quinze.

Le Conseil d'Etat appuie le Gouvernement dans cette attitude.

Les mesures d'allègement fiscales

Le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2001 prévoit au chapitre B, sub 3 et 4, une série de mesures ayant comme effet de réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les déclarations gouvernementales formulées à l'occasion de la présentation de ces mesures faisaient état d'une mise en place progressive au cours des deux exercices 2001 et 2002. Les dispositions relatives à 2001 sont inscrites dans le projet de budget sous analyse et peuvent être résumées de la manière suivante:

- le minimum tarifaire exonéré d'impôt passe de 270.000 LUF à 390.000 LUF pour les contribuables de la classe d'impôt 1, et est élevé de 540.000 LUF à 780.000 LUF pour les contribuables des classes d'impôt 2 et 1a;
- les tranches de revenus imposables sont fixées de manière uniforme à 69.000 LUF, alors que la 2e tranche (6%) et la dernière tranche (46%) sont supprimées;
- il reste alors 14 tranches de revenus uniformes auxquelles est appliqué un taux d'accroissement uniforme de 2%. Alors que le taux minimal est de 14%, le taux d'accroissement d'impôt maximal est ramené à 42%;
- la technique pour l'établissement du barème pour la classe d'impôt 1a a été réajustée.

(Les réductions prévues pour l'année 2002 ramèneront les taux d'accroissement des différentes tranches de 4 points de pour cent supplémentaires, ce qui réduit le taux d'entrée à 10% et le taux maximal à 38%.)

Le Conseil d'Etat constate que les dispositions décrites ci-dessus ne sont pas conformes à la déclaration du 12 août 1999, où le Gouvernement annonçait pour 2002 un paquet fiscal plus complet concernant et les personnes physiques et les entreprises, et plus cohérent dans la mesure où il devait résulter d'une réflexion approfondie sur les forfaits, abattements fiscaux et autres conditions d'ajustement:

Déclaration de gouvernement:

„Sur le plan de l'imposition directe des ménages et des entreprises exploitées à titre individuel, le Gouvernement procédera à un allègement de la charge fiscale qui ira bien au-delà d'une correction intégrale pour l'inflation.

Cet allègement comportera une composante d'ajustements structurels au niveau du tarif d'imposition. Celle-ci sera entre autres fonction des conclusions d'un examen approfondi des nombreux abattements existants sous l'aspect de l'efficacité de chacun d'eux par rapport aux orientations générales et volontaristes de la politique générale du Gouvernement.“

Ce paquet fiscal devait par ailleurs être accompagné d'un ensemble de dispositions sociales développées en parallèle, et introduites, ensemble avec le paquet fiscal, le jour de la mise en circulation de l'euro comme monnaie courante.

Le Conseil d'Etat regrette que les réflexions et développements ainsi annoncés n'aient pas pu avoir lieu, ce qui aurait apporté à l'ensemble du travail législatif en cette matière un surplus de cohérence et de bien-fondé. Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de porter un jugement d'ensemble sur l'équilibre global du paquet fiscal connu qu'en partie.

Toutefois, le Conseil d'Etat peut comprendre qu'à la suite des efforts analogues déployés par la France, l'Allemagne et la Belgique et qu'au vu des taux d'accroissement prévisibles des recettes pour l'exercice 2001 (qui atteignent 16,8% si l'on ne tient pas compte de la „moins-value fiscale“), le Gouvernement ait pu gagner la conviction qu'une anticipation d'une partie des mesures projetées pouvait avoir un effet bénéfique sur la situation économique du pays, quitte à remettre à plus tard les décisions complémentaires annoncées.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette façon de procéder. Il invite cependant le Gouvernement à pousser en avant ses analyses quant aux abattements fiscaux et quant à la fiscalité des collectivités, de même que d'arrêter sa position sur le destin et la substitution de l'impôt commercial, afin de pourvoir à toutes sortes de spéculations nuisibles des points de vue politique et économique. Dans ce même contexte général, une attitude sur la place de l'impôt écologique dans notre système fiscal pourrait être définie. En tout, il s'agit de placer au plus vite les dispositions isolées sous avis dans le cadre d'une politique fiscale plus globale et plus systématique.

Dans ce contexte, celui d'une analyse globale de la situation fiscale du pays, le Conseil d'Etat ne souscrit pas à l'analyse des répercussions des mesures proposées en termes de „moins-values de recettes“ ou de „coût de la réforme tarifaire“, la notion de „déchets fiscaux“ ayant heureusement été évitée lors des communications officielles. Il serait bon d'analyser, en effet, même sous forme d'estimation, les impacts des 10 milliards de francs supplémentaires disponibles aux ménages en 2001 (15,5 milliards en 2002) sur la consommation et d'autres sources d'impôt, pour, une fois pour toutes, mettre fin au préjugé intenable, du point de vue économique, qu'un allègement fiscal dans le chef des contribuables (personnes physiques ou morales) se solde de l'autre côté par une perte sèche pour l'Etat. Une réduction de la charge fiscale n'est pas un cadeau gracieusement alloué aux contribuables, mais l'ajustement périodiquement nécessaire d'un barème fiscal fortement progressif. Par ailleurs, et d'un point de vue macroéconomique, cette refonte tarifaire constitue un soutien au potentiel économique du pays et dans la continuité de sa croissance, tout en préservant à l'Etat une marge de manœuvre suffisante pour satisfaire à ses tâches.

Dans le même contexte, celui de la meilleure utilisation économique des sommes importantes ainsi dévolues aux ménages (25,5 milliards de francs en deux ans), le Conseil d'Etat exprime l'avis que des mesures concomitantes, notamment celles qui favorisent l'épargne et l'investissement, devraient être conçues et mises en place dès que possible. S'il est bon, souvent, de donner un élan à la consommation nationale, il n'est pas moins indiqué de drainer une partie des fonds disponibles vers des placements à plus long terme en faveur de ménages, soit par le biais d'instruments d'épargne classiques, soit par des investissements directs dans l'économie du pays. Pareilles mesures auraient par ailleurs la conséquence de limiter l'effet de ces flux sur la consommation directe et de diminuer le risque inflationniste inhérent à ce phénomène, tel que décrit au chapitre précédent.

Le Conseil d'Etat est conscient que ces considérations alimenteront les discussions futures sur l'ajustement de certains abattements.

Sous réserve des observations précédentes et qui concernent surtout certains aspects „de culture fiscale nationale“, le Conseil d'Etat approuve les mesures proposées.

S'y ajoute la conséquence indéniable que cette refonte tarifaire de l'impôt contribue de manière notable à augmenter la compétitivité des entreprises luxembourgeoises sur le marché européen du travail. Il s'agit, en effet, d'attirer au Luxembourg la main-d'œuvre techniquement compétente qui, en complémentarité avec les compétences et talents disponibles sur la place, sera capable de préparer le pays aux grandes mutations économiques, dans les domaines notamment de l'information digitale, des échanges électroniques, des services financiers, des télécommunications, etc.

*

IV. LES PRIORITES BUDGETAIRES

Le Conseil d'Etat, soucieux d'aviser les priorités budgétaires pour l'exercice 2001 par rapport à celles de l'année précédente, s'est orienté d'après le tableau suivant qui évalue la part des différents départements ministériels dans le budget total. Cette présentation ne tient pas compte ni de l'alimentation, ni des dépenses des fonds spéciaux, elle ne fait que comparer la part des différents ministères dans le budget total, qui fait l'objet du présent avis, par rapport à celle de l'année précédente.

	<i>Budget 2001</i>	<i>Part dans le budget total en % 2001</i>	<i>Part dans le budget total en % 2000</i>
Ministère d'Etat	86.022	1,6%	1,6%
Ministère des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur, de la Coopération et de la Défense	187.180	3,4%	3,4%
Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	114.484	2,1%	2,0%
Ministère des Finances: Trésor et Budget	156.448	2,9%	4,1%
Ministère de la Justice	56.078	1,0%	1,1%
Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative	370.367	6,8%	6,0%
Ministère de l'Intérieur	473.688	8,7%	8,3%
Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports	558.119	10,3%	11,0%
Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse	754.636	14,0%	15,0%
Ministère de la Santé	98.236	1,8%	1,7%
Ministère de l'Environnement	25.919	0,5%	1,2%
Ministère du Travail et de l'Emploi	113.559	2,1%	2,3%
Ministère de la Sécurité Sociale	1.224.203	22,6%	22,6%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	89.746	1,7%	1,9%
Ministère de l'Economie	73.911	1,4%	1,5%
Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement	105.130	1,9%	2,1%
Ministère des Travaux Publics	443.358	8,2%	5,9%
Ministère des Transports	429.075	7,9%	8,3%
Ministère de la Promotion Féminine	5.515	0,1%	0,1%

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

Le Conseil d'Etat constate que la répartition des dépenses budgétaires de l'Etat entre les différents départements est restée sensiblement la même que celle de l'année précédente et qu'il n'y a pas eu de changement notable dans l'orientation politique générale du budget de l'Etat. L'accroissement des dépenses (budget courant + budget en capital) de 11,55% se répartit donc de manière plus ou moins équivalente sur les différents ministères. D'après les informations et commentaires qui accompagnent le projet de budget, les modifications légères dans la répartition des ressources ne traduisent nullement des priorités structurelles différentes par rapport à celles de l'année précédente.

Le Conseil d'Etat voit dans cet état des choses l'expression d'un choix politique en faveur de la continuité budgétaire, alors qu'il se demande si, face aux grands changements économiques, sociaux, techno-

logiques et familiaux qui se concrétisent à l'aube du 3e millénaire, une année faste, comme celle décrite dans les prévisions pour 2001, ne se prêterait pas à initier des changements plus fondamentaux, plus incisifs et plus prometteurs d'avenir, p.ex. dans les domaines de l'Education nationale, de la Recherche, de l'Environnement ou de l'Economie.

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

Le Conseil d'Etat ajoute à ceci les constats et avis suivants:

- Le Ministère de la Sécurité sociale est à la source de 22,6% des dépenses de l'Etat et verra cette situation consolidée avec l'augmentation de la contribution de l'Etat prévue à l'article 29 du code des assurances sociales à 37% des cotisations dues au titre des soins de santé et 10% des cotisations dues au titre des indemnités pécuniaires. Par ailleurs, la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance dépasse de 12,1 millions d'euros le montant fixé en 1999 et s'élève à 81,5 millions d'euros.
- Le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, avec un total de 754,6 millions d'euros, prend une part de 14% dans les dépenses totales. Pour 2001 l'accent est mis sur le renforcement substantiel des crédits en matière de structures d'accueil de garde pour enfants sans hébergement (foyers du jour), ceci aussi bien dans les foyers conventionnés que non conventionnés.
- Le Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports est à l'origine de 10,3% des dépenses publiques, alors que son budget connaît un taux d'accroissement inférieur à celui du budget total des dépenses (7,95% contre 11,55%). Cet accroissement est en grande partie absorbé par la croissance des effectifs scolaires et du nombre des classes, notamment dans l'éducation préscolaire et dans l'enseignement primaire.
- Au niveau du Ministère de l'Intérieur, (8,7% des dépenses nationales), le Conseil d'Etat retient avec intérêt la progression notable (10,9%) des crédits inscrits sous la rubrique „Police grand-ducale“, destinés à mettre en œuvre les nouvelles structures de fonctionnement de celle-ci (loi du 31 mai 1999), en particulier par une augmentation des effectifs et la mise à la disposition de la Police du matériel et de l'équipement nécessaires.

Voilà quant aux Ministères qui à eux seuls sont responsables de plus de la moitié des dépenses qui font l'objet du projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat veut encore commenter deux priorités retenues par d'autres départements pour les appuyer et pour en souligner l'importance particulière.

Il s'agit du budget de l'ordre de 2,1 millions d'euros (en progression de 72,6%) réservé par le Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense, à la promotion du commerce extérieur et de l'image de marque du Luxembourg, pour valoriser ainsi l'ensemble des atouts et facettes de notre économie nationale.

Il s'agit enfin de toutes les initiatives, quelque peu dispersées à travers différents départements, qui préparent le Grand-Duché à la société de l'information.

Le budget du Ministère d'Etat prévoit un crédit de 3,7 mio d'euros pour la coordination de ces initiatives et par la mise en place d'un plan d'action E-Lëtzebuerg, sans pour autant donner des informations précises sur ce plan d'action ou sur les idées directrices qui seront à sa base.

Le Conseil d'Etat exprime ses préoccupations face à tant d'imprécision devant un phénomène mondial d'une ampleur considérable, dont il pense qu'il aura un impact énorme sur la vie politique, sociale, économique, commerciale, familiale et individuelle.

Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à préciser au plus vite ses intentions et plans d'action devant ces évolutions fulgurantes et incommensurables avec chacune des évolutions technologiques du passé.

V. LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

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

Remarques préliminaires

Le projet de la loi budgétaire est présenté pour la première fois en euros. Toutefois, à l'examen de la loi budgétaire proprement dite, on constate que différents montants prévus sont libellés en euros, d'autres en francs luxembourgeois, d'autres encore sont libellés en euros et en francs luxembourgeois. Par ailleurs, le Gouvernement est en train de préparer un projet de loi prévoyant la conversion des montants inscrits dans différentes lois. Si le Conseil d'Etat peut saluer les différentes initiatives ayant pour finalité de familiariser le public avec l'euro, il n'en reste pas moins que les comparaisons en matière budgétaire sont rendues plus difficiles.

Comme l'année passée, le contexte juridique dans lequel s'insère la présente loi est constitué à la fois par la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, dont certaines dispositions sont provisoirement maintenues en vigueur, et par la loi du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dont certaines dispositions doivent être mises en vigueur par la loi budgétaire annuelle. Or, le Conseil d'Etat note que cette année-ci encore la loi budgétaire sous revue ne désigne pas de sections budgétaires pour lesquelles les nouvelles dispositions sont intégralement applicables. Le Conseil d'Etat insiste encore une fois pour que les sections budgétaires auxquelles les nouvelles règles comptables s'appliquent soient clairement définies.

En ce qui concerne les règles applicables aux marchés publics, contrairement à l'attitude adoptée par le législateur l'année dernière, le projet de loi sous revue ne prévoit pas de prorogation expresse des anciennes dispositions, malgré le fait que les nouvelles dispositions n'ont pas encore été adoptées. Le Conseil d'Etat rappelle qu'à son avis une telle prorogation expresse ne s'impose pas. Toutefois, le législateur devrait éviter de changer ses pratiques législatives d'année en année.

Article 3

Cet article traduit le premier volet de la réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, annoncée par le Gouvernement.

Comme il a été souligné dans la partie générale du présent avis, les modifications envisagées rencontrent d'une manière générale l'adhésion du Conseil d'Etat, qui a plaidé dans ses différentes prises de position antérieures pour une réduction de la pression fiscale, face aux excédents considérables et au retard pris dans l'adaptation du barème.

D'après les auteurs du projet, le relèvement du minimum tarifaire exonéré pour une personne seule, en fait de 360.000 francs, compte tenu de l'application de l'article 120, alinéa 2 actuel du LIR, à 390.000 francs a pour effet que le seuil d'entrée pour l'imposition dépasse le seuil du revenu minimum garanti „imposable ajusté“, c'est-à-dire déduction faite des forfaits pour frais d'obtention, des dépenses spéciales et des cotisations d'assurance maladie. Cette approche, qui est logique, risque toutefois d'être mise à nouveau en échec du moment que le montant du revenu minimum garanti pour une personne seule sera ajusté.

En uniformisant tant la largeur des tranches que les taux marginaux, la réforme envisagée élimine les inélégances les plus significatives du tarif relevées par le Conseil d'Etat à propos de la modification des dispositions tarifaires entreprise en 1997 (Avis du Conseil d'Etat du 11 juillet 1997, Doc. parl. No 4307).

Par ailleurs, la réforme sous revue ne prévoit pas de réduction supplémentaire de la modération d'impôt pour enfants. En attendant la mise en place d'instruments permettant d'apprécier correctement les incidences des différents transferts sociaux, le Conseil d'Etat se rallie à cette approche.

Finalement, le Conseil d'Etat tient à remarquer que les réductions tarifaires n'ont pas été répercutées sur les taux de retenue d'impôt pour les différents impôts forfaitaires prévus par la législation fiscale et notamment celui de l'article 142 L.I.R. en matière d'imposition des charges à considérer comme revenus d'une occupation salariée et nées en vertu d'un régime complémentaire de pension. Afin de favoriser le développement des régimes complémentaires de pension, le Conseil d'Etat insiste à ce que le taux actuel de 25 pour cent soit revu lors de la révision tarifaire envisagée pour l'année prochaine.

Article 9

Le Conseil d'Etat constate que cet article qui a trait à la taxe de consommation sur les alcools se réfère en ce qui concerne les dispositions pénales entre autres aux articles 27 à 31 du règlement ministériel du 30 avril 1998 portant publication de la loi belge du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées. La norme juridique retenue comporte le risque que l'Etat se voit opposer l'exception d'inconstitutionnalité en cas de poursuite d'une infraction à la législation afférente. Le Gouvernement serait donc bien avisé s'il procédait dans les meilleurs délais au remplacement du règlement ministériel afférent par une norme juridique appropriée.

Article 10

L'article 28 de la loi du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité prévoit l'institution d'une taxe „électricité“ sur la consommation d'énergie électrique des clients finals. Le taux de cette taxe peut varier selon la catégorie des clients finals, en fonction de leur consommation. En application de l'article 30 de la même loi, qui modifie l'article 375 du code des assurances sociales, le produit de la taxe „électricité“ imputable à tout client final qui affiche une consommation annuelle supérieure à un million de kWh, est affecté au financement de l'assurance dépendance, à titre de contribution spéciale. La loi budgétaire sous revue fixe les taux applicables aux différentes catégories de consommateurs:

- pour les clients dont la consommation annuelle est inférieure à un million de kWh, le taux est fixé à 0,236 cents par kWh consommé. Le produit y relatif qui revient à l'Etat s'élève à 4 millions d'euros en 2001;
- pour les clients qui affichent une consommation annuelle entre un million et cent millions de kWh, le taux est de 0,166 cents par kWh et pour ceux affichant une consommation supérieure à cent millions de kWh, le taux est fixé à 0,025 cents par kWh. Le produit y relatif revient à l'assurance dépendance en transitant par le budget des recettes et des dépenses pour ordre. Il est de 3.350.000 euros, ce qui correspond à l'ordre de grandeur de quelque 135 millions de francs représentant la contribution „indirecte“ actuelle des entreprises au financement de l'assurance dépendance.

Le Conseil d'Etat peut donc marquer son accord avec les taux envisagés; il approuve pareillement le transfert des compétences en matière de perception de la taxe de l'Administration de l'enregistrement et des domaines vers l'Administration des douanes et accises, ainsi que le report de l'entrée en vigueur des dispositions dont question au 1er janvier 2001, étant entendu que jusqu'à cette date les dispositions actuelles en matière de contribution spéciale gardent leur plein effet.

Article 13

Cet article a trait aux nouveaux engagements de personnel auprès de l'Etat. Les paragraphes (1) et (2) reproduisent à l'instar des lois budgétaires antérieures un certain nombre de dispositions fondamentales. L'alinéa final du paragraphe (2) prévoit que deux tâches partielles peuvent être converties en une tâche complète. Cependant cette disposition est limitée aux employés et ouvriers; or, d'après le Conseil d'Etat cette limitation ne se justifie plus depuis que la loi du 28 juillet 2000 a, en modifiant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, introduit un service à temps partiel pour les fonctionnaires, s'ajoutant par ailleurs au congé pour travail à mi-temps. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de libeller l'alinéa sous revue comme suit:

„Dans les mêmes conditions deux tâches partielles, dont la somme est égale ou supérieure à quarante heures par semaine, peuvent être converties en une tâche complète.“

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat fait à dessein abstraction des autres limitations quant à l'identité de carrière et de régime prévues dans le texte gouvernemental, alors qu'il est irréaliste d'admettre que dans un même service public les tâches à temps partiel surviennent, par un heureux hasard, toujours dans une même carrière et un même régime. Le Conseil d'Etat estime que cette mesure fournirait aux gestionnaires des ressources humaines au niveau des différentes administrations, confrontés aux effets des différentes mesures sociales, la possibilité d'exercer la part de responsabilité qu'on aime leur attribuer, sans leur en fournir toujours les moyens.

Le paragraphe (3) prévoit sous le point a) des engagements de renforcement de personnel dans les différents services de l'Etat de 191 unités. Les pièces soumises au Conseil d'Etat ne contiennent pas la moindre indication sur les critères qui ont prévalu lors de la détermination du nombre et de l'affectation des nouveaux postes aux différentes administrations. Aussi le Conseil d'Etat doit-il, dans le cadre des

attributions qui sont les siennes, réserver son approbation sur ce point en attendant que la documentation afférente lui soit fournie.

Le point c) du même paragraphe prévoit, en reprenant une disposition inscrite dans la loi budgétaire depuis un certain nombre d'années, la faculté pour l'Administration des contributions de remplacer par anticipation des fonctionnaires qui partiront à la retraite dans les six prochaines années. Le Conseil d'Etat a pu saisir le bien-fondé de cette mesure lorsqu'il s'agissait de compenser les départs massifs de la génération de fonctionnaires entrés en service dans l'immédiat après-guerre. Toutefois, il lui échappe si la pyramide des âges de l'Administration des contributions se présente aujourd'hui encore de manière moins favorable que celle des autres administrations et services publics. Autrement, l'inscription d'une disposition particulière au profit de la seule administration fiscale pourrait faire croire que du sentiment des gouvernants le recouvrement des impôts constitue la seule fonction essentielle de l'Etat. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler sa proposition faite antérieurement, d'examiner si la possibilité d'un remplacement anticipé ne devrait pas être généralisée pour toutes les administrations de l'Etat.

Le point g) du paragraphe (3) autorise le Gouvernement à procéder, en dehors du nombre limite fixé, à l'engagement de travailleurs handicapés. Par rapport aux années antérieures, le champ d'application de cette autorisation est élargi aux agents reconnus hors état de continuer leur service, mais déclarés „propres“ à occuper un autre emploi dans l'administration par la Commission des pensions. Le Conseil d'Etat approuve cette mesure, destinée à réaffecter les personnes en question à un autre emploi au sein de l'administration et à éviter des invalidations précoces. Cependant la disposition sous revue donne lieu à un certain nombre d'observations de la part du Conseil d'Etat:

- D'un point de vue formel, le terme „propre“ serait à remplacer par le terme „apte“ dans le bout de phrase libellé „... mais déclarés propres à occuper un autre emploi ...“.
- En application de l'article 5 de la loi du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés, l'Etat, comme les autres employeurs du secteur public, est tenu d'engager des travailleurs handicapés à raison de 5 pour cent du total de son personnel occupé en qualité de fonctionnaire ou de salarié. Le Conseil d'Etat se demande dans quelle mesure l'Etat répond à son obligation, d'autant plus qu'il devrait donner à cet égard l'exemple aux employeurs du secteur privé. Or, l'on constate que malgré une extension du champ d'application de la mesure, le nombre de 50 personnes prévu par les lois budgétaires successives reste inchangé. Par ailleurs, il paraît que l'Etat, en procédant à l'engagement de personnes handicapées, ne tiendrait souvent pas compte de leur qualification professionnelle; ce qui ne serait guère propice à l'intégration des travailleurs handicapés dans la vie active.
- Quoique la législation sur les travailleurs handicapés impose à la Société nationale des chemins de fer les mêmes obligations en matière d'engagement de travailleurs handicapés qu'à l'Etat, il paraît du moins étrange que le budget de l'Etat dispose pour le compte d'une société autonome; la même considération vaut d'ailleurs également pour certains établissements publics où le budget de l'Etat n'intervient d'aucune manière dans les frais du personnel.

Au quatrième alinéa du paragraphe (5), qui prévoit pour certains membres du Gouvernement la possibilité de remplacer temporairement dans les institutions éducatives et sociales les titulaires absents, les termes „le Ministre de la Santé“ – titre d'ailleurs impropre – sont à supprimer, alors que depuis la constitution de l'actuel Gouvernement, le ministre ayant la Santé dans ses attributions n'a plus de compétences en ce qui concerne les maisons de soins visées par la disposition sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 novembre 2000.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Raymond KIRSCH