

N° 5800²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2008**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.11.2007)

Par dépêche du 10 octobre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Le projet de budget précité est présenté sous une nouvelle forme en trois volumes.

Le volume I comprend l'exposé introductif subdivisé en cinq chapitres visant la situation et les perspectives économiques, les principales orientations de la politique budgétaire, l'évolution du budget des recettes, le commentaire du budget des dépenses par ministères, le commentaire de la loi budgétaire par articles ainsi que le texte du projet de la loi budgétaire proprement dite, suivi par le budget des recettes, le budget des dépenses, le budget des recettes et des dépenses pour ordre et les annexes relatives à la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.

Le volume II comprend un exposé introductif et le programme pluriannuel des dépenses en capital de 2007 à 2011, présenté par départements ministériels, une fois par tableaux et une fois avec commentaires.

Le volume III finalement a traité au cadre européen de la politique budgétaire.

Au moment d'émettre son avis, le Conseil d'Etat ne disposait pas encore des avis des différentes instances consultées.

Le Conseil d'Etat fut invité avec insistance à élaborer son avis pour le 8 novembre 2007 au plus tard. Renvoyant à son avis relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, il y a lieu de constater une fois de plus qu'un délai aussi bref que celui imposé en l'occurrence tend à réduire son rôle en la matière à un simple droit de regard, et le droit d'examiner les recettes et les dépenses de l'Etat risque d'être dégradé à un exercice de pure forme. Il en découle que le Conseil d'Etat se trouve dans la situation où il doit limiter son travail à un examen succinct des aspects généraux du projet de budget sous avis afin de mettre la Chambre des députés en mesure d'accomplir sa mission législative dans les délais impartis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de budget sous examen, déposé à la Chambre des députés le 10 octobre 2007, est le quatrième à parcourir la nouvelle procédure budgétaire mise en place par le Gouvernement et la Chambre des députés après les élections de juin 2004. Le Conseil d'Etat se doit de noter qu'au moment de sa saisine, les textes relatifs aux mesures fiscales annoncées par le Gouvernement faisaient défaut alors même que ces mesures auront des retombées budgétaires dont il est déjà tenu compte dans le cadre du projet de loi sous examen. Tout comme tel était le cas pour les trois exercices précédents, les attentes liées à l'objectif de la nouvelle procédure de disposer de précisions budgétaires plus réalistes risquent à nouveau de ne pas se concrétiser.

Le projet de budget 2008 de l'administration centrale est basé sur 8.458 millions d'euros de dépenses, 8.438,5 millions d'euros de recettes et un excédent de dépenses de 20,5 millions d'euros.

La situation et les perspectives économiques

1) *Les paramètres principaux*

D'après le STATEC, la croissance du PIB a atteint le taux de 6,2% en rythme annuel au premier trimestre 2007, évolution qui se situe dans la prolongation de celle observée en 2006. La progression du PIB luxembourgeois, comme tel est le cas pour l'ensemble de la zone euro, montre une reprise de l'investissement. Surtout la composante extérieure contribue à la croissance au niveau national, orientation favorable des échanges extérieurs qui trouve son origine particulièrement dans le dynamisme des exportations de services financiers.

Au premier trimestre 2007, le secteur financier constitue le principal contributeur à la hausse de la valeur ajoutée, compensant ainsi largement sa légère inflexion subie au quatrième trimestre 2006. Une incidence négative sur la croissance de ce secteur pourrait se manifester en aval des turbulences notées sur le marché financier américain en été 2007.

2) *La situation des secteurs essentiels de l'économie*

D'après les données du STATEC, le Luxembourg a bénéficié d'un raffermissement de la croissance économique en 2006. Alors que le secteur des services financiers a largement contribué à l'expansion de l'économie, la croissance a pu se diffuser dans les autres domaines d'activité.

Dans le secteur de l'industrie, on a constaté une augmentation de la production dans la sidérurgie, par contre une stagnation pour les autres domaines d'activité. Une orientation favorable continue de se manifester dans le secteur sidérurgique.

Le secteur de la construction, après deux années de recul, a connu une reprise en 2006, aussi bien dans le domaine du génie civil et de la construction de bâtiments non résidentiels que dans la construction de logements. Au début 2007, un niveau d'activité largement supérieur à la normale est constaté, mais les milieux concernés s'inquiètent d'un éventuel ralentissement notamment au niveau de la construction d'infrastructures routières.

Le commerce a regagné de la vigueur en 2006, surtout par un commerce de gros profitant de l'amélioration conjoncturelle.

Le domaine des services a montré une dynamique d'ensemble très favorable, ayant généré en 2006 plus de 80% de la valeur ajoutée. En dépit d'une correction importante des bourses au début de l'année 2007, le secteur financier a profité du développement rapide des fonds d'investissement qui sont restés fort bien orientés au cours du premier semestre 2007. Les services aux entreprises dans le domaine de la comptabilité et de la gestion et les entreprises de l'immobilier ont bénéficié des retombées liées à la bonne marche du secteur financier, alors que les entreprises de travail intérimaire bénéficient du dynamisme de l'emploi salarié.

La prépondérance très marquée du secteur des services dans notre économie se répercute évidemment sur les recettes fiscales de l'Etat. Cette dépendance n'est pas sans rappeler l'époque du quasi-monolithisme de la sidérurgie.

Face aux multiples effets favorables de cette situation sur la richesse nationale, il importe que le Gouvernement accompagne et stimule l'essor de ce secteur en veillant notamment à la consolidation du cadre légal et économique dans lequel ce dernier est appelé à évoluer.

Le poids que représentent les services dans l'économie indigène ne doit toutefois pas faire oublier l'intérêt de maintenir un environnement favorable à la diversification des autres branches de l'économie, dont notamment les secteurs industriel, commercial et artisanal. En effet, il semble au Conseil d'Etat essentiel qu'à moyen et à long terme l'activité économique offre à tout résident des perspectives professionnelles adaptées à ses dispositions et facultés dans l'intérêt d'une prise en considération appropriée des structures sociologiques de la population.

3) L'inflation et les salaires

Les données statistiques indiquent pour le premier semestre 2007 un taux d'inflation national de 2,0% en moyenne, contre 2,7% en 2006 et 2,5% en 2005. Les auteurs du projet expliquent cette décélération par une baisse du prix des produits pétroliers, à savoir -2,2% sur le premier semestre 2007 contre +10,4% en 2006 et +18,6% en 2005, tandis que l'augmentation des autres prix à la consommation s'est accélérée. L'inflation sous-jacente atteint 2,3% au début de 2007. Parmi les positions ayant contribué le plus à l'inflation au début de l'année, on note les maisons de retraite et de soins, l'électricité, l'entretien et la réparation de véhicules, les cigarettes et la reprise des eaux usées.

Le Conseil d'Etat se doit toutefois de remarquer que les prix du pétrole, de l'électricité, du gaz, des céréales et des produits laitiers ont sensiblement progressé, hausses qui se répercuteront indubitablement sur le taux d'inflation des exercices 2007 et 2008.

Au niveau des salaires, une progression de 3,8% fut notée en 2006. D'après les auteurs du projet, cette progression aurait été de 4,6%, si certaines modalités d'adaptation de l'échelle mobile des salaires n'avaient pas été instituées par la loi du 27 juin 2006. Au premier trimestre 2007, d'après les données de la comptabilité nationale, les salaires progressent de 4,5% en glissement annuel, progression due à la bonne performance économique qui se répercute sur l'évolution des salaires.

Les augmentations de salaires prévues par les conventions collectives, les mutations structurelles comme l'âge et les qualifications au sein des entreprises, ainsi que les primes et gratifications s'élèvent à 1,5% au cours du premier trimestre 2007, contre 0,6% au cours des trimestres précédents.

D'après les prévisions d'inflation du STATEC, un dépassement de la cote d'échéance est attendu fin 2007. L'adaptation des traitements et des salaires se fera, d'après la législation actuellement en vigueur, en mars 2008.

4) L'emploi et le chômage

Les chiffres statistiques révèlent que la croissance de l'emploi salarié s'est continuellement renforcée depuis 2003, pour atteindre 4,1% en 2006 et 4,3% au premier trimestre 2007.

Au niveau des travailleurs résidents, la progression notée a ralenti, à savoir 1,9% au premier trimestre 2007 contre 2,1% en 2006, alors qu'au niveau des travailleurs frontaliers, la progression notée a augmenté à 7,7% au premier trimestre 2007 contre 6,7% en 2006.

D'après les récentes données publiées par le STATEC, 13.018 nouveaux emplois furent créés au cours du premier semestre 2007, ce qui équivaut à une progression de 4,3%. Ainsi, le marché de l'emploi a atteint un nombre record de 312.283 emplois au total. A l'analyse de cette progression considérable, il appert toutefois que seulement 3.454 des emplois nouvellement créés, à savoir 26,5%, furent occupés par des travailleurs résidents, contre 9.564 emplois, à savoir 73,5%, occupés par des travailleurs frontaliers.

Le taux de chômage corrigé des variations saisonnières se stabilise à 4,5% au début de 2007. Les données du STATEC au tableau des principaux agrégats macro-économiques de 2006 à 2008 indiquent un taux de chômage observé de 4,5% en 2006 et prévoient un taux de chômage de 4,6% en 2007 et de 4,4% en 2008.

Le Conseil d'Etat tient à remarquer que l'évolution favorable de l'emploi ne se répercute qu'insuffisamment sur l'évolution du nombre des chômeurs, fait notamment confirmé par le nombre considérable de nouveaux emplois récemment créés, dont quelque trois quarts sont occupés par des travailleurs frontaliers.

Dans l'intérêt de la paix sociale, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de réserver une priorité aux mesures tendant à réduire le taux de chômage et salue toute initiative en la matière.

5) Les prévisions économiques pour 2007 et 2008

La conjoncture mondiale étant restée très dynamique au premier semestre 2007, l'Europe a connu une croissance plus vigoureuse que d'autres zones développées. D'après les prévisions de printemps des principales organisations internationales et d'après les derniers chiffres mensuels et trimestriels connus, la hausse du PIB de la zone euro pourrait atteindre 2,5% à 2,6% sur l'ensemble de l'année 2007.

Selon le commentaire du projet, ces prévisions favorables s'expliquent par le dynamisme des pays émergents et une demande intérieure en reprise en Europe, grâce aux investissements des entreprises

et à la consommation des ménages. La croissance du PIB aux Etats-Unis, par contre, devrait être révisée à la baisse, bien que les prévisions de printemps aient fait état d'un taux moyen de 2,2% pour l'ensemble de l'année.

Quant à la dynamique conjoncturelle en Europe, plusieurs facteurs pourraient contribuer à un ralentissement en 2008, comme l'impact de la hausse des taux d'intérêts, la hausse des prix des produits pétroliers, l'impact différé du ralentissement observé actuellement aux Etats-Unis et la hausse de l'euro, notamment par rapport au dollar américain. Selon les prédictions, ce ralentissement n'infirmait toutefois pas les grandes tendances mises en avant par la plupart des observateurs internationaux qui prédisent une hausse entre 2% et 2,5% en 2008.

Au Luxembourg, le STATEC constate une expansion économique environ deux fois plus forte que dans la zone euro, avec une hausse moyenne du PIB en volume désaisonnalisé de 1,5% sur les derniers trimestres, contre environ 0,8% en zone euro. D'après les données recueillies, un rôle moteur revient au secteur financier dans la phase initiale du cycle et actuellement d'autres branches semblent partager la dynamique de croissance.

L'acquis de la croissance se chiffrant à 4% à la fin du premier trimestre 2007, la prévision antérieure de 4,5% pour l'ensemble de l'année serait déjà atteinte avec une croissance minimale sur les trois derniers trimestres de l'année en cours. Pour l'année 2008, la prévision des auteurs du projet de loi sous avis, eu égard aux développements récents, comme la crise sur les marchés financiers en raison du développement négatif du marché immobilier américain, admet également un pourcentage de la croissance à 4,5% et l'inflation sous-jacente devrait légèrement décélérer en 2008.

Cependant, d'après les auteurs du projet, toute évolution macro-économique dépend des effets de la mondialisation qui impacte surtout les économies des pays où le niveau de vie et le coût de la main-d'œuvre sont modestes, entre autres certains Etats membres de l'Union européenne ou certains pays de l'Asie, dont la Chine et l'Inde. L'influence des prix des produits pétroliers continue également à jouer un rôle fort important et constitue un facteur d'incertitude, de ce fait incalculable, dans les prévisions budgétaires.

Les principales orientations de la politique budgétaire

1) Les tendances globales de la politique budgétaire

Les principales caractéristiques du projet de budget 2008 sous avis consistent en une réduction du déficit budgétaire (187,8 millions d'euros au budget définitif 2007 contre 20,5 millions d'euros au projet de budget 2008), une progression du total des dépenses sensiblement inférieure à l'évolution escomptée du PIB en valeur (8.029,5 millions d'euros au budget définitif pour 2007 contre 8.458,5 millions d'euros au projet de budget 2008) et un accroissement du total des recettes (7.841,7 millions d'euros au budget définitif 2007 contre 8.438 millions d'euros au projet de budget 2008).

D'après les prévisions budgétaires de l'ensemble des secteurs de l'administration publique pour l'exercice 2008, les auteurs du projet de budget affirment

- que l'équilibre des comptes de l'administration publique est rétabli;
- que la progression de 5,6% du total des dépenses de l'administration centrale entre 2007 (budget voté) et 2008 est inférieure à la croissance nominale du PIB (+7,6%);
- que la part des dépenses de l'administration centrale dans le PIB poursuit sa trajectoire descendante (30,1% en 2004, 26,7% en 2007, 26,5% en 2008);
- que le taux de prélèvement obligatoire, exprimé par le rapport entre les recettes de l'administration centrale et le PIB, continue à diminuer (27,6% en 2004, 25,8% en 2007, 25,1% en 2008).

Dans le but de présenter avec transparence les fondements et objectifs de la politique budgétaire, le Gouvernement a élaboré un rapport spécifique au sujet de l'encadrement européen de la politique budgétaire qui constitue le volume III du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Ce document explique ce qu'on entend par administration publique¹, administration centrale,

¹ Conformément aux règles du SEC 95, le secteur des administrations publiques comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs de biens et services non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale. Le secteur des administrations publiques est subdivisé en trois sous-secteurs: administration centrale, administrations locales, administrations de sécurité sociale.

administrations locales et administrations de sécurité sociale, et fournit les explications comment passer de la comptabilité budgétaire au sens de la comptabilité de l'Etat à la comptabilité nationale au sens du Traité de Maastricht.

2) Les orientations budgétaires du programme gouvernemental

Dans sa déclaration du 4 août 2004, le Gouvernement a annoncé qu'il veillerait à la consolidation des finances publiques et qu'il continuerait à mener une politique budgétaire prudente visant à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme tout en respectant les objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne.

Face à une évolution incertaine de certaines catégories d'impôts, le Gouvernement a déclaré dans son programme gouvernemental qu'il n'arrêterait pas de nouvelles mesures ayant un impact important sur la croissance des dépenses de l'Etat et qu'il maintiendrait la dette publique à un bas niveau afin de ne pas accroître outre mesure les charges d'intérêts et d'amortissement.

3) Le respect du pacte européen de stabilité et de croissance

Comme point d'ancrage essentiel de la politique de discipline budgétaire des Etats membres de l'Union européenne, le pacte européen de stabilité et de croissance est destiné à assurer une gestion saine des finances publiques dans la zone euro et vise à maintenir une convergence soutenue et durable des économies des Etats membres concernés. Le principe de la surveillance multilatérale des positions budgétaires et la procédure des déficits excessifs constituent les deux piliers de la mise en œuvre du pacte européen. Par ce pacte, les Etats membres sont obligés à établir annuellement un programme de stabilité décrivant la politique budgétaire à moyen terme.

En vue d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme qu'il s'est fixé dans sa déclaration gouvernementale, le Gouvernement luxembourgeois s'est engagé dans le cadre du programme de stabilité à réduire le déficit structurel de 0,5% du PIB en 2008 et à respecter une série de mesures à caractère structurel permettant de mieux maîtriser la croissance des dépenses publiques.

Cette stratégie budgétaire visant également à réduire durablement la croissance tendancielle des dépenses publiques et à éviter la résurgence d'un déficit structurel des finances publiques faisait l'objet d'une réflexion fondamentale dans le cadre du comité de coordination tripartite au cours du premier semestre 2006.

Le Gouvernement a pris l'initiative de mesures de consolidation, dans l'optique de la maîtrise de l'inflation, du rétablissement de l'équilibre budgétaire, de la mise en place de dispositifs complémentaires en faveur de la compétitivité des entreprises, du rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi, de l'introduction d'un statut unique pour les salariés et de mesures dans le domaine de la sécurité sociale.

Les principales mesures engagées dans le cadre du programme de stabilité se situent au niveau du mécanisme d'indexation automatique des salaires, au niveau du financement des prestations sociales, respectivement des mécanismes d'adaptation des prestations sociales, et visent, d'un côté, à rétablir l'équilibre des finances publiques et, d'un autre côté, à dégager des marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour honorer les grands engagements financiers de l'Etat ainsi que les politiques à mettre en place en faveur de la croissance économique à long terme, dont plus particulièrement la politique de l'emploi, de l'éducation et de la recherche, de l'encadrement parascolaire, du logement, du développement des transports publics et de la protection de l'environnement.

4) Les tendances budgétaires de l'administration publique

En analysant les tableaux de l'évolution prévisible du besoin de financement des trois secteurs de l'administration publique établis en octobre 2007, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale, il appert que le besoin de financement de l'ensemble de ces trois secteurs diminuera de 373,6 millions d'euros en 2007 à 337,8 millions d'euros en 2008.

D'après les mêmes prévisions budgétaires, le besoin de financement de la seule administration centrale augmentera de 331,9 millions d'euros en 2007 à 568,5 millions d'euros en 2008. Le solde de financement de la sécurité sociale passera de 747,7 millions d'euros en 2007 à 953,5 millions d'euros

en 2008. Quant au besoin de financement des administrations locales, il passera de 42,2 millions d'euros en 2007 à 47,2 millions d'euros en 2008.

En comparant le tableau établi dans le cadre de la 8e actualisation du pacte européen de stabilité et de croissance transmis en novembre 2006 au Conseil et à la Commission de l'Union européenne avec les tableaux sur l'évolution prévisible du besoin de financement précités établis en octobre 2007, il ressort que le besoin de financement de l'administration centrale prévu en 2006 de 2,8% du PIB a pu être ramené dans le projet de budget pour l'exercice 2008 à 1,4% du PIB.

Les auteurs du projet de budget sous avis affirment que les prévisions budgétaires de l'administration publique et de l'administration centrale pour 2008 sont conformes aux orientations de la déclaration gouvernementale et aux objectifs du pacte européen de stabilité et de croissance. L'amélioration sensible du besoin de financement de l'administration centrale entre 2006 et 2008 par rapport aux objectifs du programme de stabilité a, selon les auteurs, pu être réalisée grâce à la réduction sensible du taux de progression des dépenses de fonctionnement de l'Etat, à la mise en œuvre d'une politique plus sélective en matière d'investissement public, à la réduction du taux d'accroissement des dépenses de l'Etat au titre de certaines mesures sociales et grâce à l'amélioration de la conjoncture économique par rapport aux prévisions du programme de stabilité.

Aussi les auteurs affirment-ils que grâce aux mesures de consolidation et de restructuration budgétaires, le principal objectif de la politique budgétaire à moyen terme consistant, au niveau de l'administration publique à rétablir l'équilibre des comptes, en valeur nominale, au plus tard à partir de 2009, serait d'ores et déjà atteint.

Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le Luxembourg figure parmi les cinq pays de l'Union européenne qui ont une capacité de financement positive de l'administration publique et une dette publique sensiblement inférieure à 60% du PIB.

5) Le projet de budget d'après les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

Selon le document sous avis, le projet de budget de l'administration centrale est établi conformément aux règles de comptabilisation arrêtées dans le cadre du pacte européen de stabilité et de croissance et du Traité de Maastricht et comprend, outre les opérations en recettes et en dépenses du budget de l'Etat, également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux.

Par contre, le projet de budget de l'Etat établi d'après la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat renseigne uniquement les recettes et les dépenses du budget de l'Etat.

D'après un tableau présenté par les auteurs du projet de budget, il appert à la comparaison du budget définitif 2007 avec le projet de budget 2008 une progression des dépenses pour 2008 de l'ordre de 5,3% et une progression des recettes pour 2008 de l'ordre de 7,6%.

Ainsi, la progression du total des dépenses entre 2007 et 2008 est sensiblement inférieure à l'évolution prévisible du PIB en valeur et l'accroissement du total des recettes est nettement supérieur à l'augmentation du total des dépenses. L'excédent des dépenses de 187,8 millions d'euros au budget définitif 2007 est évalué à 20,5 millions d'euros au projet de budget 2008, soit une amélioration de 167,3 millions d'euros.

Les auteurs affirment que, selon le projet de budget 2008, 87% du total des dépenses en capital sont couverts par l'excédent du budget ordinaire, c'est-à-dire au moyen de l'épargne de l'Etat. Le financement des dépenses inscrites au budget de l'Etat est donc assuré intégralement par des recettes ordinaires, sans devoir recourir à des recettes en provenance de nouveaux emprunts.

Le Conseil d'Etat salue cette évolution positive réalisée grâce aux efforts de restructuration budgétaire.

6) Le financement des grands engagements financiers et des politiques en faveur de la croissance à long terme

Les principes d'une bonne gouvernance budgétaire visent, d'un côté, à assurer l'équilibre des finances publiques et à soutenir des mesures en faveur de la compétitivité des acteurs économiques et,

d'un autre côté, à veiller à la cohésion sociale et à éviter des charges excessives aux générations futures.

Au projet de budget sous avis, le Gouvernement se déclare conscient de son obligation d'assurer la pérennité des systèmes de sécurité sociale et de garantir l'équité entre les générations. Bien qu'il apparaisse qu'à court et à moyen terme le Luxembourg est mieux positionné que bon nombre d'autres Etats membres de l'Union européenne pour affronter les défis posés par le vieillissement démographique, cette situation n'est pas assurée à long terme.

La 8e actualisation du pacte de stabilité et de croissance (et non pas „le pacte de croissance et de stabilité“ comme indiqué erronément à la page 28*) transmise en novembre 2006 à la Commission et au Conseil de l'Union européenne met un accent particulier sur la viabilité à long terme des finances publiques, notamment dans le contexte des effets structurels résultant du vieillissement démographique. Dans son avis du 27 février 2007 sur cette 8e actualisation du pacte, le Conseil de l'Union européenne a noté que „l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement de la population luxembourgeoise est l'une des plus marquées de l'Union européenne, en raison notamment d'une hausse considérable des dépenses liées aux retraites“. Le Conseil de l'Union européenne constate que, bien que le volume actuel des actifs de la sécurité sociale estimé à quelque 25% du PIB contribue à assurer la viabilité des finances publiques, il ne sera pas suffisant pour compenser l'impact sur le ratio de la dette à long terme de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique. Déjà dans son avis sur la 7e actualisation du pacte de stabilité et de croissance, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé au Gouvernement luxembourgeois de réformer le système des retraites pour en garantir une viabilité à long terme.

Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard aux recommandations qu'il a émises antérieurement à ce sujet.

Des marges de manœuvre budgétaires devront également être dégagées pour parer aux grands engagements financiers afin d'améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers des mesures favorisant la croissance économique à long terme, notamment par le biais d'investissements publics en faveur de l'éducation et de la recherche.

Au tableau des estimations concernant l'évolution de certains grands engagements financiers de l'Etat et de certaines nouvelles politiques, le Conseil d'Etat constate, à la comparaison des montants engagés entre 2000 et 2008, des augmentations considérables des moyens financiers mis à disposition par la voie du budget, notamment dans l'intérêt de la sécurité sociale, de l'emploi, de l'aide publique au développement, de l'éducation nationale, de la recherche, de la sécurité des personnes, de l'environnement et des infrastructures de transport.

A l'examen du tableau précité se trouvant à la page 29* du projet de budget sous avis, le Conseil d'Etat constate que les montants de deux positions furent confondus. En effet, en consultant le détail des „actions en faveur de l'emploi“ il appert à la page 621 du projet de budget que le montant prévu se chiffre à 181 millions d'euros. Au tableau précité, un montant de 131 millions est inscrit à la position afférente. Quant aux grands investissements prévus pour les „indemnités de chômage“, à la page 620, il est inscrit un montant de 131 millions d'euros, tandis qu'au tableau précité un montant de 181 millions est inscrit à la position afférente. Ainsi, il y a lieu de redresser cette erreur en échangeant les deux montants précités au tableau publié à la page 29*.

Au même tableau, les données relatives à l'année 2000 ont été confondues également, vu qu'au projet de budget de l'année 2007, à la page 27*, il appert au tableau des grands engagements financiers pour l'année 2000 un montant de 77 millions d'euros pour les actions en faveur de l'emploi, tandis qu'au tableau publié au projet de budget sous avis, ce même montant fut inscrit pour l'année 2000 pour les indemnités de chômage. Il y a donc lieu de redresser également cette erreur.

7) Le compte de l'Etat pour l'exercice 2006

En ce qui concerne le compte de l'Etat pour l'exercice 2006, il appert au tableau présenté à la page 33* que les recettes inscrites au budget voté pour 2006 s'élevaient à 7.328 millions d'euros, alors qu'au compte général de l'exercice les recettes s'élevaient à 8.391,9 millions d'euros, soit 1.063,9 millions d'euros en plus. Les dépenses estimées à 7.629,3 millions d'euros au budget voté passaient à 8.140,2 millions d'euros au compte 2006, soit une majoration de 510,9 millions d'euros.

Aux explications relatives à l'exécution du budget des dépenses pour l'exercice 2006, il appert que du montant total précité des dépenses additionnelles de 510,9 millions d'euros, le montant de 468,6 millions d'euros fut attribué au profit de différents fonds spéciaux, à savoir le Fonds communal de dotation financière, le Fonds de pension, le Fonds pour la coopération au développement, le Fonds de la dette, le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds pour l'emploi, le Fonds d'équipement militaire, le Fonds d'investissements administratifs, le Fonds pour les raccordements ferroviaires internationaux, ainsi qu'une dotation au profit de la SNCI. Déduction faite de ces dotations, le total des dépenses additionnelles se réduit effectivement à $(510,9 - 468,6 =) 42,3$ millions d'euros, soit 0,55% du total des dépenses du budget voté pour 2006.

Malgré ces dotations, le compte de l'exercice 2006 a été clôturé avec un excédent de recettes de 251,7 millions d'euros, alors que le budget voté tablait sur un excédent de dépenses de 301,3 millions d'euros. Il y a donc une plus-value de 553 millions d'euros par rapport aux propositions budgétaires.

Ce résultat a incité le Gouvernement à proposer par un projet de loi séparé d'affecter un montant total de 240 millions d'euros au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat, dont 50 millions d'euros au Fonds pour la gestion de l'eau, 20 millions d'euros au Fonds pour les infrastructures sociofamiliales, 20 millions d'euros au Fonds pour la protection de l'environnement, 50 millions d'euros au Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto, 50 millions d'euros au Fonds du rail et 50 millions d'euros au Fonds pour l'emploi, le solde de 11,7 millions étant imputé sur le compte de la réserve budgétaire.

A l'analyse du compte de l'exercice 2006, les auteurs concluent que les recettes additionnelles encaissées témoignent largement de l'amélioration des performances de l'économie luxembourgeoise et que les dépenses additionnelles, abstraction faite des dotations allouées aux fonds spéciaux, résultent intégralement de dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles.

8) *Le budget de l'Etat central pour l'exercice 2007*

Quant au budget de l'Etat central pour l'exercice 2007, il y a lieu de remarquer que le budget de l'Etat voté pour 2007 a été modifié, une première fois, en application de la loi du 9 juillet 2007 portant création d'un Lycée à Luxembourg-Dommeldange, en ajoutant une dépense de 280.000 euros, une deuxième fois, en application de la loi du 13 juillet 2007 portant création du Nordstad-Lycée, en ajoutant une dépense de 250.000 euros.

Une autre modification au budget a été opérée en application du projet de loi relatif à l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction publique, en ajoutant une dépense de 17,4 millions d'euros.

Au tableau présenté (à la page 40*), il appert que l'excédent des dépenses inscrit au budget voté pour 2007 de l'ordre de 169,9 millions d'euros est passé au budget définitif 2007 à 187,8 millions d'euros.

Quant aux tendances de l'exécution budgétaire en 2007, il y a lieu de les évaluer avec une certaine prudence, étant donné que la période budgétaire s'étend du 1er janvier 2007 au 30 avril 2008. Les auteurs du projet de budget retiennent toutefois que l'une des conclusions qui peut néanmoins être tirée de l'analyse des recettes et des dépenses du 1er semestre 2007 est que l'évolution budgétaire au cours des premiers mois de l'année a été favorablement influencée par la bonne évolution de l'économie. Au cours du second semestre, le revirement qui se manifeste sur les marchés financiers depuis la mi-juillet peut entraîner un ralentissement de l'économie européenne ou des recettes en provenance du secteur financier. L'ampleur de ce phénomène reste néanmoins difficile à évaluer.

9) *L'évolution structurelle de la dette publique et des réserves*

La dette brute de l'administration publique s'est située, d'après le tableau de son évolution pluriannuelle présenté, à 6,2% du PIB en 2005, à 6,6% du PIB en 2006 et à 6,9% du PIB en 2007.

Ainsi, notre dette publique se situe encore nettement en dessous de la valeur limite prévue au plan européen de stabilité, fixée à 60% du PIB, et elle constitue même la plus faible de l'Union européenne.

A la fin de l'exercice 2006, la réserve budgétaire s'éleva à 1.390 millions d'euros.

La sécurité sociale ayant été par le passé structurellement excédentaire, la réserve de compensation en vue du financement de prestations futures s'éleva fin 2006 à quelque 7,2 milliards d'euros, soit 20,9% du PIB.

Ainsi, la situation financière de l'administration publique est encore suffisamment excédentaire et l'existence des réserves permettra d'amortir le poids des dépenses publiques lié à l'évolution de la démographie.

Le Conseil d'Etat désire rappeler qu'antérieurement à 2001, la situation budgétaire largement excédentaire de l'administration centrale a permis de constituer une réserve budgétaire grâce à laquelle les dépenses d'investissement ont pu être maintenues à un niveau élevé sans avoir recours à l'emprunt, alors même que depuis 2002 le solde budgétaire de l'administration centrale est déficitaire.

En 2006, un emprunt de l'ordre de 400 millions d'euros a été contracté au titre des exercices 2005 et 2006 en vue du financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes.

En 2007, un emprunt spécifique de 132 millions d'euros a été contracté en vue de la reprise par l'Etat des cinq grandes gares dont étaient propriétaires les Chemins de fer luxembourgeois ainsi que du réseau ferré privé de la sidérurgie qui a été intégré dans l'infrastructure ferroviaire publique.

Il est prévu de contracter de nouveaux emprunts en 2008 pour un montant total de 400 millions d'euros au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes.

Il y a lieu de noter également que, dans le cadre de contrats de location-vente en exécution de la loi de garantie, les garanties financières accordées par l'Etat à des promoteurs immobiliers en vue de la construction de certains immeubles présentant un intérêt public auront un impact significatif sur le niveau de la dette publique. Il s'agissait notamment de projets de grande envergure, comme la nouvelle aérogare à Luxembourg-Findel, la Cité judiciaire à Luxembourg-Centre et l'extension du Palais de Justice des Communautés européennes à Luxembourg-Kirchberg.

Quant à la dette du secteur communal luxembourgeois, elle se chiffre fin 2006 à quelque 720 millions d'euros, montant qui représente 2,1% du PIB.

Les principaux défis

1) *Le marché de l'emploi et le chômage*

D'après le tableau de l'évolution des grands engagements financiers entre 2000 et 2008, le Fonds pour l'emploi est inscrit avec un engagement financier de 213 millions d'euros en 2000, pour augmenter à 405 millions d'euros en 2008. Ce montant comprend les dépenses inscrites pour les actions en faveur de l'emploi qui passent de 77 millions d'euros en 2000 à 181 millions d'euros en 2008, ainsi que les indemnités de chômage qui passent de 41 millions d'euros en 2000 à 131 millions d'euros au projet de budget 2008.

D'après les chiffres publiés au mois d'août 2007 par l'Administration de l'emploi, il y a 9.911 demandeurs d'emploi, une augmentation de 435 personnes par rapport au mois d'août 2006.

Le Conseil d'Etat se doit d'encourager les responsables politiques à persévérer dans leurs efforts pour augmenter l'employabilité. Afin de réduire le chômage des jeunes, il y a lieu de chercher à parer au niveau de l'Education nationale à l'inadéquation entre les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi résidents et les exigences des entreprises. La place financière de Luxembourg déclare de nombreux emplois inoccupés, tout comme la Chambre des métiers constate que l'offre et la demande dans le secteur de l'artisanat souffrent d'un déséquilibre chronique, vu que les postes recherchés ne trouvent pas de preneurs et inversement. La Chambre des métiers conclut qu'il s'agit d'un problème d'orientation au départ et de formation ensuite et revendique la création d'une instance nationale d'orientation et de conseil en formation. Le Conseil économique et social plaide également en ce sens dans son avis sur les grandes orientations de politiques économiques.

Le Conseil d'Etat souhaite que la réforme de la formation professionnelle en cours réponde à ces finalités. Dans ce contexte, il est d'avis qu'un réalignement stratégique de l'Administration de l'emploi s'impose pour parer à ce déséquilibre malsain et préjudiciable pour l'économie nationale et pour pouvoir intervenir concrètement en faveur de salariés, surtout d'un certain âge, ayant perdu leur emploi par la suite de faillites d'entreprises ou d'arrêts d'activités.

2) *Le financement de la sécurité sociale*

La participation de l'Etat dans le financement des prestations de sécurité sociale reste importante. Cet engagement permet d'opérer, dans un esprit de solidarité, des transferts sociaux allant au-delà des

facultés contributives des assurés et contribue par ailleurs à préserver la position concurrentielle de notre économie en maintenant les cotisations à charge des entreprises à des taux qui se positionnent favorablement par rapport à ceux applicables dans les pays voisins.

La contribution de l'Etat aux différents régimes de la sécurité sociale est inscrite avec un total de 1.951 millions d'euros au tableau de certains grands engagements financiers publié à la page 29*, montant représentant plus d'un quart du budget courant de l'Etat.

La sécurité sociale ayant été par le passé structurellement excédentaire, la réserve de compensation en vue du financement de prestations futures s'éleva fin 2006 à quelque 7,2 milliards d'euros, soit 20,9% du PIB.

Comme il appert aux tableaux publiés à la page 24*, le besoin de financement du solde de la sécurité sociale évoluera prévisiblement favorablement entre 2007 et 2008, en passant de 747,7 millions d'euros au budget voté pour 2007 à 953,5 millions d'euros au projet de budget 2008.

Cette amélioration est principalement due aux répercussions de l'évolution positive de la conjoncture économique en 2006 et 2007, ayant entraîné une progression sensible de l'emploi qui se fait sentir avec un certain décalage jusqu'en 2008. Les transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale ont évolué en conséquence. Le report de l'ajustement des pensions du 1er janvier 2007 au 1er juillet 2007 et 2008, retenu dans la loi du 22 décembre 2006 portant ajustement des pensions et rentes accident au niveau de vie de 2005, induit une économie de 32 millions d'euros en 2007 et de quelque 11 millions en 2008.

L'évolution de l'emploi se répercute également favorablement sur l'équilibre de l'assurance maladie. Le solde de l'assurance dépendance, encore déficitaire en 2006, deviendra positif à partir de 2007 suite à l'augmentation du taux de contribution à l'assurance dépendance de 1 à 1,4%.

Cette situation globalement positive a permis à l'Etat luxembourgeois de respecter plus facilement que d'autres Etats membres le pacte européen de stabilité et de croissance. L'on ne peut négliger cette donne lorsque l'on encourage le désengagement de l'Etat en matière de sécurité sociale en faisant accroire l'idée qu'il peut indéfiniment être gagnant sur les deux tableaux. Or, une dégradation globale du bilan de la sécurité sociale ne manquerait pas, toutes choses restant égales par ailleurs, de rendre plus aléatoire le respect par l'Etat des critères de Maastricht.

Toujours est-il qu'il ne faut pas oublier que les prestations de sécurité sociale sont rémunératrices de services, donc créatrices d'emplois, et constituent par ailleurs des revenus de remplacement, sources de recettes fiscales. La problématique est partant passablement complexe.

A cela s'ajoute que l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale doit être surveillé, et du côté des ressources et du côté des prestations. La responsabilité de l'Etat porte sur les deux éléments de la balance dont aucun ne devrait être privilégié au détriment de l'autre.

3) Le Luxembourg et les accords de Kyoto

En ce qui concerne les objectifs environnementaux convenus en 1997 à Kyoto, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 28% au cours de la période 2008-2012 par rapport à 1990. Pour obtenir une réduction du volume de ces émissions induites par les ventes de carburants, notamment à des non-résidents, le taux des accises sur les carburants routiers est progressivement augmenté.

Parallèlement, la taxe sur les véhicules automoteurs a été soumise à une réforme, taxe n'ayant plus été ajustée depuis des décennies et ayant été de loin la plus réduite par rapport aux taxes appliquées dans la plupart de nos pays voisins. Le Conseil d'Etat constate toutefois que la mise en application a été retardée pour des raisons d'ordre administratif, fait regrettable qu'il avait déjà prédit dans son avis sur le projet de loi y relatif.

D'après la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto sera alimenté en 2008 du montant total de 102,5 millions d'euros, montant se composant d'une alimentation budgétaire normale de l'ordre de 10,5 millions d'euros, de la contribution climatique carburant de l'ordre de 64 millions d'euros et de la taxe véhicules automoteurs de l'ordre de 28 millions d'euros. Les dépenses en relation avec les accords de Kyoto sont inscrites au projet de budget 2008 pour un montant de 90 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 23,2 millions d'euros, soit 34,73%, par rapport à 2007.

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée dans son avis sur le projet de budget 2007, à savoir s'il n'aurait pas fallu étendre les nouvelles charges fiscales à tous les modes de transport, le chemin de fer, la navigation maritime et fluviale ainsi que l'aviation, alors que ces modes sont également responsables à des degrés différents de la production de CO₂. Si, par exemple, à l'heure actuelle l'aviation ne contribue qu'à raison de 2% à l'effet de serre à l'échelon mondial, les experts prédisent un doublement de cette part d'ici 2050 sous l'effet des perspectives de croissance du secteur.

4) L'aide au développement

Suivant la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, „le Luxembourg persévéra dans ses efforts pour aboutir à un niveau d'aide publique au développement s'élevant à 1% du revenu national brut (RNB) dans les années à venir“.

D'après les auteurs du projet de budget sous avis, le montant retenu pour 2008 correspond à 0,91% du RNB, l'objectif fixé dans le cadre du budget 2007 s'étant élevé à 0,9% du RNB.

Le Conseil d'Etat approuve les démarches du Gouvernement tendant à améliorer la situation de la population des pays partenaires de la coopération luxembourgeoise, démarches inspirées par un souci d'éradication de la pauvreté.

5) La recherche scientifique et l'enseignement supérieur

Le Gouvernement continuera ses efforts de développement des capacités scientifiques et technologiques en faveur des acteurs publics et privés de la recherche au Luxembourg. Les fonds engagés dans la recherche publique, qui étaient de 20 millions d'euros en l'an 2000, se chiffrent à 170 millions d'euros en 2008.

Vu l'importance considérable de la recherche scientifique, le Conseil d'Etat approuve les intentions du Gouvernement de persévérer dans ses efforts de continuation de la politique volontariste d'un investissement renforcé dans la société de la connaissance. Il salue la volonté du Gouvernement visant un doublement de l'investissement public en matière de recherche et d'innovation à l'horizon de 2009 par rapport aux montants investis en 2006.

Quant à l'Université du Luxembourg, les engagements financiers qui étaient de 17 millions d'euros en 2000, se chiffrent à 58 millions d'euros en 2008. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que, d'après les données publiées, les inscriptions à l'„Uni Lëtzebuerg“ s'élèvent à 4.059 étudiants pour le semestre d'hiver 2007/2008, un surplus de 21,5%, qui se répartissent en 54% d'étudiants de nationalité luxembourgeoise, 14,3% de nationalité française, 6,9% de nationalité allemande, 6,4% de nationalité portugaise, 5,3% de nationalité belge et quelque 13,1% de diverses autres nationalités.

6) Le logement

Parmi les grands engagements financiers de l'Etat, ceux qui concernent le logement se chiffrent à 119 millions d'euros au budget 2008, alors que ces mêmes engagements s'élevaient au budget 2007 à 97 millions d'euros. Les crédits pour la réalisation d'ensembles de logements sont inscrits au projet de budget 2008 avec 10 millions d'euros de participation de l'Etat aux frais d'acquisition de terrains par la Société nationale des habitations à bon marché. Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat bénéficie d'une dotation de l'Etat de l'ordre de 5 millions d'euros.

La législation sur des „pactes-logement“ entre l'Etat et les communes afin d'unir les efforts pour augmenter l'offre de logements et réduire le coût du foncier et de l'habitat par la mise en œuvre de différentes mesures est en train de se concrétiser. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations y relatives qu'il développera plus amplement dans le cadre de son avis relatif au projet de loi promouvant l'habitat, créant un „pacte-logement“ avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.

7) Les transports publics

Les projets d'adaptation et de développement du réseau ferré national prévoient une mise à disposition par le biais du Fonds du rail de 373 millions d'euros pour le financement d'un programme d'investissement pluriannuel qui a été défini dans la stratégie „mobilité.lu“ et dont différents éléments

ont entre-temps été approuvés par le législateur en application de l'article 99 de la Constitution. Tout en réitérant son soutien à une dotation du Fonds du rail à la hauteur des investissements approuvés par le législateur, le Conseil d'Etat est à se demander si l'actuel programme des travaux entamés par les CFL est suffisamment ambitieux pour garantir un niveau d'investissement correspondant à la hauteur des fonds budgétaires disponibles.

Conclusions

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, tel qu'il est présenté à la Chambre des députés, comprend les recettes et les dépenses de l'Etat central selon la présentation budgétaire traditionnelle. Cette présentation étaye également les recettes et dépenses constituant des opérations financières non récurrentes (par exemple la prime payée en cash lors de l'échange des actions Arcelor contre les actions Mittal). Le budget prévoit en outre les dotations aux fonds spéciaux et non les dépenses de ces fonds.

Le Conseil d'Etat considère que la discipline budgétaire de l'Etat est l'élément principal pour garantir un développement durable de l'économie nationale et la qualité de vie des résidents, des salariés, des indépendants et la prospérité des entreprises luxembourgeoises. Néanmoins, cette discipline budgétaire à elle seule ne suffira pas à assurer un développement prospère durable du pays.

Le modèle luxembourgeois, à savoir le maintien de la prospérité économique et sa répartition équitable, doit rester un objectif primordial.

*

EXAMEN DE LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

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

Article 4

Au paragraphe 2 il y a lieu de redresser une coquille en écrivant „en application de l'article 375 du Code des assurances sociales“.

Article 8

La loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien de l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement a entrepris une réforme fondamentale de la taxe sur les véhicules routiers. Cette loi avait prévu l'exemption des taxes pour les tracteurs utilisés exclusivement pour les travaux agricoles, horticoles, viticoles, dans la pisciculture et la sylviculture. Cette exemption n'était certainement pas l'objet principal de la modification législative entreprise, comme le laisserait entendre le terme „notamment“, utilisé de façon inappropriée par les auteurs du commentaire des articles. Toujours est-il que le projet sous avis prévoit que l'exemption de la taxe sera désormais réservée aux tracteurs utilisés à des fins professionnelles. Les tracteurs utilisés dans la vie privée seront soumis à la taxe. Le renvoi alambiqué du commentaire à l'effet de serre ne constitue guère une motivation convaincante pour justifier les précisions bureaucratiques qui conditionneront désormais l'exemption. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à sa proposition faite à l'endroit de l'article 42 du projet de loi ayant abouti à la loi précitée de 2006 consistant à faire abstraction de toute différenciation basée sur l'usage des tracteurs.

Article 9

D'après l'article 23 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, les concessionnaires de réseau sont soumis au paiement d'une redevance au profit de l'Etat dont les montants et les modalités sont déterminés par la loi budgétaire. L'article sous revue fixe la taxe à 0 euro. Dans la mesure où il ne semble pas y avoir de velléité politique à introduire une redevance, il est pour le moins surprenant d'en faire mention dans la loi budgétaire au motif „de garder la possibilité de l'exiger à l'avenir“. Comme l'article 23 prémentionné ne relève pas de la règle de l'annalité, la possibilité de prélever la taxe ne sera pas prescrite en l'absence d'une disposition budgétaire, qu'il y a dès lors lieu de supprimer.

Article 10

Le Conseil d'Etat peut se rallier à l'abaissement du taux du droit d'apport de 1 à 0,5% en prévision de la suppression du droit envisagée dans le cadre d'un projet de directive européenne à l'horizon 2010.

Article 11

Concernant la taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse, le Conseil d'Etat est d'avis que cette taxe n'a pas sa place dans la loi budgétaire, alors qu'il s'agit d'une taxe rémunératoire en contrepartie d'un service rendu. Une mesure réglementaire sur base de la législation sur la chasse constituerait une assise juridique suffisante.

Article 26

L'article sous revue prévoit l'imputation du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur le budget pour ordre. Cette imputation est motivée par le fait qu'il incombe à la Caisse nationale des prestations familiales d'assumer le paiement du bonus pour enfants, qui est censé remplacer la modération pour enfants au niveau de l'impôt sur le revenu. Comme au moment de l'élaboration du présent avis le Conseil d'Etat ne disposait pas encore du texte du projet gouvernemental, il a dû s'en remettre en l'occurrence à la reproduction dans la presse des déclarations faites à ce sujet par le Gouvernement. D'ailleurs, il ne s'agit pas d'examiner dans le cadre du présent avis les tenants et aboutissants concernant cette mesure d'ordre familial, sur laquelle le Conseil d'Etat aura l'occasion de revenir le moment venu, mais d'analyser les techniques budgétaires utilisées pour couvrir cette opération.

D'après l'article 78 de la loi sur le budget et la comptabilité de l'Etat, „les recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers sont portées au budget des recettes et des dépenses pour ordre“. Or, on ne peut guère admettre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques soit intégralement perçu au profit de la Caisse nationale des prestations familiales. Tout au plus pourrait-on admettre que la plus-value fiscale réalisée du fait de la suppression de la modération pour enfants soit affectée au financement du bonus pour enfants, même s'il est permis de supposer qu'il resterait un découvert à financer du fait de l'élargissement du cercle des bénéficiaires. D'ailleurs, d'après le tableau des dépenses pour ordre, le solde de l'opération (2.185 millions d'euros) sera imputé au budget ordinaire après le financement de la mesure familiale envisagée (185 millions d'euros).

Cette opération, quelles qu'en soient les causes, se fait au détriment des règles élémentaires de transparence budgétaire. Le Conseil d'Etat ne peut pas suivre le Gouvernement dans cette démarche.

Article 43

Les lois budgétaires successives pérennisent les dérogations aux délais inscrits dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie d'Etat. Le Conseil d'Etat estime qu'en amont de la prochaine loi budgétaire on devrait finalement s'aviser si l'on maintiendra et respectera les délais prévus ou si l'on ne devrait pas les adapter en modifiant la loi en cause.

Article 45

Pour des raisons compréhensibles, l'article sous revue proroge d'une année l'application de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables. Le Conseil d'Etat a eu l'occasion à différentes reprises de se prononcer contre les dispositifs dits „sunset clause“. Aussi y a-t-il lieu de supprimer tout simplement l'article 18 de la loi en question au lieu de proroger la durée d'application, ce qui d'expérience ne résout aucun problème. Le dispositif de l'article 45 serait donc à libeller comme suit:

„L'article 18, alinéa final, de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables est abrogé.“

Article 46

Sans observation, sauf à remplacer au premier tiret les termes „rétroactivement au“ par „avec effet au“.

Article 48

Le dispositif vise à régler la situation particulière d'un médecin à la Direction de la santé. D'après le Conseil d'Etat, la loi budgétaire devrait se limiter à des dispositions d'ordre général. Les dispositions à portée individuelle devraient en être écartées d'emblée par le Gouvernement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 novembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

