

N° 5500¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses
de l'Etat pour l'exercice 2006**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(15.11.2005)

Le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget, par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, datée du 20 octobre 2005. Le dossier, constituant le volume I du projet de budget 2006 et comprenant l'exposé introductif, le texte du projet de loi budgétaire proprement dite, le commentaire de la loi budgétaire, le budget des recettes, le budget des dépenses, le budget des recettes et des dépenses pour ordre ainsi que les annexes, ne parvint au Conseil d'Etat que le 27 octobre 2005.

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

*

CONSIDERATIONS LIMINAIRES

Le projet de loi sous examen, déposé à la Chambre des députés le 19 octobre 2005, est le second à parcourir la nouvelle procédure budgétaire mise en place par le Gouvernement et la Chambre des députés après les élections de juin 2004. Les attentes placées dans cette procédure ne semblent pas plus se réaliser en 2005 qu'en 2004.

En effet, alors que le temps gagné par le report des discussions budgétaires au niveau gouvernemental devait permettre la prise en compte des prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre, l'exposé introductif annonce dès sa page 17 que certains renseignements essentiels concernant les prévisions économiques et financières pour 2005 et 2006 ne seront disponibles qu'après le dépôt du projet de loi et après la saisine du Conseil d'Etat. Il s'agit en l'occurrence de „la notification sur le déficit public 2004 et les prévisions pour 2005 et 2006, avec le programme de stabilité des finances publiques“, des „comptes nationaux annuels révisés, portant sur 2004“ et d'une première estimation du deuxième trimestre 2005 ainsi que de la prévision actualisée de tous ces éléments dans la note de conjoncture No 2-05 du STATEC dont la parution fut annoncée à la même occasion pour le 24 octobre 2005. La nouvelle procédure fait donc économiser au Gouvernement et à ses services un temps considérable, en éliminant en particulier l'étape de l'élaboration des amendements budgétaires, mais en n'accordant aux autres instances impliquées dans la procédure, notamment au Conseil d'Etat, qu'un délai mesuré parcimonieusement.

Ce qui est plus grave, c'est que des informations essentielles sur l'évolution des éléments principaux du projet de budget – inflation, emploi, PIB – font défaut au moment où le Conseil d'Etat est obligé d'élaborer son avis au sujet de ce même projet. Compte tenu de la dépendance des dépenses de l'Etat et notamment du bloc des dépenses de sécurité sociale par rapport à l'évolution de l'emploi et du chômage, ainsi que de l'évolution de l'indice des prix et de l'échelle mobile des salaires, et de l'impossibilité de quitter en cette matière le domaine des prévisions raisonnées, l'appréciation des présomptions sous-jacentes au projet de budget devrait pouvoir se faire à partir des données les plus récentes. Si le Gouvernement dispose de son côté des avant-projets des rapports annoncés de ses

services, il n'en est rien pour les instances externes qui sont obligées de se contenter de données vieilles de six mois.

Il s'y ajoute qu'un autre document préliminaire, à savoir la déclaration du Gouvernement sur l'état de la nation, a pris cette année-ci une tout autre forme puisque, sur demande de la Chambre des députés, la déclaration du 12 octobre 2005 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, portait sur les priorités politiques du Gouvernement pour les prochains mois. Et encore s'agissait-il d'une description, d'une annonce des „chantiers“ que le Gouvernement croit devoir ouvrir et des discussions qu'il entend mener à cet effet dans un proche avenir. Les décisions qui seront dégagées de ces discussions devront prendre la forme de projets de loi qui verront le jour au plus tôt au printemps et en été 2006. Ceux de ces projets, et ils seront nombreux, qui influenceront le budget 2006, soit pour ce qui est des dépenses, soit pour ce qui est des recettes, ne peuvent évidemment pas encore être pris en considération au moment de l'examen et du vote du projet de loi sur le budget 2006. Les premières pierres de ce „work in progress“ sont d'ailleurs déjà annoncées dans la déclaration du Premier Ministre du 12 octobre dernier: tripartite sectorielle CFL, tripartite-compétitivité, discussion au Parlement en novembre sur le plan d'action national dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, mise au point du plan national des réformes qui doit devenir un plan pour l'innovation et le plein emploi, actualisation du plan de stabilité luxembourgeois.

Qui plus est, la note de conjoncture No 2-05 du STATEC ne contient pas de nouvelles prévisions macroéconomiques pour trois raisons, dont deux sont purement nationales, à savoir que les données du projet de budget 2006 n'étaient pas encore disponibles au moment de la finalisation de la note, et que „la grande révision du PIB“ n'était pas encore achevée à cette date. La troisième raison réside dans le fait que les résultats des prévisions de la Commission européenne, „qui servent de référence obligée en ce qui concerne l'environnement international, ne seront disponibles que vers la mi-novembre“¹. Les attentes placées dans la refonte de la procédure budgétaire d'avant 2004 – „la qualité des prévisions budgétaires pourra encore être améliorée grâce à la possibilité de pouvoir prendre en compte les prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre dans le cadre des travaux budgétaires“² – paraissent loin de se réaliser. Pire, le renvoi du projet de budget à la note de conjoncture No 2-05 qui vient de paraître, et de celle-ci au projet de budget publié trop tard pour permettre sa prise en considération dans la note, montrent qu'un effort de coordination élémentaire n'a pas été entrepris ou qu'il n'a pas porté ses fruits.

Le projet de budget 2006 semble dès lors être un document reflétant l'état actuel de la pensée gouvernementale sur ce que pourrait être le budget 2006, mais dont il est certain dès à présent qu'il subira des changements répétés et incisifs.

Le Conseil d'Etat se retrouve donc dans la situation qu'il a connue à la même époque en 2004. Ou bien il émet son avis dans les délais prescrits – et il limite son travail à un examen succinct des aspects généraux du projet de budget, ou bien il effectue un examen en profondeur – et il prend le temps qu'il faut, en risquant de retarder la Chambre des députés dans l'accomplissement de son droit de regard sur les dépenses publiques et de son travail. Puisque le document dont il est saisi subira de toute façon des changements importants en cours d'année, il se résout en faveur de la première branche de l'alternative.

La compression des délais imposés aux instances constitutionnelles tend à réduire leur rôle en matière budgétaire à un simple droit de regard; le droit d'autoriser les recettes et les dépenses de l'Etat risque d'être dégradé en une autorisation de pure forme.

*

1 STATEC, note de conjoncture No 2-05, Préface

2 Accord de coalition, annexé à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, page 59

LE CONTEXTE ECONOMIQUE DU PROJET DE BUDGET 2006

1) Les prévisions portant sur la croissance, l'inflation, le chômage et l'emploi

Alors que l'évolution du PIB en 2004 n'est pas encore connue avec certitude – le STATEC l'estime à 4,5% en volume –, cette même administration donne 3% pour 2005 et 4% pour 2006. D'autres acteurs – BCL et OCDE – donnent 3,4% pour 2005 et 3,8% pour 2006.

Placé dans le contexte international, le Grand-Duché s'en sortirait donc mieux en 2005 que la zone euro (1,3%), ou l'Europe des 15 (1,5%). Il en serait de même pour 2006, la croissance de la zone euro étant estimée pour cette année comme légèrement supérieure à 2%.

Quant à l'inflation, les auteurs du projet de budget admettent un taux situé entre 2,6% et 2,7% en 2005 et entre 2,5% et 3,2% en 2006. Le projet de budget étant calqué sur le scénario central du STATEC (prix du baril de Brent à 65 USD sur toute la période de prévision; progression annuelle de l'inflation sous-jacente de 1,8%), ces estimations paraissent remises en cause (le prix du baril de Brent est actuellement déjà inférieur aux 60 USD, c'est-à-dire plus bas que dans l'hypothèse favorable admise par le STATEC). Toutefois, même si l'on peut voir dans cette amélioration le signe avant-coureur de l'accroissement plus prononcé annoncé pour 2006, le Conseil d'Etat préfère s'en tenir avec les auteurs du projet de loi à une attitude prudente.

L'emploi a connu une forte augmentation en 2005 (le STATEC prévoit une expansion moyenne de l'emploi total intérieur de près de 3%), mais cette bonne performance serait suivie d'une décélération en 2006 (entre 2,6% et 2,8%). Le taux de chômage devrait s'établir à un taux moyen de 4,7% en 2006 (contre 4,6% en 2005).

2) Progression budgétaire et progression économique

Le Gouvernement s'est donné comme ligne de conduite, dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004, de ne pas fixer la progression budgétaire par référence à la croissance économique prévue pour l'exercice dont s'agit, mais par référence à la croissance économique dans une optique de moyen terme. Si, pour l'élaboration du budget 2005, la variation annuelle moyenne du PIB sur la période de 2000 à 2005 donnait encore une croissance moyenne de 6,1%, la période de 2001 à 2006 ne permet plus que de tableur sur une croissance moyenne de 5,2%. Aussi le projet de budget table-t-il sur une hypothèse de croissance à moyen terme de 3,5% à 4,0% en volume, ou de 6,0% à 6,5% en valeur.

La hausse de l'indice des prix à la consommation passe de 2,2% en 2004 et de 2,6% en 2005 à 2,8% en 2006; la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires passe de 2,5% en 2005 à 2,9% en 2006.

Le projet de budget 2006 se présente par rapport au budget voté pour 2005 comme suit:

- recettes totales: + 6,17%;
- dépenses totales: + 8,85%.

3) Les contraintes normatives: Respect des critères du Pacte de stabilité et de croissance

La modernisation du Pacte de stabilité et de croissance en mars 2005 n'a modifié ni le critère des 3% pour le besoin de financement ni celui des 60% pour la limite de l'endettement public.

Pour ce qui est de la couverture du déficit que fait apparaître le projet de budget 2006, le Gouvernement prévoit de lancer un emprunt de 500 millions d'euros, le produit étant destiné à être affecté au fonds du rail (100 millions) et au fonds des routes (100 millions) ainsi qu'au financement d'une partie des dépenses d'investissement du budget proprement dit (300 millions).

Le besoin de financement de l'Etat luxembourgeois s'établira en 2006 à 1,8% du PIB et respectera donc le critère correspondant du Pacte.

Quant au seuil des 60% du PIB comme limite des dettes de l'Etat, ce critère restera largement respecté. Par rapport à la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne, ce ratio reste dans la continuité des exercices budgétaires antérieurs – fin 2003: 5,4%; fin 2004: 7,5%, bien que la tendance confirmée pour 2006 s'oriente dans le mauvais sens. Le Conseil d'Etat fait remarquer que ce niveau très bas de l'endettement de l'Etat, à ce stade, s'explique par les situations budgétaires antérieures positives.

LIGNES GENERALES DU PROJET DE BUDGET 2006

1) Les chiffres-clés du budget

Les recettes totales sont évaluées à 7.328.034.800 euros (+6,17%), les dépenses à 7.629.330.200 euros (+ 8,85%); le budget total présentera donc un déficit de 301.295.400 euros.

2) Le point de mire: les dépenses publiques

Les auteurs du projet de loi soulignent à juste titre, comme l'ont fait le Premier Ministre et le ministre du Trésor et du Budget lors de la présentation et du dépôt du projet de loi, la nécessité de maintenir à long terme le développement équilibré des finances publiques, stratégie qui requiert la maîtrise des dépenses publiques.

Dans sa déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement du 12 octobre 2005, le Premier Ministre a d'ailleurs relevé plus précisément que le problème budgétaire de l'Etat s'explique presque entièrement par le phénomène des adaptations automatiques de certaines dépenses. Les trois déficits budgétaires successifs de 2004 (compte), 2005 (budget voté) et 2006 (projet de budget) ne permettent plus une attitude attentiste, mais requièrent une réponse rapide et adéquate.

Le projet de budget ne prévoit pas d'augmentation des impôts, et le Conseil d'Etat ne peut en l'état que se déclarer d'accord avec ce choix. La non-adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution des prix écrémera certes, mais légèrement, le pouvoir d'achat des ménages, sans imposer pour autant à ces derniers une charge excessive, ni surtout une charge nouvelle. L'imposition des entreprises ne sera pas massivement diminuée en 2006. Après les réformes fiscales en profondeur du début de la décennie, qui continuent à produire leurs effets, une période de réflexion est de mise.

Les contraintes et les rigidités auxquelles le budget est soumis se font remarquer avec une insistance accrue. La déclaration sur les priorités politiques du Gouvernement en a identifié les plus importantes. Si le projet de budget 2007 doit être élaboré et discuté dans de meilleures conditions que le projet de budget 2006, c'est-à-dire si les mesures destinées à freiner la croissance automatique de certaines dépenses doivent produire des résultats rapides et concrets, il faut que les discussions lancées maintenant se concrétisent à très court terme.

Le Gouvernement pour sa part tire dès à présent les premières conclusions de la situation en soumettant les priorités en matière d'investissements à un réexamen douloureux. Resteront prioritaires les secteurs de l'enseignement, des transports publics et des infrastructures sociales, médicales et familiales. Les autres secteurs seront dotés selon les disponibilités.

Il reste à voir si les mesures proposées par le ministre des Travaux publics et retenues par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire et des comptes de la Chambre des députés pour mieux maîtriser le coût des grands projets immobiliers auront l'efficacité requise.

Le choix du Gouvernement de s'engager dans la voie du partenariat public-privé pour financer des infrastructures publiques aura certes un effet mobilisateur des moyens privés dans le sens d'une canalisation de ressources du secteur privé vers des besoins collectifs. Encore faudra-t-il éviter que cette réorientation se fasse au détriment du développement des investissements privés. Comme les mesures en question ne doivent faire leur apparition que dans le projet de budget 2007, le Gouvernement devrait mettre à profit le temps disponible pour analyser en détail toutes leurs répercussions.

3) Les investissements

Le projet de budget 2006 se caractérise par un effort considérable déployé en faveur des investissements de l'Etat. Les dépenses y afférentes doivent passer de 609.787.000 euros en 2005 à 775.602.000 euros en 2006, soit une augmentation de 27% (contre -8,5% pour le budget 2005 par rapport au budget 2004). Par rapport au total des dépenses de l'Etat, la part des investissements s'accroît de 9,7% (contre 8,4% dans le budget 2005).

Cet effort laissera des traces visibles dans les fonds d'investissement publics dont la plupart verront leurs avoirs au 31 décembre 2006 diminuer sensiblement. Les réserves constituées au cours des années précédentes permettront d'assurer le financement des programmes pluriannuels et l'emprunt de 500 millions d'euros sera affecté au fonds du rail (100 millions), au fonds des routes (100 millions) et aux dépenses d'investissement assumées par le budget proprement dit (300 millions).

Le maintien de ce niveau élevé des investissements de l'Etat diminuera nécessairement la marge de manœuvre du Gouvernement et fait ressortir davantage le résultat des rigidités qui caractérisent par ailleurs le budget des dépenses ordinaires.

*

LES DEFIS MAJEURS

1) Le chômage

Dans son avis du 16 novembre 2004 sur le projet de budget 2005, le Conseil d'Etat avait relevé la situation de plus en plus difficile à expliquer, créée par le fait que la croissance rapide de l'emploi salarié intérieur non seulement n'arrive pas à résorber le chômage, mais se solde par une augmentation plus rapide encore de celui-ci. La même situation se confirme encore en 2005: entre octobre 2004 et septembre 2005, l'emploi intérieur a augmenté de 8.033 unités, mais les demandes d'emploi non satisfaites augmentent de leur côté de 5.923 pour s'élever à 10.104. Paradoxalement, l'augmentation de l'emploi intérieur de 3.170 emplois entre août et septembre 2005 profite pour 2.065 emplois à des résidents et pour 1.105 à des frontaliers – et le nombre des demandeurs d'emploi s'accroît pour la même période de 569 unités. Cette évolution devient de plus en plus préoccupante. En effet, pendant les mois d'été, les jeunes sortant de l'école (pour avoir accompli la scolarité obligatoire ou pour avoir terminé le lycée) ou d'université se retrouvent massivement sur le marché de l'emploi. Si à cette époque les chiffres des demandeurs d'emploi se gonflent de 569 nouveaux demandeurs alors que 1.113 candidats provenant des pays voisins se placent sans problème, le constat fait par le Conseil d'Etat en novembre 2004 se confirme, à savoir qu'il doit y avoir inadéquation entre les connaissances et les qualifications des demandeurs d'emploi résidents et les exigences des entreprises. La présence importante des jeunes parmi les demandeurs d'emploi (20,1% pour les moins de 26 ans) pointe dans la même direction.

Dans la mesure où le problème dépasse le seul ressort de l'Education nationale et qu'il est aussi un problème de société, la déclaration du 12 octobre 2005 du Premier Ministre énonce quelques pistes intéressantes que la tripartite nationale aura à creuser.

La part des demandeurs d'emploi âgés de 51 à 60 ans continue d'augmenter et représente en septembre 2005 16,5% du total; 801 sont inscrits depuis plus de douze mois, ils représentent 26,4% de cette catégorie. D'après le STATEC³, les principales victimes de la remontée du chômage sont les plus de 40 ans qui disposent d'un niveau de formation inférieur. Le problème est connu, mais il n'y a pas de panacée. L'attente d'une amélioration suffisante de la croissance économique et la solidarité nationale qui s'exprime à travers les niveaux des indemnités de chômage ne changent rien quant au fond, mais permettent d'absorber le choc que constitue la perte de l'emploi ou le fait de ne pas en trouver.

2) Financement de la sécurité sociale

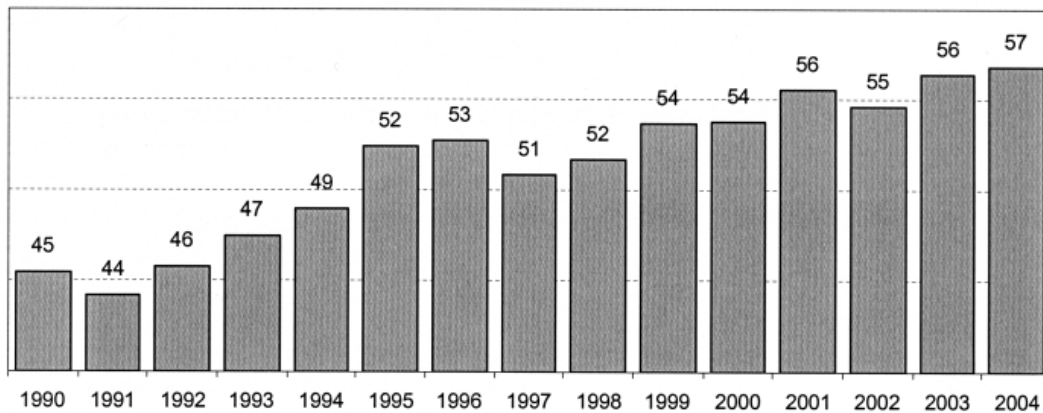
Le problème est connu: en octobre 2004, le ministre du Budget avait déjà exprimé devant la Chambre des députés sa préoccupation quant à la croissance de la participation de l'Etat dans le financement du secteur de la sécurité sociale.

Au fil des années, l'Etat s'est engagé massivement dans le financement des prestations de sécurité sociale. Cet engagement permet d'opérer, dans un esprit de solidarité, des transferts sociaux allant au-delà des facultés contributives des assurés. Cet engagement contribue par ailleurs à préserver la position concurrentielle de notre économie, en permettant de maintenir les cotisations à charge des entreprises à des taux qui se positionnent favorablement par rapport à ceux applicables dans les pays voisins.

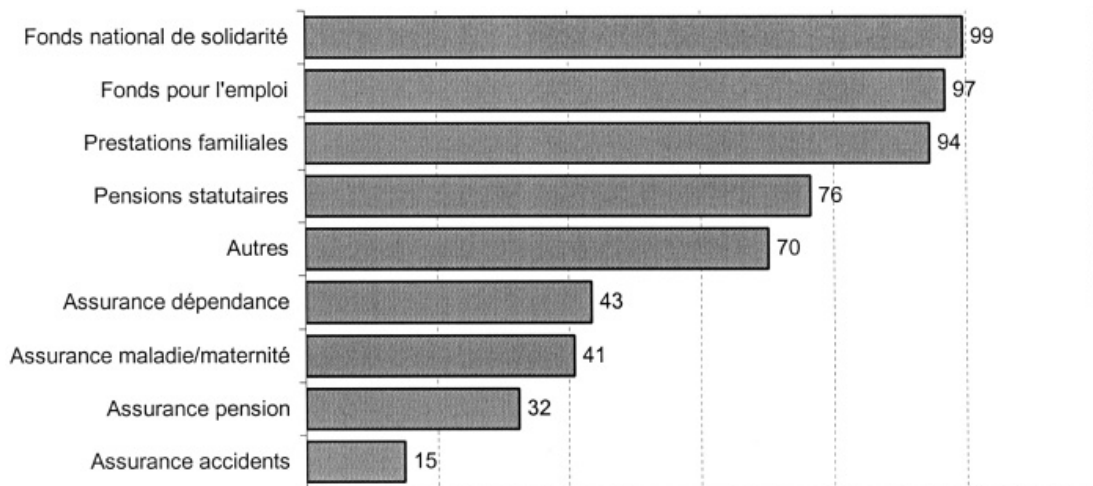
Cette fiscalisation de la sécurité sociale se traduit dans les données publiées par l'Inspection générale de la sécurité sociale.

³ Note de conjoncture No 2-05, p. 13.

*Participation des pouvoirs publics aux recettes courantes
de la protection sociale (en %)*



*Participation des pouvoirs publics au financement des différents
régimes de la sécurité sociale (en %)*



En vue des discussions annoncées, le Conseil d'Etat aimerait faire les observations suivantes:

Au niveau des principales branches de la sécurité sociale, à savoir l'assurance pension et l'assurance maladie, l'intervention de l'Etat se fait sur base de la masse des revenus cotisables. Dans le contexte de taux de cotisation quasiment stables, il paraît téméraire de soutenir que les dépenses en question puissent croître plus rapidement que les recettes de l'Etat, alors même qu'*a priori* l'impôt sur les revenus des personnes physiques devrait s'accroître dans une mesure comparable, sachant que les assiettes diffèrent (minimum et maximum) et que la progressivité joue au seul niveau de l'imposition.

L'argument que l'Etat devrait revoir sa participation au niveau de l'assurance pension, alors qu'en raison d'un taux de cotisation supérieur à la prime en répartition pure, il contribue à la constitution des réserves de l'assurance pension, qui s'élèvent actuellement à 300% des prestations annuelles du régime d'assurance pension, peut se motiver par des considérations d'ordre purement budgétaire.

Or, cet argument n'est guère pertinent si on se place dans un contexte plus global. Au niveau des critères de stabilité, l'excédent global de la sécurité sociale compense les déficits des autres collectivités publiques. La réduction de l'excédent de la sécurité sociale n'augmenterait donc pas la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat.

Pour garantir la survie à long terme de nos régimes de pension, il est inacceptable de se rabattre sur les réserves minimales inscrites dans la loi pour des raisons historiques, mais ne répondant guère, en raison des défis démographiques auxquels seront confrontés les régimes, aux impératifs actuariels.

(Voir à ce sujet: „*Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg*“, réalisée par le Bureau international du travail en 2001)

A terme, l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale ne pourra être garanti que moyennant une maîtrise de leurs charges et non par une diminution des ressources qui leur sont allouées.

3) L'aide au développement

Malgré la situation tendue du projet de budget, le Gouvernement poursuit avec détermination l'un des buts de notre politique nationale: faire atteindre à l'aide au développement et à la lutte contre la faim et la pauvreté, fournie à travers le budget de l'Etat, la barre de 1% du revenu national brut. Les crédits pour la coopération au développement et pour l'aide humanitaire passent de 160.823.753 euros dans le budget 2005 à 193.148.359 euros dans le projet de budget 2006, montant qui représente 0,89% du revenu national brut.

La poursuite de cet effort qui constitue l'une des facettes de la tendance à davantage de cohésion au niveau international, auquel le Gouvernement a engagé le pays, dépendra elle aussi des résultats des débats et discussions annoncés par la déclaration du 12 octobre 2005 du Premier Ministre.

4) La recherche scientifique et l'enseignement supérieur

Le Conseil d'Etat ne peut que se déclarer d'accord avec les moyens importants mis à la disposition de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée (63.771.862 euros en 2006 contre 53.616.141 euros en 2005 au titre des dépenses courantes). Les structures mises en place par le truchement du Fonds national de la recherche devraient permettre de coordonner les travaux déployés au Luxembourg dans le secteur de la R&D et d'assurer une coopération étroite avec les secteurs privé et institutionnel.

Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat relève que les crédits en faveur de l'Université du Luxembourg passent de 36.201.732 euros en 2005 à 48.696.749 euros en 2006.

Le Conseil d'Etat regrette que sa recommandation (*cf. avis du Conseil d'Etat du 1er juillet 2003 sur le projet de loi portant création de l'Université de Luxembourg ... , doc. parl. No 5059⁷, sess. ord. 2002-2003*), de concentrer les efforts de recherche publics sous l'autorité de l'Université du Luxembourg, n'ait pas été retenue.

*

CONCLUSION

Le Conseil d'Etat considère que le projet de budget 2006 se caractérise par la prise de conscience que l'environnement économique exige une réponse rapide et adéquate de la part des pouvoirs publics. La survie du modèle luxembourgeois, – c'est-à-dire le maintien de la prospérité économique et sa répartition équitable – n'est pas garantie pour autant: il est à souhaiter que les chantiers évoqués dans la déclaration du 12 octobre 2005 du Premier Ministre se concrétisent. La discipline budgétaire de l'Etat est nécessaire; elle ne suffira pas à elle seule à garantir un développement durable du pays.

*

EXAMEN DE LA LOI BUDGETAIRE PROPREMENT DITE

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

Article 3

L'article sous revue prévoit la révision biennale des coefficients de réévaluation prévus à l'article 102 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR) en vue de l'immunisation des plus-values monétaires comprises dans la réalisation de biens.

Par ailleurs, il vise à modifier l'article 115, numéro 7 de la prédite loi pour y inclure également les prestations en numéraire de l'assurance dépendance, dont l'exemption fiscale est d'ores et déjà prévue par la législation propre à cette branche de risque. Il s'agit en l'occurrence d'une modification d'ordre purement formel n'ayant pas d'incidence quant au fond.

Article 5

L'article 152*bis* LIR, qui prévoit une bonification d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables qui effectuent certains investissements en faveur de leur entreprise, en exclut cependant l'acquisition de biens usagés. Comme cette exclusion est préjudiciable pour le secteur maritime, où l'acquisition de navires usagés est pratique courante, la modification envisagée de l'article 107 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois a pour finalité de permettre aux entreprises maritimes de profiter également de la bonification d'investissement, par dérogation à l'article 152*bis* LIR.

Le Conseil d'Etat se demande si une dérogation analogue ne devrait pas être prévue au profit d'autres secteurs de l'économie, comme par exemple les secteurs aéronautique et aérospatial, du moment qu'ils acquièrent des avions ou satellites usagés.

Article 6

La modification envisagée à l'endroit de la législation sur la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet d'étendre le taux de TVA super réduit aux services de radiodiffusion et de télévision, alors que ces services profitent de taux réduits dans différents autres pays de l'Union européenne.

Article 7

Le dispositif concernant les droits d'accise sur les produits énergétiques est complété pour tenir compte de la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à présenter ni en ce qui concerne les règles prévues pour l'exemption des biocarburants utilisés dans des mélanges ni en ce qui concerne l'exemption de l'huile de colza utilisée à l'état pur comme carburant.

Article 8

Dans la lignée des directives communautaires en la matière, la contribution sociale sur le diesel est portée de 20 à 50 euros pour 1000 litres.

Si le dispositif sous revue envisage bien l'exemption de l'huile de colza de la contribution sociale, le Conseil d'Etat se demande si celui-ci n'aurait pas dû être complété à la suite des modifications envisagées à l'endroit de l'article 7 par des règles concernant les biocarburants utilisés comme mélange.

Article 10

La loi budgétaire envisage une modification majeure à l'endroit des dispositions fiscales prévues par la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, qui s'impose à la suite de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité et de la directive 2003/54/CE relative au marché de l'électricité. La distinction dans la taxation ne doit plus s'opérer suivant la consommation professionnelle ou non professionnelle, mais en fonction du volume de consommation.

Les textes soumis donnent lieu aux observations suivantes:

Dans la mesure où les modifications portent sur différentes dispositions d'une loi, elles devraient se faire dans l'ordre des articles à modifier.

A l'endroit du libellé du paragraphe 1er de l'article 28 de la loi modifiée du 24 juillet 2000, le Conseil d'Etat se demande si c'est à bon escient que les modalités d'agrément des points de comptage se rapportent uniquement à la lettre c), alors que les lettres a) et b) prévoient également la constatation de la consommation aux points de comptage. Aussi, de l'avis du Conseil d'Etat, les deux dernières phrases figurant sous la lettre c) devraient-elles faire l'objet d'un alinéa à part.

La lettre a) du paragraphe 2 de l'article 3 se réfère au règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération. Cette façon de procéder est contraire à la hiérarchie des normes juridiques. Aussi y a-t-il lieu de redresser, sous peine d'opposition formelle, le libellé sous revue comme suit:

„a) l'application de la réglementation concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération;“.

Article 12

En matière de droits d'accise commun sur les alcools et boissons alcoolisées, le paragraphe 10 de l'article sous revue prévoit l'introduction d'une taxe additionnelle sur certaines boissons alcooliques sucrées et certaines préparations de boissons alcooliques instantanées ou concentrées, dites „alcopops“. Cette mesure, qui vise à prévenir la consommation d'alcool par des mineurs et l'abus d'alcool en général, rencontre l'adhésion du Conseil d'Etat.

Au regard du paragraphe 13 du même article qui dispose que „les directives 77/799/CEE du 19 décembre 1977 concernant l'assistance mutuelle des Etats membres dans le domaine des impôts directs, de certains droits d'accises et des taxes sur les primes d'assurance et 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises sont modifiées par la directive 2004/106/CE du Conseil du 16 novembre 2004“, le Conseil d'Etat se doit d'observer que le texte proposé ne saurait constituer une transposition correcte en droit interne de la directive 2004/106/CE du 16 novembre 2004 et n'a dès lors pas de portée juridique. Partant, le paragraphe 13 est à supprimer.

Article 18

Le paragraphe 2 de l'article sous revue prévoit la suppression de la participation de l'Etat dans les frais d'administration des caisses de pension, de l'Association d'assurance contre les accidents et du Centre commun de la sécurité sociale. Les frais administratifs de ces organismes incombent dès lors intégralement à ceux-ci, comme tel est d'ores et déjà le cas pour l'Union des caisses de maladie, les caisses de maladie et le Fonds de compensation du régime général de pension. L'économie budgétaire nette qui résulte de cette modification est de l'ordre de 16 millions d'euros pour 2006.

Article 44

Cet article autorise le Gouvernement à émettre, selon les besoins, un ou plusieurs emprunts jusqu'à concurrence de 500 millions d'euros. Sous le bénéfice des observations faites à cet égard dans le cadre de ses considérations générales, le Conseil d'Etat approuve cette mesure.

Article 45

La disposition sous revue entreprend la modification de la loi modifiée du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier. Les mesures envisagées visent à rétablir l'équilibre financier du Fonds spécial de la chasse en responsabilisant davantage les locataires de lots de chasse en ce qui concerne le dédommagement des dégâts causés par le gibier.

Article 46

Tenant compte des critiques de la Cour des comptes en ce qui concerne la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, le dispositif sous revue formalise l'intervention budgétaire au niveau de ces frais de fonctionnement.

Article 47

L'article 47 vise à modifier l'article 39 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'épargne de l'Etat, Luxembourg, afin de permettre à la BCEE de verser un dividende à son propriétaire, l'Etat luxembourgeois. S'il est justifié que les établissements publics industriels et commerciaux

procurent un rendement à leur „actionnaire“ lorsque leur bénéfice le permet, il convient cependant de tenir compte des exigences spécifiques auxquelles est soumis chacun d’entre eux en fonction du contexte normatif, prudentiel et économique dans lequel il opère. Or, de l’avis du Conseil d’Etat, le texte proposé ne tient pas suffisamment compte des assujettissements particuliers de la BCEE à l’environnement bancaire concurrentiel. Le commentaire des articles énonce lui-même que, tout en créant la base légale permettant à la BCEE de verser un dividende à l’Etat, l’objectif de l’amendement vise à ménager à la banque la flexibilité nécessaire à la poursuite de ses objectifs commerciaux et sociaux. Il faut dès lors inclure dans le texte de l’amendement des paramètres permettant à la BCEE de disposer des moyens requis pour poursuivre ses activités à un niveau qualitatif élevé et pour répondre aux exigences de „best practice“ qui sont le standard de référence dans le monde financier, de même que pour remplir les missions sociales et économiques spécifiques que sa loi organique lui attribue. Le Conseil d’Etat ne peut dès lors accepter le maintien de l’article sous revue dans le cadre de la loi budgétaire que sous réserve d’une adaptation de son dispositif, qui pourrait se lire comme suit:

„**Art. 39.** Le bénéfice disponible de la banque est formé du bénéfice net de l’exercice, augmenté ou diminué selon le cas des prélèvements prévus à l’alinéa 2 ci-après.

Sur le bénéfice disponible, sont prélevés, dans l’ordre de leur énumération:

1. la somme nécessaire pour remplir les exigences en fonds propres qui se dégagent de l’application des dispositions légales, réglementaires et prudentielles régissant les établissements de crédit;
2. une somme destinée au financement des investissements immobiliers, mobiliers et financiers de la banque ainsi qu’à la constitution des réserves découlant de l’application de la législation fiscale;
3. une somme à déterminer sur base des besoins de la banque pour financer le développement de ses affaires, compte tenu des exigences découlant de la pratique bancaire, de ses missions légales ainsi que du contexte financier et normatif national et international.

Les déficits sont reportés à nouveau et comblés par les bénéfices ultérieurs.

Le solde du bénéfice disponible après paiement d’un dividende à l’Etat est ajouté aux réserves ou reporté à nouveau.“

Article 48

La disposition sous examen prévoit de compléter l’article 14 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l’infrastructure ferroviaire, qui a trait au Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, de sorte à permettre l’alimentation de ce fonds par le biais d’emprunts contractés par l’Etat. Cet ajout est justifié par l’utilité de rendre possible le recours à l’emprunt pour assurer une éventuelle contribution luxembourgeoise au financement des investissements requis en dehors des frontières nationales dans le cadre du projet Eurocap-Rail (amélioration de la liaison ferroviaire entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg). Tout en souscrivant à cet objectif, le Conseil d’Etat propose d’aligner le libellé de l’ajout qu’il est prévu d’apporter au prédit article 14 sur celui de l’article 11 modifié de la loi du 10 mai 1995 en reformulant comme suit le tiret à ajouter à l’alinéa premier:

„– par des emprunts“.

Article 52

L’article sous revue proroge pour une nouvelle période de sept ans la participation du régime général d’assurance pension au financement de la préretraite. S’il peut se rallier à cette mesure, le Conseil d’Etat admet qu’en cas de révision éventuelle des modalités de financement de la préretraite par une participation accrue des entreprises, la participation des caisses de pension soit limitée aux dépenses restant effectivement à charge du Fonds pour l’emploi.

Article 53

L'article 53 prévoit l'introduction d'une taxe rémunératoire en matière de contrôle des régimes complémentaires de pension. Cette taxe, qui vise à couvrir les frais d'administration exposés au profit de l'Inspection générale de la sécurité sociale, dans son rôle d'autorité compétente en la matière, s'inspire de celles applicables pour les autres autorités de surveillance, tels le Commissariat aux assurances, la Commission de surveillance du secteur financier et l'Institut luxembourgeois de régulation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

