

N° 6900<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

**PROJET DE LOI****concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2016**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(17.11.2015)

Par dépêche du 30 octobre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au jour de l'adoption du présent avis, aucun avis d'une chambre professionnelle n'a encore été communiqué au Conseil d'État.

Le projet de budget 2016 se présente en trois volumes:

- le volume 1 comprend l'exposé introductif, le texte et les commentaires du projet de loi budgétaire ainsi que le budget des recettes et des dépenses proprement dit;
- le volume 2 présente le cadre européen de la politique budgétaire et décline le projet de budget 2016 suivant la méthodologie européenne dite SEC2010;
- le volume 3 concerne un projet de loi séparé portant sur la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019.

En ce qui concerne le volume 3, le Conseil d'État renvoie à son avis distinct sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019<sup>1</sup>. Le présent avis ne se rapporte par conséquent qu'aux volumes 1 et 2 du projet de loi concernant le budget 2016<sup>2</sup>.

\*

**CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Au vu des délais serrés dont il a disposé pour élaborer le présent avis, le Conseil d'État limitera son examen aux grandes lignes du projet de budget 2016 et au projet de loi budgétaire proprement dite.

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1. Les objectifs du projet de budget 2016 .....	2
2. La situation conjoncturelle et les prévisions macroéconomiques internationales et nationales .....	3
3. Les risques .....	5
4. L'évolution des comptes de l'administration publique .....	6
5. Comparaison européenne de l'évolution des comptes de l'administration publique .....	12
6. Quelques observations sur les recettes de l'État .....	13
7. Quelques observations sur l'évolution des dépenses .....	14
8. Examen du projet de loi budgétaire proprement dite .....	17

1 Doc. parl. n° 6901.

2 Doc. parl. n° 6900.

## 1. LES OBJECTIFS DU PROJET DE BUDGET 2016

L'exposé introductif du projet de budget 2016 retient que „[...] l'objectif principal qui a été fixé par le Gouvernement au début de la législature vise à rétablir l'équilibre des comptes publics et à renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique. Concrètement, le Gouvernement s'est fixé deux objectifs budgétaires principaux pour la période 2013-2018 dans son programme gouvernemental de décembre 2013:

- le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, par rapport au scénario à politique inchangée et
- la stabilisation de la dette publique brute en dessous de 30% du PIB.“<sup>3</sup>

Dans cette optique, „[...] le Gouvernement a procédé, dès l'année 2014, à l'élaboration d'un programme de restructuration et de modernisation des dépenses publiques“<sup>4</sup>, processus qui a notamment résulté en l'adoption par la loi du 19 décembre 2014<sup>5</sup> de mesures d'assainissement budgétaire dans le cadre du „Paquet pour l'avenir“.

Les objectifs du projet de budget 2016 s'inscrivent par conséquent dans la continuité des objectifs budgétaires initiaux du Gouvernement, tels que définis dans le cadre du budget 2015.

La stratégie budgétaire mise en place – qui a été présentée dans le cadre du programme européen de stabilité et de croissance le 30 avril 2014 – se fonde essentiellement sur les éléments suivants<sup>6</sup>:

- un effort de consolidation de 1.040 millions d'euros ou de 1,7% du PIB sur la période 2015-2018;
- la répartition équilibrée de cet effort sur les recettes et les dépenses;
- la mise en œuvre d'une méthode d'identification nouvelle de mesures de consolidation sous la forme d'un processus de révision générale des dépenses des trois sous-secteurs de l'administration publique;
- la révision du cadre budgétaire pour l'adapter aux normes de gouvernance économique européenne avec la mise en place de règles budgétaires, d'un cadre budgétaire pluriannuel ainsi que d'un conseil national des finances publiques indépendant.

Le ministre des Finances, dans son discours sur le projet de budget 2016<sup>7</sup>, a fait part des constatations générales suivantes: (i) le déficit continue de diminuer malgré la perte des recettes de TVA liées au commerce électronique, (ii) les dépenses augmentent moins rapidement que les recettes par le biais d'un contrôle des dépenses, d'une part, et d'un développement correct des recettes, d'autre part. Il a souligné le fait que le Gouvernement prévoit un solde structurel de l'administration publique de +0,6%, qui se situe légèrement au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme de +0,5%, et a rappelé que sans le „Paquet pour l'avenir“ le résultat du solde structurel pour 2016 aurait été de -0,7%, un résultat qui aurait enfreint certaines règles du Pacte de stabilité et de croissance européen.

Selon l'exposé introductif, les accents politiques du projet de budget 2016<sup>8</sup> peuvent être brièvement énumérés comme suit:

- a) le renforcement et la diversification des structures économiques
  - via, par exemple, la mise en place d'un guichet unique pour le secteur de la logistique pour coordonner les activités et simplifier les échanges, l'initiative „Digital Lëtzebuerg“ et le renforcement de la promotion touristique;
- b) les efforts en faveur de l'innovation et de la recherche
  - avec notamment le soutien des centres de recherche publics, y compris la mise en place d'un certain nombre d'objectifs, et le soutien financier des activités de recherche et de développement dans le secteur privé;

3 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 19\*.

4 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 20\*.

5 Loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015).

6 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 19\*.

7 Discours de M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, 16 octobre 2016, pages 16 et s. <http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/links-dokumenter/dokumenter/dried-minister-gramegna/Budgetsried-14-10-15.pdf>.

8 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, pages 28\* à 32\*, „L'aperçu de certains accents politiques du projet de budget pour 2016“.

- c) le développement des infrastructures familiales et sociales et de santé
  - avec en particulier un investissement accru dans les services d'éducation et d'accueil des enfants (maisons relais et crèches) et divers investissements dans le domaine de la santé;
- d) les transferts de l'État à la Sécurité sociale
  - avec une augmentation totale en 2016 de 73 millions d'euros ou de 2,5% par rapport au budget voté 2015;
- e) des efforts pour dynamiser l'offre en logements
  - avec une progression des investissements de 33% par rapport au budget voté 2015;
- f) une politique d'investissement ambitieuse
  - avec une variation prévue de +15% (soit 293,3 millions d'euros) en 2016 par rapport à 2015;
- g) le maintien du niveau d'aide publique au développement
  - niveau établi à 1% du revenu national brut (soit 343 millions d'euros);
- h) des efforts en faveur des transports publics.
 

En résumé, le projet de budget 2016 vise 5 priorités<sup>9</sup>:

  - soutenir la croissance;
  - investir dans l'intérêt des citoyens;
  - continuer à renforcer l'État social;
  - prendre en compte les changements climatiques;
  - démontrer la solidarité au-delà des frontières.

De manière générale, le Conseil d'État note le caractère ambitieux de la démarche du Gouvernement. Il continue cependant d'inviter à la prudence et d'encourager le Gouvernement à veiller à poursuivre ses efforts dans la voie d'un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance et, à ce titre, à poursuivre son action en accordant „une importance accrue aux notions d'efficacité, d'économicité et d'efficience dans le domaine de la gestion budgétaire“<sup>10</sup>.

\*

## 2. LA SITUATION CONJONCTURELLE ET LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES INTERNATIONALES ET NATIONALES

Au niveau de la situation conjoncturelle, les auteurs du projet de budget 2016 constatent<sup>11</sup> que „l'environnement économique international donne des signes de fébrilité à l'entrée dans l'automne 2015, avec en particulier une nette dégradation des résultats relatifs à l'économie chinoise [...]“. Ils relèvent un autre facteur d'incertitude qui a trait à la prochaine échéance d'un relèvement des taux par la banque centrale des États-Unis. Au niveau de la zone euro, l'image d'une reprise modérée resterait de mise avec, au mieux, une légère accélération de l'activité. Ces constats viennent d'être confirmés par les prévisions économiques européennes de l'automne 2015 du 5 novembre 2015<sup>12</sup>.

Au Luxembourg, selon les dernières estimations fournies par le STATEC courant septembre 2015, les premières estimations de 2014 – initialement plutôt favorables comparées aux prévisions antérieures – ont été revues à la baisse avec une progression du PIB en volume de 4,1% en 2014 (initialement estimée à 5,6%). La situation resterait plutôt positive compte tenu des circonstances; néanmoins selon le STATEC, „[l]e début de 2015 est marqué par un repli du PIB, qui résulte notamment de chiffres moins favorables pour les activités de services financiers et non financiers, mais ces inflexions ne s'inscrivent pas encore comme des tendances lourdes. Les résultats sont également affectés par des perturbations de nature technique: les ménages, anticipant la hausse de TVA au 1<sup>er</sup> janvier [2015], ont avancé certaines dépenses sur la fin de 2014, ce qui génère un manque à gagner au début de 2015.

<sup>9</sup> <http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/op-ee-bleck/index.html>, texte traduit du luxembourgeois (traduction libre).

<sup>10</sup> Projet de budget de l'État 2015, doc. parl. n° 6720, volume 3, page 20\*.

<sup>11</sup> Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, pages 13\*.

<sup>12</sup> Prévisions économiques européennes de l'automne 2015, 5 novembre 2015, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2015\\_autumn\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn_forecast_en.htm).

- *Investissements: Pas de véritable dynamique de reprise*
- *Construction: Des projets qui devraient stimuler l'activité*
- *Marchés financiers: Les bourses sur un sentier accidenté*  
[...]
- *Finances publiques: Les recettes progressent moins vite*<sup>13</sup>.

En ce qui concerne les prévisions macroéconomiques, les auteurs ont retenu<sup>14</sup> au moment de la rédaction du projet de budget 2016 que „[l]a situation internationale redevient plus instable et les aléas négatifs dominent à nouveau“ et qu'il semblerait probable que les institutions internationales revoient à la baisse leurs prévisions de croissance pour la zone euro, comme l'a déjà fait l'OCDE dans sa prévision intermédiaire<sup>15</sup>. En ce qui concerne le Luxembourg, le STATEC<sup>16</sup> maintient à ce stade ses prévisions de croissance du PIB en volume pour 2015 et 2016, à respectivement 3,7% et 3,4%, ce qui correspond à l'hypothèse de base retenue dans le projet de budget 2016. À noter toutefois que la Commission européenne vient de publier, le 5 novembre 2015, sa prévision de croissance économique pour le Luxembourg de 3,2% en 2016, comparé à 3,1% pour 2015<sup>17</sup>. Dans le cadre du projet de budget 2016, le Gouvernement a déjà rappelé que le „Luxembourg reste très dépendant des marchés financiers. Les marchés boursiers notamment étant sur une pente descendante, il y a lieu d'être prudent“.<sup>18</sup> Le Conseil d'État tient à souligner dans ce contexte qu'il est primordial que l'élaboration du budget de l'État puisse se faire sur base de chiffres actualisés et détaillés qui doivent être publiés afin de garantir la transparence nécessaire au moment de l'adoption du budget. Le Conseil de l'Union européenne a par ailleurs recommandé de remédier „à d'importantes lacunes concernant la publication périodique de statistiques budgétaires infra-annuelles, ce qui constitue un élément essentiel pour le suivi en temps réel de l'évolution de la situation budgétaire“<sup>19</sup>.

Dans son discours de présentation du projet de budget 2016, le ministre des Finances a également prôné la prudence en soulignant le fait que la situation budgétaire et les dépenses doivent continuer à être surveillées de près, essentiellement pour cinq raisons:

- la situation économique mondiale reste fragile,
- les développements positifs n'ont pas encore porté leurs fruits au niveau des finances de l'État,
- l'État continue d'avoir des dettes importantes,
- le „Paquet pour l'avenir“ ne sera efficace que si toutes les mesures y relatives sont mises en œuvre<sup>20</sup>,
- le Luxembourg doit s'adapter à un environnement fiscal changeant.<sup>21</sup>

D'après les explications contenues dans la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance européen, les niveaux de croissance au Luxembourg connaîtront dans le court terme un redressement par rapport aux niveaux des années de crise, mais vont connaître un effet de tassement progressif dans le moyen et le long terme et „la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise est estimée à 2,5% alors qu'au début des années 2000 elle était encore estimée à 3,5-4%“.<sup>22</sup>

13 Résumé de la note „Conjoncture Flash Octobre 2015“ publiée le 28 octobre 2015, disponible sur le site internet du STATEC via le lien <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2015/10-15-conjflash/index.html>.

14 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 16\*.

15 Progression réelle du PIB estimée pour 2016 à 1,9% (ce qui correspond à une baisse de 0,2%) selon la prévision intermédiaire de l'OCDE, Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 16\*.

16 Op. cit. n° 10, „Conjoncture Flash Octobre 2015“, page 4.

17 Prévisions économiques européennes de l'automne 2015, 5 novembre 2015, Prévisions pour le Luxembourg, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2015\\_autumn/lu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2015_autumn/lu_en.pdf).

18 Une baisse des marchés boursiers de 10% pourrait ainsi entraîner une baisse du PIB réel estimée à 0,4-0,5%, toutes choses égales par ailleurs, Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 17\*.

19 Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015, 13 mai 2015, page 3, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_luxembourg_fr.pdf).

20 Ce point a été confirmé par le Conseil national des finances publiques: voir notamment Présentation Powerpoint du CNFP de juin 2015, page 9, <http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/2-presentation-cnfp.pdf>.

21 Discours de M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, 16 octobre 2016, pages 19 et s., <http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/links-dokumenter/dokumenter/dried-minister-gramegna/Budgetsried-14-10-15.pdf>.

22 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, 30 avril 2015, pages 9 à 11, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_luxembourg_fr.pdf); selon le projet de budget 2016, la moyenne de croissance à long terme du PIB en volume 1990-2014 se situe à quelque 3,5%, Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 14\*.

### 3. LES RISQUES

Sans préjudice d'un éventuel choc exogène (qui n'est pas annoncé pour le très court terme), plusieurs autres risques se dessinent pour l'avenir<sup>23</sup>. Le Conseil d'État ne mentionnera que les risques suivants:

- Sur le **court terme**, comme indiqué dans son discours sur le projet de budget 2016 par le ministre des Finances, le Luxembourg devra être en mesure de s'adapter à un nouvel environnement fiscal à la suite de l'introduction de l'échange automatique de données fiscales et des discussions concernant BEPS<sup>24</sup>. Cette adaptation viendra s'ajouter aux changements requis suite aux modifications apportées au modèle bancaire luxembourgeois. En outre, l'impact potentiel de ce nouvel environnement fiscal sur les recettes des finances publiques n'est pas connu à l'heure actuelle, mais la prudence reste de mise vu la grande volatilité des recettes potentiellement impactées.
- Sur le **moyen terme** et au-delà de l'accueil d'urgence, se posera également la question de l'évolution des tensions géopolitiques et de l'accroissement potentiel du flux de réfugiés, dont l'accueil à moyen et à long terme devra pouvoir être assuré dans des proportions qui restent à être déterminées en fonction de l'évolution de la situation. Dans son communiqué de presse au sujet des prévisions économiques européennes de l'automne 2015, la Commission européenne note que l'afflux des demandeurs d'asile représente certes un coût additionnel à court terme, mais qu'il pourrait avoir un effet positif sur la croissance à moyen terme par l'effet de l'augmentation de la main-d'œuvre si toutefois les mesures requises pour faciliter l'accès au marché du travail sont mises en œuvre<sup>25</sup>.
- Sur le **long terme**, la viabilité des finances publiques repose sur un scénario macroéconomique optimiste d'une population résidente de 1,1 million d'habitants d'ici 2060, avec dépassement de la barre symbolique d'un million dès 2046.

Plusieurs questions se posent à ce sujet:

- \* Le scénario macroéconomique de croissance économique et démographique est-il plausible<sup>26</sup>?
- \* Quelle est la proportion de la population de travailleurs frontaliers envisagée dans ce scénario de croissance démographique importante? Le modèle luxembourgeois d'import de la main-d'œuvre est-il viable et rentable à moyen et à long terme dans ce scénario de croissance démographique?
- \* La croissance démographique est passée de 455.000 habitants en 2004 à 563.000 habitants en 2015, ce qui correspond à une augmentation de 108.000 résidents en 11 années. Ce chiffre doit être comparé à l'augmentation projetée de 145.666 habitants par tranche de 10 ans (ce qui représente une croissance de 35%), soit une augmentation totale de 437.000 habitants d'ici 2046 (donc en 30 ans).

En mettant cette projection de croissance en perspective avec le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande immobilière et l'envolée des prix de l'immobilier depuis les années 2000, le Conseil

23 „Luxembourg est confronté à une série de défis à caractère structurel:

- La diminution de la croissance potentielle s'est renforcée dans le sillage de la crise économique et financière (et) implique une réduction structurelle du taux de croissance des recettes publiques;
- Le moteur de la croissance économique, i.e. le secteur financier, est exposé à un certain nombre d'ajustements qui représentent des risques sur la croissance économique du pays;
- Les discussions BEPS font apparaître de nouveaux défis pour la stabilité de l'environnement fiscal à Luxembourg, dont l'impact est difficile à prévoir à ce stade;
- En outre, le degré d'ouverture élevé de l'économie luxembourgeoise et sa spécialisation dans le domaine des services financiers impliquent que les recettes publiques sont sujettes à une très forte volatilité;
- Les dépenses publiques sont rigides à la baisse et une part importante des dépenses publiques est caractérisée par une croissance „autonome“ et indépendante de l'évolution du cycle économique;
- Malgré la mise en œuvre d'une importante réforme du système de pension, le vieillissement démographique exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses publiques et les passifs implicites qui s'en dégagent restent élevés en valeur absolue et en comparaison internationale.“, 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, 30 avril 2015, page 12, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_luxembourg_fr.pdf).

24 Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>.

25 Prévisions économiques européennes de l'automne 2015, Commission européenne, Communiqué de presse, 5 novembre 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5996\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5996_en.htm).

26 Le Conseil national des finances publiques indique qu'il traite les projections économiques et démographiques „avec la plus grande prudence“, Présentation Powerpoint du CNFP de juin 2015, page 14, <http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/2-presentation-cnfp.pdf>.

d'État s'interroge sur la question de savoir s'il est envisagé de mettre en place rapidement des mesures permettant d'augmenter l'offre de terrains et de logements, y compris l'offre de logements non subventionnés destinés à une nouvelle population active plus ou moins aisée, sans doute issue de la classe moyenne (et ce, en plus des logements subventionnés). Dans ce contexte, quelle est l'échéance envisagée pour l'adoption des nouveaux plans d'aménagement du territoire<sup>27</sup>?

- Sur le **long terme** encore, un autre défi consistera à assurer le financement du vieillissement de la population. Selon l'analyse de la Commission européenne dans le cadre de l'évaluation du programme de stabilité et de croissance de 2015<sup>28</sup>, analyse partagée par le Conseil national des finances publiques<sup>29</sup>, le coût du vieillissement de la population risque à long terme de résulter dans un déséquilibre potentiel des finances publiques, qu'il faudra anticiper, voire y remédier, dans une approche intergénérationnelle. La Commission européenne estime que l'écart de soutenabilité à long terme des finances publiques en relation avec le vieillissement – en particulier par rapport aux coûts relativement élevés des pensions et des soins de longue durée – résulte en un effort de consolidation de 5% du PIB afin d'assurer la maîtrise de la dette publique<sup>30</sup>. La Commission recommande par conséquent de continuer à prendre des mesures (telles que la réduction de l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de retraite ou encore en augmentant le lien entre l'âge légal de retraite et l'espérance de vie) afin de réduire le risque de non-soutenabilité à long terme en contenant les dépenses liées au vieillissement<sup>31</sup>.

En conclusion, le Conseil d'État estime que la prudence reste de mise et encourage la poursuite de réformes ambitieuses rendues indispensables, en particulier suite à l'impact de la crise financière et aux risques évoqués.

Le Conseil d'État ne peut qu'encourager le Gouvernement de continuer dans la voie de l'assainissement budgétaire dans laquelle il s'est engagé, avec, d'une part, un contrôle rigoureux des dépenses non productives et, d'autre part, le maintien des dépenses d'investissement dans l'avenir.

\*

#### 4. L'ÉVOLUTION DES COMPTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Aux termes des prévisions qui ont été réalisées par le Gouvernement dans le cadre des travaux budgétaires pour l'exercice 2016, la trajectoire d'ajustement du solde de l'administration publique, y compris chacune de ses trois composantes, ainsi que de la dette publique se présente conformément au tableau<sup>32</sup> ci-après.

27 L'urbanisation envisagée du Luxembourg devrait *a priori* s'effectuer par l'accroissement des villes ayant déjà une certaine taille à l'heure actuelle et les plans d'aménagement de ces villes revêtent une importance particulière.

28 Assessment of the 2015 Stability Programme for Luxembourg, 27 May 2015, page 14, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2015/16\\_lu\\_scp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/16_lu_scp_en.pdf).

29 Présentation Powerpoint du CNFP de juin 2015, <http://www.cnfp.lu/fr/evaluations/2015/06/evaluation-01/2-presentation-cnfp.pdf>; le même constat concernant le défi posé par le vieillissement de la population au Luxembourg a été fait par la Commission européenne dans son rapport du 27 mai 2015 sur le programme de stabilité au Luxembourg, page 14, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2015/16\\_lu\\_scp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/16_lu_scp_en.pdf).

30 Op. cit. n° 27.

31 Cette recommandation en est une parmi trois: Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015, 13 mai 2015, page 5, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_luxembourg_fr.pdf).

32 NB: Les chiffres des tableaux du présent avis ont été repris fidèlement des sources citées.

Tableau 1: Solde nominal et solde structurel des administrations publiques ainsi que dette publique

*(en % du PIB)*

	2015	2016	2017	2018	2019
Solde nominal:					
– Administration centrale	-1,4	-1,2	-1,3	-0,8	-0,8
– Administrations locales	-0,2	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
– Sécurité sociale	+1,6	+1,6	+1,7	+1,5	+1,4
Administrations publiques	+0,1	+0,5	+0,5	+0,8	+0,7
Solde structurel*	+0,7	+0,6	+0,3	+0,5	+0,5
Dette publique	+22,3	+23,9	+24,4	+24,4	+24,5

Source: Projet de budget 2016, volume 1, page 24\*

\* NB: Méthode de la Commission européenne

Conformément à l'analyse du Conseil d'État au sujet des budgets des dernières années, le constat reste le même, à savoir que les comptes de l'administration publique accusent un déficit important qui se cristallise au niveau du solde déficitaire de l'administration centrale. Cet écart déficitaire de l'administration centrale a commencé à se creuser de manière importante à la suite de la crise économique et financière à partir de l'année 2009. Or, la détérioration des finances publiques au niveau de l'administration centrale continue de produire ses effets, avec un solde nominal déficitaire de l'administration centrale estimé à -1,2% du PIB pour 2016. Néanmoins, la situation déficitaire au niveau de l'administration centrale va se redresser à la fin de la période 2015-2019 pour atteindre en 2018 et 2019 un solde nominal déficitaire de -0,8%, ce qui peut être considéré comme une nette amélioration par rapport au scénario à politique inchangée. En effet, il convient de tenir compte dans ce cadre des mesures d'assainissement budgétaire du Gouvernement ainsi que de leur impact sur le redressement des comptes publics conformément à l'engagement pris par le Gouvernement de ramener le solde structurel de l'administration publique à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard.

Le tableau suivant fournit une estimation actualisée de l'incidence financière des mesures du „Paquet pour l'avenir“.

Tableau 2: Incidence budgétaire des mesures de restructuration

*(en milliers d'euros)*

Économies budgétaires	2015	2016	2017	2018	2019
Administration centrale	115.952	239.045	285.944	340.738	354.114
Sécurité sociale	45.632	58.169	82.007	95.529	95.529
Total	161.584	297.214	367.951	436.267	449.643

Source: Projet de budget de l'État 2016, volume 1, page 21\*.

NB: Le tableau ne tient pas compte du produit de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et du produit de relèvement de certains taux de la TVA.

À titre d'information complémentaire, le projet de loi de programmation financière pluriannuelle présente un programme de redressement des recettes et des dépenses de l'administration publique dont l'incidence budgétaire est estimée comme suit:

*Tableau 3: Incidence budgétaire des mesures de restructuration sur les recettes et les dépenses de l'administration publique*

(en millions d'euros)

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes	+241,5	+326,7	+399,9	+417,7	+437,1
Mesures concernant les dépenses	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
Total des mesures	+382,7	+584,6	+723,1	+808,9	+841,6

Source: Projet de budget de l'État 2016, volume 3, page 14\* (réestimation effectuée au mois de septembre 2015)

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle prévoit également que les mesures de restructuration se répartissent comme suit entre le secteur de l'administration centrale et celui de la sécurité sociale.

*Tableau 4: Incidence budgétaire des mesures de restructuration sur les recettes et les dépenses de l'administration centrale*

(en millions d'euros)

<i>Administration centrale</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes	+241,5	+326,8	+399,9	+417,9	+437,0
Mesures concernant les dépenses	-88,6	-191,0	-228,6	-280,8	-293,4
Total des mesures	+330,2	+517,8	+628,5	+698,7	+730,4

Source: Projet de budget de l'État 2016, volume 3, page 15\* (réestimation effectuée au mois de septembre 2015)

*Tableau 5: Incidence budgétaire des mesures de restructuration sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale*

(en millions d'euros)

<i>Sécurité sociale</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Mesures concernant les recettes	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0
Mesures concernant les dépenses	-52,5	-66,8	-94,7	-111,2	-111,2
Total des mesures	+52,2	+66,8	+94,7	+111,2	+111,2

Source: Projet de budget de l'État 2016, volume 3, page 15\* (réestimation effectuée au mois de septembre 2015)

Le Gouvernement estime que, compte tenu des autres hypothèses de calcul sur la croissance des recettes et des dépenses publiques, ces mesures de restructuration permettront de dégager dès 2016 un solde structurel positif égal à +0,5% au niveau de l'administration publique. Ce solde redescendra en dessous de +0,5%, à +0,3% en 2017 pour remonter ensuite à +0,5% pour les années 2018 et 2019 selon les dernières estimations du Gouvernement. Globalement, le Gouvernement serait donc *a priori* en mesure de respecter son objectif budgétaire de solde structurel de l'administration publique à partir de 2016.



Le Conseil d'État souhaite formuler plusieurs observations dans ce contexte:

1) Le programme gouvernemental dispose:

„Le Comité<sup>33</sup> [de prévision] prévoit un déficit de l'ensemble de l'Administration publique autour de -2% du PIB ou 1 milliard d'euros en 2015-2016 qui se compose en ce moment d'un déficit au niveau de l'Administration centrale d'environ 1,6 milliard d'euros et d'un excédent au niveau de la Sécurité sociale d'environ 0,6 milliard d'euros. [...] Le Gouvernement se doit donc de prendre des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires ayant un impact structurel d'au moins 2,5% du PIB (prenant en compte le déficit de l'Administration centrale de -2% du PIB en 2016 et l'objectif budgétaire d'un solde structurel de +0,5% du PIB). Ceci implique un besoin de consolidation d'environ 1,5 milliard d'euros. Le Gouvernement évaluera chaque année les efforts à faire compte tenu des résultats de l'année précédente et de l'objectif à atteindre.“<sup>34</sup>

Le Conseil d'État constate que le Gouvernement a atteint son objectif d'un solde structurel de +0,5% du PIB en 2016 conformément au programme gouvernemental. Le déficit de l'administration centrale a été ramené de -2,4% (déficit à politique inchangée en 2016) à -1,2%.

Le tableau suivant permet de constater la nette amélioration de la situation des finances publiques.

Tableau 6: Evolution des finances publiques à politique inchangée

	2015	2015	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019
	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB	en mio d'euros	en % du PIB
Solde nominal:										
Adm. publique	-465	-1,0%	-388	-0,8%	-510	-1,0%	-394	-0,7%	-479	-0,8%
<b>- Adm. centrale</b>	<b>-1.155</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1.224</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1.286</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-1.142</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1.192</b>	<b>-2,1%</b>
- Adm. locales	-78	-0,2%	-11	0,0%	-25	0,0%	-26	0,0%	-12	0,0%
- Séc. sociale	768	1,6%	848	1,7%	801	1,5%	774	1,4%	724	1,3%
<b>Solde structurel</b>		<b>-0,3%</b>		<b>-0,6%</b>		<b>-1,1%</b>		<b>-1,1%</b>		<b>-1,3%</b>
Dettes publiques	12.075	24,7%	13.299	26,1%	14.585	27,4%	15.726	28,4%	16.918	29,4%

Source: 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance<sup>35</sup>

2) En ce qui concerne la dette publique, le programme gouvernemental prévoit:

„Selon les projections du Comité de Prévision la dette publique brute du Luxembourg atteindra, à politique inchangée, 15 milliards d'euros à l'horizon 2016, soit 29,2% du PIB, comparé à 2,5 milliards d'euros, soit 6,7% du PIB au début de la crise en 2007.“

Selon le projet de budget 2016 et à la suite des mesures d'assainissement budgétaire, la dette publique est estimée atteindre 24,5% au lieu de 29,4% du PIB à l'horizon 2019.

3) Les tableaux concernant le solde structurel ne précisent pas toujours quelle est la méthode de calcul qui a été utilisée, ce qui empêche le Conseil d'État de vérifier ces chiffres, notamment par rapport aux projections des années précédentes, qui ne semblent pas être basées systématiquement sur la même méthode de calcul.

33 Le Comité de prévision est un organe mis en place vers 2010 par le ministre des Finances et le ministre de l'Économie et du Commerce extérieur de l'époque et composé de représentants du ministère des Finances (Inspection générale des finances, Trésorerie de l'État), de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines, de l'administration des douanes et accises, du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, du ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, du STATEC, de l'IGSS et de la CSSF. Son but est de rassembler toutes les données pertinentes en matière de finances publiques et d'établir des prévisions pour le Gouvernement, cf. [http://www.mf.public.lu/actualites/2012/04/previsions\\_fin\\_180412/](http://www.mf.public.lu/actualites/2012/04/previsions_fin_180412/).

34 Programme gouvernemental, page 21, <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

35 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, 30 avril 2015, page 13, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_luxembourg_fr.pdf).

De manière générale, les questions récurrentes de la méthode de calcul la plus appropriée<sup>36</sup> pour déterminer le solde structurel et de la définition exacte et transparente du contenu de cette méthode n'ont pas encore été résolues, même si le Conseil d'État note que le Gouvernement a déclaré<sup>37</sup> avoir l'intention de s'atteler à cette tâche importante, sur laquelle le Conseil d'État a déjà attiré l'attention à plusieurs reprises.

- 4) Le solde structurel de l'administration centrale renseigné par le Gouvernement dans le projet de budget 2016 connaît, à partir de 2016, une dégradation par rapport au solde structurel indiqué dans le cadre de la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance repris dans le tableau ci-après.

Tableau 7: Solde nominal et solde structurel des administrations publiques

	<i>(en % du PIB)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Solde nominal:					
Administrations publiques	+0,1	+0,7	+0,7	+0,9	+0,8
<b>- Administration centrale</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>
- Administrations locales	-0,2	+0,0	+0,0	+0,0	+0,0
- Sécurité sociale	+1,7	+1,8	+1,7	+1,6	+1,4
Solde structurel*:	+0,7	+0,9	+0,5	+0,6	+0,3

Source: Projet de budget 2016, volume 1, page 23\*: référence y est faite aux chiffres fournis dans le cadre de la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance

\* Méthode de calcul Modux (STATEC)

Il y a lieu d'admettre que cette dégradation, qui est plus marquée à partir de 2017, reflète également les perspectives de croissance revues à la baisse depuis le printemps de cette année.

Le tableau ci-dessous compare le budget 2015 avec le projet de budget 2016.

Tableau 8: Le budget pour l'exercice 2016, comparaison

	<i>(en millions d'euros, hors chiffres emprunts nouveaux)</i>					
	2014 Compte	2015 Budget	2016 Projet	Différence 2015/2016	Différence en % 2014/2015	Différence en % 2015/2016
Recettes	12.221,5	12.377,6	13.066,6	+689,0	+1,3%	+5,6%
Dépenses	12.363,9	12.945,9	13.504,8	+558,9	+4,7%	+4,3%
Solde = Besoin de financement	-142,4	-568,3	-438,2	-	-	-

Source: Projet de budget 2016, volume 1, page 27\*

Dans ce contexte, le solde nominal de l'administration publique s'améliore prévisiblement d'un montant de 217,5 millions d'euros en passant de +0,1% du PIB en 2015 à un solde de +0,5% du PIB ou de 268,8 millions d'euros en 2016. Cette évolution serait due à un taux de croissance de 5,6% du côté des recettes combiné à une progression des dépenses publiques de 4,3% par rapport à 2015.

Le tableau ci-dessous compare le budget 2015 avec le projet de budget 2016 au niveau de l'administration centrale.

<sup>36</sup> Les discussions actuelles portent sur la méthode Modux du STATEC, la méthode de la Commission européenne ou éventuellement une troisième méthode qui reste à être définie.

<sup>37</sup> 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, 30 avril 2015, page 47, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_luxembourg_fr.pdf).

Tableau 9: Le budget de l'administration centrale

*(en millions d'euros)*

	2015 Prévisions	2016 Projet	Différence 2015/2016	Différence en % 2015/2016
Recettes	15.285,0	16.106,1	+821,1	+5,4%
Dépenses	15.968,8	16.738,7	+769,9	+4,8%
Solde = Besoin de financement	-683,8	-632,6	-	-

Source: Projet de budget 2016, volume 1, pages 25\* et 26\*

Les constats suivants peuvent être tirés des deux tableaux qui précèdent:

- Le découvert du budget de l'État passe de 568,3 millions à 438,2 millions, ce qui correspond à une diminution de 130,1 millions d'euros entre 2015 et 2016.
- Au niveau de l'administration centrale, la progression des recettes connaît une nette amélioration de +5,4%, ce chiffre étant à comparer avec le chiffre de +2,9% estimé entre 2014 et 2015 à l'occasion du projet de budget 2015 et le chiffre de +1,3% estimé pour la même période à l'occasion du projet de budget 2016. Cette bonne nouvelle est cependant à mettre en perspective avec la progression des dépenses qui est évaluée à +4,8% entre 2015 et 2016, alors que cette progression était estimée à +4,0% à l'occasion du projet de budget 2015 et est actuellement estimée à +4,7% à l'occasion du projet de budget 2016. Compte tenu de l'objectif d'assainissement budgétaire, le chiffre en progression des dépenses interpelle le Conseil d'État qui invite à la prudence et au contrôle continu des dépenses de l'administration centrale – et ce nonobstant les perspectives de croissance qui, de manière ponctuelle, peuvent paraître meilleures qu'escomptées mais qui sont soumises à de nombreux aléas et qui sont, par conséquent, loin d'être garanties. Le Gouvernement semble anticiper une croissance durablement et significativement plus importante au Luxembourg que dans la zone euro. Ce pari n'est pas encore gagné, alors qu'en particulier le secteur financier, qui a été le moteur de notre économie au cours des dernières décennies, est en pleine restructuration et que l'environnement fiscal international est en phase de changement.

Pour se convaincre de la nécessité d'appliquer le principe de prudence et de modération des dépenses, il suffit d'examiner les effets de la simulation d'un choc exogène ou endogène sur l'économie luxembourgeoise, exercice auquel s'est soumis le Gouvernement dans le cadre de la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2015-2019<sup>38</sup>. Selon la simulation d'un choc exogène négatif d'une ampleur de 0,5% au niveau du PIB de la zone euro sur toute la période 2015-2019, le Luxembourg risquerait dès 2019 de tomber dans une situation de déficit avec un solde de l'administration publique de -0,2% du PIB et l'objectif budgétaire de stabilisation de la dette publique brute par rapport au PIB ne serait pas atteint car la dette resterait sur une pente ascendante. Selon la deuxième analyse de sensibilité effectuée dans ce cadre par le Gouvernement, la simulation d'un choc résultant d'une mise en œuvre partielle<sup>39</sup> des mesures du „Paquet pour l'avenir“ provoquerait à côté de la hausse du niveau de la dette publique brute, une détérioration du solde structurel de l'administration publique telle que le solde risquerait de ne plus être en conformité avec les règles du Pacte de stabilité et de croissance européen à partir de 2018.

Aussi le Conseil d'État partage-t-il entièrement l'approche du Gouvernement qui vise, d'une part, à dégager un solde structurel égal ou supérieur à 0,5% du PIB au niveau de l'administration publique

<sup>38</sup> La méthodologie du programme de stabilité et de croissance européen prévoit une analyse de sensibilité: les États membres construisent un autre scénario, avec un taux de croissance économique inférieur au taux prévu, et ils évaluent l'impact d'un tel écart. Cet exercice a le mérite de documenter l'impact d'une évolution de conjoncture moins favorable sur les finances publiques: deux analyses de sensibilité ont été effectuées dans le cadre de la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, 30 avril 2015, pages 31 à 34, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015\\_luxembourg\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_luxembourg_fr.pdf).

<sup>39</sup> Le Gouvernement note qu'une consultation des partenaires sociaux a abouti à des ajustements du „Paquet pour l'avenir“ initial. À noter également dans ce contexte que le Conseil européen recommande au Luxembourg en 2016 de „réformer le système de formation des salaires en concertation avec les partenaires sociaux conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité [...]“, cf. 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, page 5 et Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015, page 5.

et, d'autre part, à veiller à l'équilibre financier de chacun des trois sous-secteurs de l'administration publique. Compte tenu des défis pesant sur le budget les prochaines années, le Conseil d'État encourage le Gouvernement à appliquer avec détermination sa politique budgétaire visant le rétablissement de l'équilibre des comptes de l'administration centrale et le renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique.

\*

## 5. COMPARAISON EUROPÉENNE DE L'ÉVOLUTION DES COMPTES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

La nécessité pour le Luxembourg de veiller à la maîtrise des dépenses au niveau de l'administration publique ne peut être que confirmée à la suite de l'analyse des chiffres d'autres pays européens, dont nos pays voisins.

La **comparaison** de l'évolution des comptes de l'administration publique avec les données d'autres pays européens documente clairement l'évolution nettement plus dynamique des recettes et des dépenses au Luxembourg depuis le début de la crise économique et financière en 2008.

*Tableau 10: Total des recettes fiscales de l'administration publique (administration centrale, administrations locales et sécurité sociale)*

(en millions d'euros)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Espagne</i>	<i>Italie</i>
2008	16.023,2	174.066,7	1.111.692,0	994.077,9	279.849,0	792.039,2	409.909,0	736.728,0
2009	16.072,1	170.036,4	1.090.918,0	961.731,0	263.942,0	647.455,5	375.628,0	721.780,0
2010	17.098,8	180.054,0	1.110.315,0	992.227,0	272.585,0	708.852,5	391.661,0	732.373,0
2011	18.843,8	190.709,0	1.182.702,0	1.046.576,0	274.438,0	731.602,3	387.353,0	747.781,0
2012	19.485,3	200.054,2	1.222.079,0	1.085.572,0	278.801,0	789.396,6	391.168,0	771.758,0
2013	20.463,8	206.878,0	1.252.452,0	1.120.705,0	286.536,0	801.815,7	394.196,0	772.452,0
2014	21.425,6	208.309,3	1.299.630,0	1.142.619,0	290.909,0	861.580,2	401.722,0	777.588,0
<b>2008-14</b>	<b>+33,71%</b>	<b>+19,67%</b>	<b>+16,90%</b>	<b>+14,94%</b>	<b>+3,95%</b>	<b>+8,77%</b>	<b>-2,00%</b>	<b>+5,54%</b>

Source: Eurostat

Tous les pays, à l'exception du Luxembourg, ont dû faire face à une régression des prélèvements fiscaux et sociaux au moins en 2009, et pour certains pays pendant plusieurs années d'affilée. Le Luxembourg, contrairement à d'autres pays, a également connu une augmentation significative de ses recettes fiscales dans les années 2008 à 2014. La croissance du montant des recettes fiscales et des cotisations sociales du Luxembourg a atteint un taux impressionnant de 33,71%, taux qui est très nettement supérieur à celui de tous les autres pays et qui correspond notamment au double du taux de progression de l'Allemagne!

Le tableau suivant documente la progression des dépenses de l'administration publique entre 2008 et 2014, en comparant les données du Luxembourg avec celles d'autres pays européens. À la lecture de ces chiffres, il apparaît clairement que les autres pays européens ont atteint une certaine maîtrise de la croissance de leurs dépenses, dont la progression suit un rythme nettement ralenti par rapport à l'accroissement rapide des dépenses du Luxembourg. En effet, la progression des dépenses du Luxembourg (40,07%) est presque le triple de la progression des dépenses publiques en Allemagne (15,63%) et en France (15,99%), et elle dépasse de deux tiers la progression en Belgique (24,05%). Le taux de progression est également le quadruple du taux aux Pays-Bas ainsi qu'au Royaume-Uni.

Tableau 11: Total des dépenses de l'administration publique  
(administration centrale, administrations locales, sécurité sociale)

(en millions d'euros)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Espagne</i>	<i>Italie</i>
2008	14.794,3	177.957,4	1.116.223,0	1.057.610,7	278.419,0	888.657,3	459.294,0	780.664,0
2009	16.266,9	188.820,7	1.170.508,0	1.100.609,0	297.480,0	827.117,4	493.865,0	804.661,0
2010	17.311,8	194.547,4	1.219.219,0	1.128.022,0	304.107,0	884.782,7	493.106,0	800.494,0
2011	18.282,4	206.265,0	1.208.565,0	1.151.537,0	302.010,0	875.527,7	488.618,0	804.735,0
2012	19.415,4	216.131,0	1.224.500,0	1.186.020,0	303.865,0	960.267,4	500.071,0	819.859,8
2013	20.144,6	218.303,4	1.255.570,0	1.207.102,0	302.073,0	917.310,4	465.437,0	819.759,3
2014	20.723,5	220.771,9	1.290.699,0	1.226.746,0	306.527,0	989.975,4	463.041,0	826.625,7
<b>2008-14</b>	<b>+40,07%</b>	<b>+24,05%</b>	<b>+15,63%</b>	<b>+15,99%</b>	<b>+10,09%</b>	<b>+11,40%</b>	<b>+0,81%</b>	<b>+5,88%</b>

Source: Eurostat

Le tableau suivant présente la différence entre la progression des recettes et des dépenses de l'administration publique pour la même période pour les différents pays.

Tableau 12: Évolution du différentiel de croissance des recettes  
et des dépenses de l'administration publique

(en %)

	<i>Luxembourg</i>	<i>Belgique</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Pays-Bas</i>	<i>Royaume-Uni</i>	<i>Espagne</i>	<i>Italie</i>
Recettes	33,71	19,67	16,90	14,94	3,95	8,77	-2,00	5,54
Dépenses	40,70	24,05	15,63	15,99	10,09	11,40	-0,81	5,88
<b>Différence</b>	<b>-6,36</b>	<b>-4,38</b>	<b>+1,27</b>	<b>-1,05</b>	<b>-6,14</b>	<b>-2,63</b>	<b>-2,81</b>	<b>-0,34</b>

Source: Calcul du Conseil d'État basé sur les deux tableaux ci-avant, source Eurostat

Pendant les années de crise financière et économique, l'ensemble des pays cités, sauf le Luxembourg et les Pays-Bas, ont réussi à limiter l'évolution négative – et pour certains même à améliorer – le solde de l'administration publique. En comparaison avec les Pays-Bas, qui, contrairement au Luxembourg, ont connu une très faible croissance des recettes depuis 2008, le Luxembourg fait figure d'exception parmi tous les pays cités<sup>40</sup>, et la croissance très importante des dépenses revête un caractère inquiétant, comme le Conseil d'État l'a déjà souligné à plusieurs reprises.

Sur un plan plus positif, il est à noter que le différentiel négatif de croissance des dépenses de l'administration publique du Luxembourg devrait diminuer entre 2015 et 2016.

\*

## 6. QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT

Le projet de budget de l'administration centrale aligne des chiffres relatifs aux recettes fiscales prévues en 2016<sup>41</sup>. Le commentaire repris à l'exposé introductif explique sans autre précision que les hypothèses de calcul de ces prévisions budgétaires reposent sur les données économiques et financières connues et tiennent compte des développements conjoncturels et des perspectives économiques ainsi que des mesures prises dans le cadre de la consolidation des finances publiques.

40 L'évolution des recettes et des dépenses de chaque pays varie naturellement en fonction de facteurs inhérents à chaque pays. En ce qui concerne Luxembourg, l'accroissement de la population est l'un de ces facteurs, ce facteur ne pouvant néanmoins pas expliquer l'augmentation très importante des dépenses.

41 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 33\*.

En l'absence d'informations détaillées, le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer sur les prévisions de recettes du projet de budget 2016.

Le Conseil d'État note les variations suivantes entre 2015 et 2016:

- variation de +7,0% pour l'impôt sur les traitements et salaires,

Cette évaluation semble se fonder sur l'évolution de ce poste de recettes qui a été en moyenne d'environ 10% par an entre 2009 et la prévision budgétaire pour 2014.<sup>42</sup>

- variation estimée de +50,9% pour l'impôt sur la fortune,

Le Conseil d'État présume que cette variation s'explique essentiellement en raison de la reclassification de l'impôt minimum prélevé jusqu'à présent au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités et qui sera dorénavant prélevé au niveau de l'impôt sur la fortune.

- variation estimée de +25% pour l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire,

Cette augmentation est selon toute vraisemblance à envisager en lien avec la croissance prévue au niveau des recettes de l'impôt sur les traitements et salaires.

- variation estimée de +2,7% de la taxe sur la valeur ajoutée,

Le commentaire figurant à l'exposé introductif au sujet de l'évolution des recettes et des dépenses de l'administration centrale<sup>43</sup> explique que le total des recettes provenant des impôts sur la production et sur les importations – principalement les recettes d'accises et les recettes TVA – atteindra le montant total de 6.244,2 millions d'euros (une augmentation de +2,6% par rapport au montant estimé pour 2015). Cette augmentation modérée serait imputable à la perte des recettes de TVA en matière de commerce électronique et à la non-compensation intégrale de ces pertes par une augmentation des recettes suite à la hausse de certains taux de TVA. Le Conseil d'État constate que la hausse de certains taux de TVA permettra donc *a priori* d'atteindre en 2016 une légère hausse des recettes provenant des impôts sur la production et les importations.

- variation estimée de +26% de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés,

Cette croissance, qui semble importante, est en lien avec le volume des actifs de fonds sous gestion et évolue en fonction des marchés boursiers et de l'apport de capitaux nouveaux.

Au total, le projet de budget 2016 prévoit une augmentation des recettes de +5,6% par rapport à 2015, ce qui constitue une nette progression au vu de l'augmentation limitée de 1,3% des recettes estimées entre 2014 et 2015<sup>44</sup>. À défaut d'informations sur les hypothèses retenues lors de l'estimation des recettes fiscales de l'État, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'émettre une appréciation plus nuancée sur les prévisions de recettes pour le budget 2016.

\*

## 7. QUELQUES OBSERVATIONS SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

Les dépenses de l'administration centrale ont augmenté de 39% entre 2008, l'année où la crise économique et financière actuelle a commencé, et 2014. Pour l'analyse de la progression des dépenses entre 2015 et 2016, il convient de noter que par rapport au compte estimé de l'année 2015, le projet de budget de l'administration centrale marque une progression des dépenses de 4,8%.

Pour la période 2015-2019, le Gouvernement prévoit une progression des dépenses de l'administration centrale de 15.968,8 millions d'euros à 18.520,8 millions, soit une différence de 2.552 millions d'euros et une progression de 16%. Compte tenu de cette prévision, les dépenses de l'administration centrale devraient connaître une progression totale d'environ 75% au cours de la période 2008-2019, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.

42 Avis du Conseil d'État sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014, doc. parl. n° 6666<sup>3</sup>, page 13, tableau 4.

43 Projet de budget de l'État 2016, doc. parl. n° 6900, volume 1, page 26\*.

44 Cf. tableau 8, page 10.

Tableau 13: Évolution des dépenses de l'administration centrale

	<i>en millions d'euros</i>	<i>%</i>
<b>Montant des dépenses</b>		
2008 (compte général)*	10.587,0	
2016 (projet de budget)	15.968,8	
2019 (planification budgétaire)	18.520,8	
<b>Croissance des dépenses</b>		
2008-2016 (8 années)	5.381,8	50,8%
2008-2019 (11 années)	7.933,8	74,9%

\* NB: Chiffres calculés selon SEC2010, sauf pour 2008 (faute de chiffres disponibles)

Toute affirmation selon laquelle le Gouvernement pratiquerait une rigueur excessive, voire une politique d'austérité, ne correspond pas à la réalité observée. En tout état de cause, les efforts budgétaires du Gouvernement concordent avec les recommandations effectuées par la Commission européenne et par le Conseil national des finances publiques.

De manière générale, le projet de budget des recettes et des dépenses de l'État affiche pour l'année 2016 une augmentation des dépenses de 558,9 millions d'euros par rapport au budget voté de l'année 2015. Dans son exposé introductif au projet de budget 2016, le Gouvernement a identifié les postes essentiels des dépenses concernées par cette augmentation de 4,3% entre 2015 et 2016.

La progression de 4,3% entre 2015 et 2016 s'explique pour l'essentiel par les postes de dépenses ci-après:

Rémunérations des agents de l'État	+87,0 millions
Participation aux frais d'investissements liés à la ligne de tramway	+83,9 millions
Participation dans le financement de l'assurance pension	+63,0 millions
Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	+41,8 millions
Participation au financement des chèques-services	+34,8 millions
Fonds communal de dotation financière: alimentation	+31,1 millions
Dotation du fonds des routes	+30,0 millions
Dotation du fonds pour la loi de garantie	+29,0 millions
Subvention de loyer	+28,8 millions
Participation aux frais d'acquisition, de construction ou de rénovation de logements	+25,9 millions
Pensions des fonctionnaires et autres agents: dotation du fonds	+18,3 millions
Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	+17,5 millions
Dotation du fonds pour la gestion de l'eau	+17,0 millions
Assurance dépendance	+9,9 millions
Versement au fonds pour l'emploi d'un produit de 2,2% de l'impôt sur la fortune	+9,5 millions
Dotation du fonds national de solidarité (allocation de vie chère)	+8,4 millions
Promotion du transport combiné	+8,3 millions
Dette publique (Belval-Ouest: capital)	+5,5 millions
Dotation du fonds pour l'emploi	-25,0 millions
Versements à la Mutualité des employeurs	-25,0 millions
Présidence de l'Union européenne	-63,3 millions
<b>Total</b>	<b>+436,4 millions</b>

Source: Projet de budget 2016, volume 1, page 27\*

Le tableau ci-après résume l'évolution prévisible des dépenses d'investissements directs et indirects de l'administration centrale au cours de la période 2012 à 2016.

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Investissements directs (Formation de capital)	1.182,5	1.017,9	1.065,1	1.198,9	1.422,3
Investissements indirects (Transferts en capital)	708,3	695,7	588,7	757,0	826,9
Total	1.890,3	1.713,6	1.653,8	1.955,9	2.249,2
Variations	-	-9,3%	-3,6%	+18,4%	+15,0%

Source: Projet de budget 2016, volume 1, page 31\*

NB: Chiffres selon SEC 2010

Nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance en 2015 et 2016. Celle-ci provient majoritairement de l'augmentation des investissements directs et plus particulièrement des dépenses des fonds spéciaux dont les entités suivantes:

- fonds du rail (+86,2 millions);
- établissement public „Luxtram“ (+119,4 millions).

En ce qui concerne l'augmentation des investissements indirects, elle s'explique surtout par l'augmentation des dépenses suivantes:

- fonds pour les infrastructures d'enseignement privé (+10,0 millions);
- fonds pour la coopération au développement (+20,3 millions);
- fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (+11,1 millions);
- fonds pour l'Administration de la gestion de l'eau (+11,9 millions).

Compte tenu de la logique de l'accroissement de population rendu indispensable pour maintenir l'équilibre des finances publiques, le Conseil d'État ne peut qu'approuver la stratégie du Gouvernement qui consiste à privilégier les investissements productifs et structurels. En ce qui concerne la maîtrise d'autres dépenses, le Conseil d'État note la volonté du Gouvernement d'améliorer l'efficacité des dépenses et de poursuivre une logique de résultats. Une telle efficacité accrue des dépenses peut être atteinte de nombreuses manières, par exemple: (i) réorganisation de la vérification *a posteriori* des déclarations fiscales sur le modèle par échantillonnage américain – avec un calcul en ligne et un paiement immédiat de l'impôt sur le revenu au moment du dépôt de la déclaration fiscale<sup>45</sup> – accompagnée d'une vérification sélective et ponctuelle de certaines déclarations fiscales selon des critères à définir et des sanctions efficaces pour dissuader l'évasion fiscale; (ii) investissement massif dans le domaine informatique en vue d'améliorer l'efficacité des administrations publiques, en veillant à acquérir des systèmes communicants<sup>46</sup> pour éviter les saisies manuelles redondantes telles celles effectuées dans certaines administrations; (iii) au-delà de l'administration centrale, une plus grande efficacité peut aussi être visée au niveau communal avec par exemple des synergies, même ponctuelles, qui pourraient être encouragées au niveau des communes, notamment sous la forme de centrales d'achat.

En toute hypothèse, le Conseil d'État tient à encourager le Gouvernement de continuer à poursuivre une politique budgétaire responsable et à répéter à cet endroit la recommandation qu'il avait également formulée dans ses derniers avis budgétaires: si le Gouvernement ne souhaite pas creuser le déficit de l'administration centrale et, par conséquent, celui de l'administration publique, il devra, avant de créer des dépenses nouvelles ou d'assumer des dépenses additionnelles à charge du secteur public, procéder à une estimation rigoureuse et neutraliser celles-ci soit en créant des recettes nouvelles, soit en comprimant d'autres dépenses existantes. En outre, le Conseil d'État partage l'opinion exprimée par le Gouvernement sur le fait que chaque dépense devra faire l'objet d'une analyse de nécessité et de

45 Le paiement beaucoup plus rapide de l'impôt dû permettrait à l'État (et aux contribuables): (i) d'avoir une meilleure et plus rapide prévisibilité des recettes (ou dépenses) et par conséquent une gestion plus juste des finances publiques, (ii) de diminuer les risques liés au non-paiement de l'impôt, dû par exemple aux faillites, et (iii) de faire fructifier l'argent perçu en le plaçant.

46 Le but de la mise en place systématique de tels systèmes serait l'informatisation complète de flux de données existants dans un premier temps et les principes de protection des données devraient être respectés.



proportionnalité ainsi que d'un examen détaillé du retour sur investissement escompté dans le sens de la logique de résultats poursuivie.

Les conclusions du Conseil d'État sont partagées par le Vice-Président de la Commission européenne, chargé de l'Euro et du Dialogue social, M. Vladis Dombrovskis, qui a expliqué dans le communiqué de presse sur les prévisions économiques européennes pour l'automne 2015:

*„[...] Soutenir et renforcer la reprise [économique] nécessite de profiter de ces vents favorables temporaires afin de poursuivre une politique de finances publiques responsable, de renforcer les investissements et d'effectuer des réformes structurelles afin d'augmenter la compétitivité. Ceci est important, en particulier compte tenu du ralentissement de l'économie mondiale, des tensions continues dans notre zone géographique et de la nécessité de gérer la crise des réfugiés de manière décisive et collective.“<sup>47</sup>*

\*

## 8. EXAMEN DU PROJET DE LOI BUDGÉTAIRE PROPREMENT DITE

### *Observation préliminaire*

Le Conseil d'État note une erreur de numérotation des articles figurant dans le commentaire des articles. À compter du chapitre I, la numérotation des articles est erronée et le numéro des articles en question doit être augmenté de deux unités.

### *Articles 1<sup>er</sup> à 3*

Sans observation.

### *Article 4*

L'article sous rubrique entend modifier la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (*Abgabenordnung*) afin, d'une part, d'y introduire un mécanisme temporaire de régularisation fiscale et, d'autre part, d'abroger le paragraphe 410 devenu obsolète.

Le point 1<sup>o</sup> concerne la régularisation fiscale. Le paragraphe 203a tel que proposé fait référence aux „avoirs et [...] revenus non déclarés“ qui auront été régularisés au Luxembourg par voie de déclaration rectificative entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2017. La période sur laquelle doit porter la déclaration rectificative n'est pas précisée. Est-ce que le contribuable devra déterminer lui-même quels faits il considère comme prescrits ou non? La lisibilité du texte et partant l'efficacité de la procédure, puisqu'elle repose sur une déclaration rectificative complète, auraient profité d'une précision à cet égard. Quant au texte, le Conseil d'État demande d'écrire „toute personne ayant détenu des avoirs et ayant perçu des revenus non déclarés ...“.

Aux termes de l'alinéa 4, le bénéfice de la régularisation fiscale est réservé „aux personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg“. Il n'est pas précisé si cette condition de résidence s'apprécie seulement au moment du dépôt de la déclaration rectificative. Dans l'affirmative, les personnes ayant eu leur résidence fiscale au Luxembourg, mais qui ne l'ont plus, seront exclues de la procédure de régularisation. Cette différence de traitement n'est pas autrement justifiée par les auteurs du projet de loi. À défaut d'explication à ce sujet, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, étant donné que le texte sous revue risque d'entrer en conflit avec le principe de l'égalité devant l'impôt, tel que prévu à l'article 101 de la Constitution, de même qu'avec le principe de non-discrimination se dégageant du droit de l'Union européenne. Afin d'éviter toute contrariété avec ces principes de droit, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 4 sous examen comme suit:

„(4) Le bénéfice de cette mesure est exclu pour les personnes à l'encontre desquelles une procédure administrative ou judiciaire en relation avec les impôts éludés a été engagée avant la date de dépôt de la déclaration rectificative“.

<sup>47</sup> Prévisions économiques européennes de l'automne 2015, Commission européenne, Communiqué de presse, 5 novembre 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5996\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5996_en.htm): „[...] Sustaining and strengthening the recovery requires taking advantage of these temporary tailwinds to pursue responsible public finances, boost investment and carry out structural reforms to enhance competitiveness. This is important, particularly against the backdrop of a slowing global economy, continuing tensions in our neighbourhood and the need to manage the refugee crisis decisively and collectively.“ (traduction libre)

Quant à la forme, le nouveau paragraphe 203a projeté est à considérer comme une mesure transitoire. Le Conseil d'État a dès lors une nette préférence à faire figurer le texte de cette disposition dans la loi précitée du 22 mai 1931 à l'endroit des dispositions transitoires, voire dans un article particulier à la fin du dispositif de la loi en projet.

Le point 2° n'appelle pas d'observation.

#### *Article 5*

L'article sous rubrique entend abroger le régime fiscal de la propriété intellectuelle inscrit à l'article 50*bis* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et au paragraphe 60*bis* de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs avec effet respectivement au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le paragraphe 2 fixe un régime transitoire. Le paragraphe 3 établit un mécanisme d'échange spontané sur l'identité des contribuables bénéficiant des dispositions de l'article 50*bis* de la loi précitée du 4 décembre 1967 et du paragraphe 60*bis* de la loi précitée du 16 octobre 1934.

Les auteurs du projet de loi se réfèrent à un „accord“ ou „accord international“ qui a été trouvé fin 2014 au niveau de l'OCDE et de l'Union européenne concernant „l'approche du lien modifié pour les régimes de propriété intellectuelle“. Le Conseil d'État regrette le peu de détail contenu dans le commentaire des articles sur le contenu de cet „accord“ ou „accord international“, dont il suppose qu'il s'agit d'un accord d'ordre politique.

Ainsi, il aurait été utile de connaître l'identité des autres États qui y sont parties ou si un régime alternatif aurait pu être mis en place au lieu de procéder par une abrogation complète avec échange spontané d'informations. En effet, les auteurs du projet de loi ont eu raison d'exposer en détail le contenu de l'article sous examen dans le commentaire des articles, ce qui témoigne de l'importance, du moins politique, qu'ils apportent à l'abrogation du régime fiscal de la propriété intellectuelle. Les conséquences d'une telle abrogation sur l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, notamment au regard de l'existence de régimes fiscaux similaires existant dans d'autres États membres de l'Union européenne, doivent être examinées avec soin.

Par ailleurs, on peut se poser la question de l'opportunité de faire une distinction pour le délai de mise en place pour la période transitoire entre les droits acquis d'une entreprise liée (au regard de l'article 56 de la loi précitée du 4 décembre 1967) et les autres acquisitions. En effet, l'article 50*bis*, paragraphe 5 prévoit déjà une restriction d'application du régime pour les acquisitions entre sociétés „associées“. Cette situation risque de créer une confusion juridique inutile car la notion d'„entreprise liée“ n'est pas une notion suffisamment précise.

#### *Articles 6 à 8*

Sans observation.

#### *Article 9*

Le paragraphe 3 énumère les renforcements du personnel autorisés pour l'année 2016. La lettre a) vise le personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'État, la lettre b) le personnel enseignant occupé à titre permanent et à tâche complète dans les ordres d'enseignement postprimaire et la lettre c) le personnel enseignant à titre permanent et à tâche complète dans l'enseignement fondamental. Les lettres b) et c) sont dès lors des dispositions particulières et le personnel y visé n'est pas inclus dans le personnel occupé à titre permanent et à tâche complète dans les différents services de l'État visé à la lettre a).

#### *Article 10*

Concernant la procédure de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, il est renvoyé à l'avis précité du 4 avril 2014 du Conseil d'État<sup>48</sup>: „*Le Conseil d'État renvoie à son avis du 21 janvier 2014 sur le projet de loi modifiant e.a. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 6457<sup>3</sup>), dans lequel il avait observé que „Le fait de faire dépendre la décision du ministre du ressort de l'avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions reviendrait à déplacer le pouvoir décisionnel du premier vers*

<sup>48</sup> Doc. parl. n° 6666<sup>3</sup>.

*le second, car le premier serait lié par l'avis du second pour rendre sa décision, laquelle n'aurait alors plus qu'un caractère purement formel. Aussi le Conseil d'État préconise-t-il de laisser la compétence décisionnelle entre les mains du Conseil de gouvernement, comme c'est actuellement le cas. Cette solution aurait l'avantage d'être conforme à l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, dont l'article 8, alinéa 5 dispose que „les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil“.* “ “

Il convient de supprimer la note figurant à la fin du point I. du paragraphe 1<sup>er</sup>.

#### Articles 11 à 27

Sans observation.

#### Article 28

Le Conseil d'État note que, par rapport aux projets de loi concernant les budgets des recettes et des dépenses de l'État pour les exercices antérieurs, l'article sous rubrique ne vise pas seulement les frais d'études, mais aussi les travaux préparatoires. Les auteurs du projet de loi sous examen indiquent à cet égard que „*la préparation d'un projet de loi nécessite le cas échéant déjà un certain nombre de travaux préparatoires sur le terrain, travaux devant être mis en œuvre avant le vote des lois d'autorisation respectives*“. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'inclusion des travaux préparatoires sur le fondement de l'article 99 de la Constitution qui dispose que „*Toute acquisition par l'État d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'État doivent être autorisés par une loi spéciale*“. La réalisation de tels travaux préparatoires risque en effet de mettre la Chambre des députés devant un fait accompli.

#### Article 29

Sans observation.

#### Article 30

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article sous examen, le dernier poste renseigne sous „*Divisions diverses*“ un montant de 115 millions d'euros consacrés à des „*projets de moindre envergure, projets urgents et imprévus*“. À ce sujet il est renvoyé à l'avis du Conseil d'État du 20 décembre 2012: „*Le Conseil d'État constate le caractère pour le moins imprécis et vague de ce poste pourtant doté d'un montant important, alors que les autres projets mentionnés à l'article [27] sont énumérés avec précision. Le commentaire des articles ne contient aucune explication concernant les projets de moindre envergure ou projets urgents et imprévus en question. Le Conseil d'État aurait aimé avoir des précisions à ce sujet et laisse à la Chambre des députés le soin de déterminer si elle est en mesure de voter ce point en toute connaissance de cause.*“<sup>49</sup>

#### Article 31

Pour les mêmes raisons que celles indiquées à l'article 28 à propos des fonds d'investissements publics, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'inclusion des travaux préparatoires sur le fondement de l'article 99 de la Constitution.

#### Articles 32 et 33

Sans observation.

#### Article 34

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 novembre 2008 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2009 et plus particulièrement à ses observations sous l'article 43 du projet de loi initial (p. 25):

*„L'article 65 du Code de la sécurité sociale dispose que les actes dispensés par les prestataires de soins et pris en charge par l'assurance maladie-maternité sont inscrits dans des nomenclatures. Aux termes de cette disposition, chaque acte repris dans une nomenclature est référencé*

<sup>49</sup> Doc. parl. n° 6500<sup>4</sup>.

*par une lettre-clé dont la valeur en euros est fixée par voie conventionnelle et par un coefficient exprimant la valeur relative de chaque acte. La nomenclature fait l'objet d'une renégociation à intervalles réguliers sur base de règles fixées par le Code de la sécurité sociale. La présente disposition déroge à ces règles et fixe de manière unilatérale la valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. (...).*

*Aussi le Conseil d'État ne saurait-il pas se prononcer sur l'opportunité de déroger aux procédures prévues par le Code de la sécurité sociale et d'introduire une nouvelle valeur de la lettre-clé des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique par le biais de la loi budgétaire.<sup>50</sup>*

La même observation vaut pour les prestataires énumérés à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

#### *Article 35*

Sans observation.

#### *Articles 36 et 37*

Le Conseil d'État donne à considérer que les dispositions des articles sous examen n'ont pas de caractère financier et budgétaire et constituent dès lors des cavaliers législatifs. Comme la loi budgétaire ne peut en aucun cas être rangée dans la catégorie des lois communément qualifiée de „fourre-tout“ ou encore de „mosaïque“, le Conseil d'État a une nette préférence de faire figurer ces dispositions à titre autonome dans un projet de loi distinct de celui sous examen.

#### *Articles 38 à 43*

Sans observation.

#### *Article 44*

Le Conseil d'État renvoie encore à son avis du 15 novembre 2011 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012: „*En rappelant ses considérations faites dans ses avis antérieurs, le Conseil d'État considère qu'après onze années d'application, il eût été approprié d'inclure la modification prévue à l'article sous examen dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État au lieu de procéder par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999 dans systématiquement toutes les lois budgétaires depuis son entrée en vigueur*“.<sup>51</sup>

#### *Article 45*

Sans observation.

#### *Article 46*

À l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous examen, il y a lieu de supprimer „au cours de l'année 2016 ainsi qu'au cours des années ultérieures“, étant donné que cette précision est sans plus-value normative.

#### *Articles 47 à 49*

Sans observation.

\*

## **OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE**

### *Observations générales*

Le Conseil d'État rappelle que le renvoi aux paragraphes, comme celui aux alinéas, se fait sans l'utilisation de parenthèses.

L'ensemble du projet de loi est à revoir.

<sup>50</sup> Doc. parl. n° 5900<sup>3</sup>.

<sup>51</sup> Doc. parl. n° 6350<sup>4</sup>, p. 16, concernant l'article 44.

*Article 3*

Dans la phrase introductive, il convient d'écrire „de la loi modifiée du 4 décembre 1967 ...“.

*Article 4*

La phrase introductive de l'article 4 doit se lire ainsi:

„La loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („*Abgabenordnung*“) est modifiée comme suit: ...“.

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 1<sup>er</sup> fait référence au Grand-Duché de Luxembourg, alors que l'alinéa 4 mentionne le Luxembourg. Il propose de faire référence aux deux endroits au „Luxembourg“.

Au nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> du paragraphe 203a, il convient de renvoyer aux „alinéas 2 à 4“ et non aux „alinéas 2 et suivants“.

*Article 5*

Le Conseil d'État demande que les paragraphes de l'article 5 ne soient pas marqués par le sigle „§“, mais qu'ils se conforment aux règles de la légistique formelle, à l'instar des autres dispositions de la loi en projet. Partant, l'article 5 sera subdivisé en 3 paragraphes numérotés (1), (2) et (3) regroupant respectivement les parties sous § 1, § 2 et § 3 et chaque paragraphe sera subdivisé en alinéas. Au paragraphe 2, alinéa 3 (actuellement § 2(3)), il convient de remplacer „respectivement“, qui est grammaticalement mal placé, par „et“. Au paragraphe 2, alinéas 3 et 4, il convient de faire référence à la „loi modifiée du 4 décembre 1967 précitée“.

*Article 9*

Au paragraphe 3, lettre d), le „ne“ explétif est à supprimer afin de lire „sans que la durée de l'occupation anticipée puisse être supérieure à six mois“. À la lettre g) de ce paragraphe, il convient de remplacer le terme „respectivement“ par „et“.

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de remplacer les termes „article 6 de la loi afférente du 24 décembre 1946“ par „article 6 de la loi du 24 décembre 1946 portant a) allocation d'une indemnité aux fonctionnaires et employés de l'État, b) uniformisation du supplément familial, c) allocation d'un supplément aux pensionnaires, d) adaptation intégrale des traitements, indemnités et pensions au nombre-indice“.

Au paragraphe 5, alinéa 4, il convient de se référer au „paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>“, sans mention du „présent article“, au lieu et à la place de l'„alinéa premier du point 5) du présent article“.

Au paragraphe 6, il convient d'écrire „Code de la sécurité sociale“ et „autorisés par les ministres compétents“.

*Article 23*

L'article 23 n'a pas besoin d'être subdivisé en paragraphes.

*Article 25*

L'abréviation „FCDF“ figurant dans l'intitulé de l'article 25 peut être supprimée.

*Article 29*

Au paragraphe 2 de l'article 29, il y a lieu de citer la „loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État“.

*Article 33*

À l'article 33, il convient de se référer à la „loi modifiée du 21 décembre 2001“.

*Article 34*

À l'instar de l'alinéa 2 de l'article sous examen, il convient d'ajouter des parenthèses fermantes à l'alinéa 1<sup>er</sup> pour écrire „points 1) à 3)“.

*Article 39*

Au nouvel article 56 du Code de la Sécurité sociale modifié par l'article 39 du projet de loi sous avis, il convient d'écrire „équivalant“ au lieu de „équivalent“.

*Article 40*

Il convient d'écrire „pourcents“ au lieu de „pour-cent“.

*Article 46*

Les fonds visés à l'article 46, alinéas 2 et 3, prennent une majuscule.

*Article 47*

Comme l'intitulé d'un article est sans valeur normative, il y a lieu de préciser dans le liminaire l'article qu'il s'agit de modifier et partant d'écrire:

„L'article 35, paragraphe 1<sup>er</sup> est complété par le texte suivant: ...“.

L'article sous examen doit également modifier le point b) du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 35 de la loi budgétaire pour l'exercice 2014, afin de remplacer le point à la fin par un point-virgule.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 novembre 2015.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*La Présidente,*  
Viviane ECKER

