

N° 4826<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

**PROJET DE LOI**

sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET**

(14.12.2001)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BISDORFF, Alex BODRY, Emile CALMES, Lucien CLEMENT, Gast GIBERYEN, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

\*

**1. LE COMPTE DE L'EXERCICE 2000**

En 2000, l'économie luxembourgeoise a connu la plus forte croissance du passé récent de notre pays avec 8,5 pour cent. En même temps, le marché du travail a connu une expansion de 6 pour cent. Cette croissance extraordinaire, qui ne s'est pas répétée en 2001 et ne sera pas non plus avoisinée, selon les prévisions, en 2002, n'a pas manqué de conduire à des excédents de recettes fiscales considérables.

Ces excédents de recettes, communément appelés les „plus-values“ de l'exercice en cause, sont traditionnellement affectés aux fonds d'investissement de l'Etat. C'est ainsi que le gouvernement entend employer l'intégralité des excédents de recettes fiscales aux fins de financement des grands investissements de destinés à compléter et moderniser le parc infrastructurel de notre pays.

Depuis l'année dernière, l'excédent d'un exercice budgétaire est affecté par une loi spéciale. C'est en suivant cette pratique qu'a été déposé avant l'été 2001 le projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000.

Au moment du dépôt du présent projet de loi, le compte provisoire pour l'exercice 2000 renseignant les chiffres suivants:

	<i>Budget définitif 2000</i>	<i>+ ou -</i>	<i>Résultats probables</i>
<b>Budget ordinaire</b>			
Recettes	4.811,3	+ 854,3	5.665,6
Dépenses	4.368,3	+ 126,4	4.494,7
Excédents	+ 443,0	+ 727,9	+ 1.170,9
<b>Budget extraordinaire</b>			
Recettes	3,7	+ 3,0	6,7
Dépenses	495,3	+ 10,2	505,5
Excédents	- 491,6	- 7,2	- 498,8
<b>Budget total</b>			
Recettes	4.815,0	+ 857,3	5.672,3
Dépenses	4.863,6	+ 136,6	5.000,2
Excédents	- 48,6	+ 720,7	+ 672,1

Note: Les chiffres du tableau sont exprimés en millions d'euros.

L'exercice budgétaire 2000 était encore assujéti, pour ce qui est des opérations de la comptabilité de l'Etat et notamment de la clôture des comptes, à l'ancienne législation en la matière. Cette clôture des comptes, relativement à laquelle la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit qu'elle doit être réalisée pour le 31 mars de l'année suivante, s'est partant prolongée au-delà de cette date sous l'empire des anciennes pratiques de la comptabilité de l'Etat. C'est la raison pour laquelle il n'était pas encore possible, vers la fin du premier semestre de 2001, de déterminer avec précision les éléments qui auraient permis une estimation correcte des excédents probables de l'exercice 2000, comme les crédits qui n'ont, en définitive, pas été entièrement utilisés.

Au mois de novembre 2001, les résultats de l'exercice 2000 pouvaient, avec nettement plus de précision, être estimés comme suit:

	<i>en euros</i>	<i>en LuF</i>
1) Recettes effectives du budget de l'exercice 2000	5.685.375.034,10	229.347.460.338
2) Dépenses effectives du budget de l'exercice 2000	4.923.197.094,34	198.601.278.466
3) Solde de l'exercice 2000 avant affectation	<b>762.177.939,76</b>	<b>30.746.181.872</b>
4) Affectation de l'excédent de recettes de l'exercice 2000 (cf. projet de loi No 4826)	647.500.000,00	26.120.085.250
5) Solde de l'exercice 2000 après affectation	<b>114.677.939,76</b>	<b>4.626.096.622</b>
6) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 1999	501.052.458,81	20.212.406.083
7) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 2000	<b>615.730.398,56</b>	<b>24.838.502.705</b>

Il ressort de ce tableau que les plus-values définitives de l'exercice 2000 excèdent de presque 115 millions d'euros le volume des affectations supplémentaires prévu par le projet de loi d'affectation.

Le gouvernement avait initialement souhaité affecter des excédents dépassant les montants repris dans le projet de loi d'affectation à la réserve budgétaire. Toutefois, considérant le volume des plus-values effectives de l'exercice 2000, le gouvernement a déposé des amendements au projet de loi d'affectation des excédents en date du 4 décembre 2001 visant à procéder à des dotations supplémentaires additionnelles de certains fonds d'investissement importants. La Commission des Finances et du Budget tient compte de ces dotations additionnelles proposées par voie d'amendement dans le présent rapport.

\*

## 2. LA SOURCE DES PRINCIPAUX EXCEDENTS DE RECETTES

Les excédents de recettes de l'exercice 2000 proviennent principalement des impôts, taxes et droits suivants (millions d'euros):

– Impôt sur le revenu des collectivités	<b>66,7</b>
– Impôt retenu sur les traitements et salaires	<b>98,2</b>
– Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accises	<b>119,8</b>
– Taxe sur la valeur ajoutée	<b>166,5</b>
– Taxe d'abonnement sur les titres de société	<b>178,8</b>
– Droits d'enregistrement	<b>75,9</b>
<b>Total</b>	<b>705,9</b>

Le détail de la provenance des excédents est indiqué dans le projet de loi d'affectation et n'est plus repris à cet endroit.

Les chiffres du compte de 2000 indiquent un état de santé excellent de l'économie nationale. En effet, les plus-values de recettes témoignent aussi bien d'une consommation interne soutenue, preuve d'un pouvoir d'achat élevé des ménages, que de l'expansion du paysage des entreprises luxembourgeois et du marché du travail.

En une année économique comme 2000, la génération d'excédents de recettes est un processus dont la dynamique est fort difficile à apprécier au préalable. S'il est vrai que des excédents de recettes totales de 760 millions d'euros au titre de l'exercice 2000 peuvent inciter à des réflexions sur les manières et les bases de calcul utilisées dans le cadre de la préparation budgétaire, il reste que des plus-values de cet ordre de grandeur sont impossibles à anticiper. Elles sont largement le fruit d'une dynamique économique autonome qui a dépassé les attentes, et dont les retombées fiscales ont acquis une envergure aussi remarquable qu'imprévisible.

Toujours est-il que les résultats de l'exercice 2000 ont été la culmination d'une évolution continue des excédents de recettes au cours de la deuxième moitié des années 90. La Commission des Finances et du Budget se félicite à cet égard de ce que le gouvernement a adopté une attitude moins conservatrice en termes d'estimation de recettes dès l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2001, qui a connu une croissance en volume de 12 pour cent par rapport à la loi de finances pour 2000. Pour ce qui est du projet de budget pour 2002, il affiche un volume supérieur de presque dix pour cent à celui de l'année en cours. La confirmation, en 2000, d'une tendance importante à la hausse des recettes fiscales de l'Etat a ainsi ouvert la voie à une politique budgétaire plus offensive et plus volontariste, sans que le gouvernement n'ait versé dans la légèreté dépensière.

Ces considérations doivent logiquement être complétées par le constat que les excédents des exercices budgétaires 2001 et suivants seront nettement inférieurs à ceux générés en 2000. Pour 2001, le compte prévisionnel indique actuellement des plus-values qui avoisinent la moitié de celles de l'année passée. Cet état des choses doit être imputé aussi bien au ralentissement notable de la dynamique économique pendant l'année en cours qu'à l'estimation plus optimiste des recettes dans le cadre de l'élaboration du budget pour 2001.

Pour 2002, avec des perspectives de croissance chiffrées entre-temps à un niveau nettement inférieur aux prévisions à la base de l'élaboration du budget pour l'année à venir, sous l'impact de la grande réforme fiscale qui entrera en vigueur au 1er janvier 2002 et à politique budgétaire constante par rapport à 2001, il est difficile d'estimer l'envergure d'excédents éventuels. Il est toutefois légitime de supposer qu'elles ne seront en rien comparables à celles qui doivent être affectées par le projet de loi sous examen.

\*

### **3. L'AFFECTATION DES EXCEDENTS DE RECETTES DE L'EXERCICE 2000**

Le gouvernement propose l'affectation quasiment intégrale de l'excédent des recettes de 2000 aux principaux fonds de l'Etat. Le détail de l'affectation proposée peut être retracé sur base des tableaux d'alimentation fournis dans l'exposé des motifs du projet de loi d'affectation. La Commission des Finances et du Budget souhaite simplement commenter quelques affectations particulières qui reflètent la volonté du gouvernement de continuer et d'intensifier sa politique volontariste d'investissements publics destinés à moderniser les infrastructures du pays et à le préparer aux défis économiques, démographiques et sociaux de l'avenir.

Le projet de loi initial proposait les affectations suivantes:

– Fonds pour la coopération au développement	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
– Fonds pour les monuments historiques	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds d’investissements publics administratifs	200.000.000 euros	8.067.980.000 francs
– Fonds d’investissements scolaires	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
– Fonds des routes	150.000.000 euros	6.050.985.000 francs
– Fonds du rail	40.000.000 euros	1.613.596.000 francs
– Fonds pour le financement des infrastr. sociofamiliales	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour la loi de garantie	50.000.000 euros	2.016.995.000 francs
– Fonds pour les investissements hospitaliers	100.000.000 euros	4.033.990.000 francs
– Fonds pour la protection de l’environnement	2.500.000 euros	100.849.750 francs
– Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour le service de la dette publique	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
Total	647.500.000 euros	26.120.085.250 francs

Les amendements gouvernementaux relèvent le montant global à affecter de 112,5 millions d’euros, pour le porter à 760 millions.

Les 112,5 millions supplémentaires doivent être affectés aux fonds suivants:

– Fonds d’investissements scolaires .....	+ 12.500.000 euros
– Fonds des routes	+ 25.000.000 euros
– Fonds du rail .....	+ 25.000.000 euros
– Fonds pour les investissements hospitaliers	+ 25.000.000 euros
– Fonds pour la gestion de l’eau.....	+ 12.500.000 euros
– Fonds pour l’emploi.....	+ 12.500.000 euros
	+ 112.500.000 euros

Ces propositions de dotations supplémentaires traduisent la détermination avec laquelle le gouvernement entend faire face à certaines exigences auxquelles la politique se voit confrontée.

Ainsi, une dotation supplémentaire au fonds pour l’emploi – qui n’était pas prévue dans le projet de loi d’affectation initial – s’avère utile en considérant le net ralentissement de l’expansion du marché du travail et le climat troublé qui règne actuellement dans certains secteurs de l’économie nationale, et qui est partiellement à la base de l’accroissement récent du chômage. Le fonds pour l’emploi doit partant être alimenté de manière adéquate afin de subvenir aux besoins qui se créent en termes de soutien aux demandeurs d’emploi. L’intervention du fonds doit être conçue dans le contexte des efforts de dynamisation de l’emploi au Luxembourg, dont une manifestation concrète sera le vote de la seconde loi de mise en oeuvre du plan d’action national pour l’emploi dans un avenir rapproché.

Les dotations supplémentaires aux fonds des routes et du rail permettront l’accélération des mesures qui sont envisagées à court et moyen terme afin de résoudre les problèmes de mobilité que connaît le Luxembourg. La mobilité des personnes doit dorénavant être basée de manière plus poussée sur les transports en commun, sans que la circulation routière et les travaux de voirie complétant les infrastructures routières du pays ne soient négligées.

Les établissements scolaires sont actuellement nettement trop peu nombreux pour accueillir une population lycéenne en expansion constante. Les dotations effectuées au bénéfice du fonds d’investissements scolaires permettront à cet égard la mise en oeuvre, dans les meilleurs délais, du plan sectoriel „Lycées“, qui est nécessaire pour garantir un enseignement de qualité se déroulant en des conditions infrastructurelles améliorées.

Un constat similaire s’impose à l’égard du fonds d’investissements hospitaliers, qui sera en mesure de soutenir de manière appropriée la politique de santé ambitieuse que le gouvernement entend mettre en oeuvre.

Le tableau d’affectation proposé, incluant les amendements budgétaires, se présente désormais comme suit:

– Fonds pour la coopération au développement	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
– Fonds pour les monuments historiques	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds d’investissements publics administratifs	200.000.000 euros	8.067.980.000 francs
– Fonds d’investissements scolaires	37.500.000 euros	1.512.746.250 francs
– Fonds des routes	175.000.000 euros	7.059.482.500 francs
– Fonds du rail	65.000.000 euros	2.622.093.500 francs
– Fonds pour le financement des infrastr. sociofamiliales	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour la loi de garantie	50.000.000 euros	2.016.995.000 francs
– Fonds pour les investissements hospitaliers	125.000.000 euros	5.042.487.500 francs
– Fonds pour la protection de l’environnement	2.500.000 euros	100.849.750 francs
– Fonds pour la gestion d’eau	12.500.000 euros	504.248.750 francs
– Fonds pour l’emploi	12.500.000 euros	504.248.750 francs
– Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.000.000 euros	403.399.000 francs
– Fonds pour le service de la dette publique	25.000.000 euros	1.008.497.500 francs
Total	760.000.000 euros	30.658.324.000 francs

L’affectation proposée des excédents de recettes de l’exercice 2000 ne peut que recueillir l’approbation de la Commission des Finances et du Budget. En effet, tous les fonds d’investissement de l’Etat sont ainsi dotés de manière suffisante pour permettre le financement des dépenses prévues à court et moyen terme, et leur fonctionnement est garanti jusqu’en 2005, dernière année couverte par l’actuel plan pluriannuel d’investissements.

Les dotations supplémentaires des importants fonds d’investissement auront pour effet de garantir les investissements que le gouvernement entend réaliser à l’horizon de 2005. Ces investissements serviront une politique infrastructurelle proactive, en mesure de subvenir aux besoins d’un pays dont la population s’accroît à l’image du volume de son économie. Ils sont nécessaires à la modernisation de notre pays et à l’extension de son réseau d’infrastructures à vocation sociale, scolaire et sanitaire. C’est à travers la politique des investissements publics que le Luxembourg saura envisager sereinement son propre développement à l’avenir, et ces investissements seront garantis à moyen terme grâce aux dotations aux fonds d’investissement proposé dans le projet de loi d’affectation des excédents de l’exercice 2000.

\*

#### 4. TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

La commission a désigné son président comme rapporteur du présent projet de loi au cours de sa réunion du 3 décembre 2001. L’examen de l’avis du Conseil d’Etat a eu lieu le même jour, ainsi que la présentation des amendements gouvernementaux par le ministre du Trésor et du Budget.

L’avis complémentaire du Conseil d’Etat a été examiné lors de la réunion de la commission du 14 décembre 2001. Le présent rapport a été adopté le même jour.

\*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d’adopter le projet de loi sous rubrique tel que reproduit ci-dessous:

\*

**PROJET DE LOI**  
**sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000**

**Article unique.**– L'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 2000 est affecté, à charge de cet exercice budgétaire au financement des dépenses des fonds spéciaux ci-après:

– Fonds pour la coopération au développement (article 01.7.93.000) .....	+ 1.008.497.500 francs
– Fonds pour le service de la dette publique: amortissements (article 06.0.91.005) .....	+ 1.008.497.500 francs
– Fonds pour l'emploi (article 16.4.93.001) .....	+ 504.248.750 francs
– Fonds pour les monuments historiques (article 32.0.93.000) .....	+ 403.399.000 francs
– Fonds pour la gestion de l'eau (article 39.1.93.000) .....	+ 504.248.750 francs
– Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales (article 42.0.93.000) .....	+ 403.399.000 francs
– Fonds pour les investissements hospitaliers (article 44.0.93.000) .....	+ 5.042.487.500 francs
– Fonds pour la protection de l'environnement (article 45.0.93.000) .....	+ 100.849.750 francs
– Fonds des routes (article 52.1.93.000) .....	+ 7.059.482.500 francs
– Fonds d'investissements publics administratifs (article 52.3.93.000) .....	+ 8.067.980.000 francs
– Fonds d'investissements scolaires (article 52.3.93.001) .....	+ 1.512.746.250 francs
– Fonds pour la loi de garantie (article 52.3.93.003) .....	+ 2.016.995.000 francs
– Fonds du rail (article 53.0.93.000) .....	+ 2.622.093.500 francs
– Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (article 53.0.93.001) .....	+ 403.399.000 francs

Luxembourg, le 14 décembre 2001

*Le Président-Rapporteur,*  
**Lucien WEILER**

