

N° 5200^{1A}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2004

* * *

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG

(1.10.2003)

La présente note renferme divers commentaires sur le projet de budget 2004 déposé à la Chambre des Députés le 10 septembre. Il apparaît que ce projet repose sur diverses mesures non récurrentes et que nombre d'entre elles n'auront aucune incidence sur le solde budgétaire de l'Etat central dégagé selon la méthodologie SEC 95, qui constitue la référence ultime au niveau européen. Ajusté afin de prendre en compte diverses règles d'enregistrement propres au système SEC 95, le projet de budget prend une toute autre physionomie. Ainsi, le déficit de l'Etat central, qui incorpore les fonds spéciaux et les établissements publics en SEC 95, paraît nettement plus élevé que dans le projet de budget 2004, où l'Etat central est défini dans une acception plus restreinte.

**1. Les grands équilibres du projet de budget 2004
reposent avant tout sur des mesures non récurrentes**

Le tableau 1 livre les grandes lignes du budget. Si les recettes totales ne progressent que de 0,6% par rapport à 2003, la croissance des dépenses totales aurait également été endiguée, de sorte que le déficit de l'Etat central au sens strict se limiterait à 88 millions d'euros, soit à 0,4% du PIB. Cependant, ces grands équilibres reflètent pour l'essentiel une forte augmentation des recettes en capital et une diminution très significative des dépenses en capital. Or, ces deux évolutions ne reposent nullement sur des ajustements à caractère structurel.

Tableau 1 – Aperçu du projet de budget 2004 de l'Etat central (au sens strict)

En millions d'euros, sauf mention contraire

	<i>Budget définitif 2002</i>	<i>Budget définitif 2003</i>	<i>Projet de budget 2004</i>	<i>Croissance nominale¹</i>
Recettes	5.977,2	6.349,7	6.390,1	+ 0,6%
Recettes courantes	5.935,2	6.305,3	6.161,7	- 2,3%
Recettes en capital	42,0	44,4	228,3	+ 414,2%
Dépenses	5.999,2	6.349,3	6.477,9	+ 2,0%
Dépenses courantes	5.145,9	5.521,5	5.801,8	+ 5,1%
Dépenses en capital	853,3	827,9	676,1	- 18,3%
Solde	- 22,0	0,4	- 87,9	-
dont solde courant	789,3	783,8	359,9	-
dont solde en capital	- 811,3	- 783,4	- 447,7	-

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, Ministère des Finances

1 Croissance par rapport au budget définitif de 2003.

2. Appréhendées selon l'optique SEC 95, les recettes projetées pour 2004 décroîtraient légèrement²

Le fort accroissement des recettes en capital permet d'assurer une légère croissance des recettes totales, en dépit d'une diminution de plus de 2% des recettes courantes. La nette hausse des recettes en capital est cependant assez artificielle, car elle repose sur trois évolutions non récurrentes. En premier lieu, le gouvernement a inscrit en recettes de capital une tranche de 80 millions de l'emprunt de 200 millions d'euros qu'il compte contracter en 2004. Une telle pratique est usuelle en comptabilité budgétaire luxembourgeoise. Elle n'est cependant pas de mise dans le cadre du système comptable SEC 95, qui sert de référence à l'application du Pacte de Stabilité et de Croissance, et des dispositions du Traité de Maastricht relatives à la surveillance budgétaire. Après neutralisation de cette mesure, le déficit de l'Etat central au sens strict ressortirait à 168 millions d'euros, soit à 0,7% du PIB.³

En second lieu, le budget prévoit 30 millions de recettes imputables à la vente à la SNCI de participations de l'Etat. Une telle opération n'est nullement récurrente. Par ailleurs, elle est en principe assimilée à une opération purement financière en SEC 95, de sorte qu'elle n'a aucune incidence sur les soldes budgétaires servant de base à la surveillance multilatérale au niveau européen. En troisième lieu, le gouvernement compte vendre une partie de son patrimoine immobilier, à raison de quelque 65 millions d'euros. A l'inverse de la vente de participations, cette mesure donnera bien lieu à une diminution du déficit, même en comptabilité SEC 95. Cependant, il convient de noter son caractère non récurrent, et son influence négative sur le patrimoine de l'Etat.

Après correction pour ces mesures, les recettes totales de l'Etat central au sens strict pour l'année 2004 seraient inférieures au montant officiel des recettes à raison de 110 millions d'euros.⁴ Les recettes de l'Etat central au sens strict afficheraient par conséquent un recul de 1% par rapport au budget définitif de 2003, alors que le projet de budget laisse apparaître une hausse de 0,6%. Cependant, les recettes totales de l'Etat central au sens large, qui comprend également les fonds spéciaux et les établissements publics, enregistreraient une diminution limitée à 0,1% en 2004. Comme l'indique un tableau repris en annexe (voir la colonne „autres recettes“), les recettes propres des fonds et des établissements passeraient en effet de 172 millions d'euros en 2003 à 236,5 millions d'euros l'année suivante. Cette hausse prononcée compenserait dans une large mesure le déclin des recettes de l'Etat central au sens strict. Elle s'explique par l'augmentation des prélèvements sur l'essence à raison de 7 cents par litres. Les recettes additionnelles générées de la sorte seront attribuées au fonds pour l'emploi.

Il convient enfin de souligner que la diminution des recettes effectives de l'Etat central au sens large (dit „Etat central“ dans le reste de la note) aurait atteint 1,1% en l'absence de la vente de biens immobiliers, qui a porté sur un montant de 65 millions d'euros.

3. La maîtrise apparente des dépenses repose sur une nette diminution des transferts aux fonds spéciaux, qui devrait alourdir le déficit SEC 95 de l'Etat central

C'est sur le versant des dépenses que le projet de budget 2004 s'écarte le plus des pratiques de la comptabilité SEC 95. En comptabilité budgétaire luxembourgeoise, l'Etat central est défini de façon restrictive, puisqu'il ne comprend pas les fonds spéciaux et les établissements publics. Un tel mode de comptabilisation complique singulièrement le suivi de la situation budgétaire de l'Etat central. Les transferts de l'Etat central au sens strict aux fonds et aux établissements se seraient montés à quelque 1.204 millions d'euros en 2003, ce qui représente 19% des dépenses totales de l'Etat central au sens

² Les calculs figurant dans la présente note ne visent pas à procéder à l'ensemble des ajustements requis par le système SEC 95, ce qui exigerait l'accès à de nombreuses données non disponibles à ce stade. Seuls les principaux ajustements sont mis en exergue, à savoir (i) l'impact de la consolidation entre l'Etat central, les fonds spéciaux et les établissements publics, (ii) le traitement de l'opération de vente de participations publiques, (iii) le traitement des 80 millions d'euros issus de l'emprunt qui ont été enregistrés sous la forme de recettes en capital dans le projet de budget 2004. Les ajustements non considérés dans la note comprennent notamment les transactions financières et les amortissements de la dette qui sont intégrés au budget officiel ou encore l'incidence du mode d'imputation temporelle des dépenses ou des recettes, qui diffère en fonction du système comptable considéré.

³ Ce solde budgétaire est d'ailleurs évoqué à la page 37 de l'exposé introductif du projet de budget 2004.

⁴ Il s'agit de la tranche de 80 millions d'euros de l'emprunt et de la vente de participations. La vente de biens immobiliers devrait pour sa part donner lieu à une diminution du déficit, qui serait cependant non récurrente.

strict. En cas de difficultés budgétaires, il est loisible à l'Etat central au sens strict de réduire significativement ces transferts. Ce procédé n'affecte pas nécessairement l'évolution des dépenses effectives des fonds. Comme ces derniers disposent d'importants actifs, ils sont en mesure de combler temporairement l'écart entre leurs dépenses effectives et les dotations en provenance de l'Etat central au sens strict. Une telle pratique ne peut cependant trop perdurer, car elle engendre une diminution des avoirs des pouvoirs publics, qui pourrait à terme entraver la réalisation des programmes pluriannuels d'investissement. En outre, ce mode d'enregistrement n'améliore nullement le solde budgétaire de l'Etat central tel qu'il est mesuré en comptabilité SEC 95. A l'inverse de la comptabilité luxembourgeoise, le système européen de comptes a en effet adopté une acception large de la notion d'Etat central, qui revient à consolider l'Etat central au sens strict et les fonds spéciaux.⁵ En conséquence, les transferts aux fonds sont „neutralisés“, seules les dépenses effectives des fonds étant prises en compte.

Afin de mieux cerner l'impact de ce facteur, un double exercice est effectué infra. Dans un premier temps, l'évolution des dépenses est recalculée en substituant aux transferts de l'Etat central au sens strict les dépenses programmées des fonds. Cette présentation plus conforme à la méthodologie statistique européenne a une incidence tant sur la croissance des dépenses en capital que sur la progression des dépenses courantes. Dans un deuxième temps, le solde budgétaire du pouvoir central au sens large – qui comprend les fonds – est dégagé. Il sera démontré qu'il est fortement sensible au taux d'exécution du programme de dépenses des fonds spéciaux.

3.1. Evolution des dépenses de l'Etat central

Selon le projet de budget, les dépenses totales de l'Etat central au sens strict connaîtraient une croissance particulièrement faible, soit 2% par rapport au budget définitif de 2003. Comme l'indique le tableau 2 (qui repose sur le tableau détaillé repris en annexe), cette faible croissance est principalement le reflet d'une nette diminution des transferts en capital de l'Etat central au sens strict aux fonds spéciaux et aux établissements publics. Ces transferts se réduiraient en effet de quelque 42% (voir la ligne 6), l'essentiel de cette diminution étant imputable à la suppression des transferts pour investissements au fonds des routes et au fonds du rail. Ces transferts, qui se sont montés à 120 millions d'euros en 2003, seront en effet remplacés par une tranche de 120 millions de l'emprunt devant être contracté en 2004.

Si les transferts en capital aux fonds conditionnent étroitement l'équilibre du budget officiel de l'Etat dans son acception stricte, ils ne sont cependant pas pris en compte dans le cadre de la méthodologie SEC 95, qui opère une consolidation de l'Etat au sens strict avec les fonds et les établissements publics. Dans cette présentation, qui constitue la référence ultime au niveau européen, seules sont prises en compte les dépenses effectives des fonds et des établissements. Or, selon les annexes du projet de budget, ces dépenses progresseraient en 2004. Il en serait de même des dépenses en capital totales de l'Etat central, reprises à la ligne 8 du tableau 2, qui afficheraient une augmentation de 3,2%, à comparer avec une décroissance supérieure à 18% au projet de budget officiel. Par ailleurs, le niveau absolu des dépenses en capital de l'Etat central dépasserait nettement le montant correspondant, repris dans la version officielle du budget.

Le même type d'ajustement effectué sur le versant des dépenses courantes donne également lieu à un niveau absolu de dépenses nettement plus élevé, tant en 2003 qu'en 2004. Cependant, le taux de croissance relatif à 2004 tendrait à se réduire quelque peu, passant de 5,1% au projet de budget officiel à 4,8% pour l'Etat central élargi aux fonds et aux établissements publics. Cette légère décélération s'explique par la faible progression des dépenses courantes programmées des fonds et des établissements (voir la troisième ligne du tableau), qui serait inférieure à la croissance des transferts de l'Etat au sens strict à ces mêmes organismes.

⁵ Les établissements publics et certaines entreprises publiques appartiennent d'ailleurs également au périmètre de la consolidation.

Tableau 2 – Réestimation des dépenses de l'Etat central en fonction des dépenses programmées des fonds spéciaux et des établissements publics

En millions d'euros, sauf mention contraire

	2003	2004	Croissance
<i>Opérations courantes</i>			
1. Dépenses courantes de l'Etat au sens strict (projet de budget 2004)	5.521,5	5.801,8	+ 5,1%
2. Transferts courants de l'Etat au sens strict aux fonds (-)	- 776,4	- 795,0	+ 2,4%
3. Dépenses courantes programmées des fonds (voir annexe)	988,7	1.004,8	+ 1,6%
4. Dépenses courantes de l'Etat central réestimées (= 1. + 2. + 3.)	5.733,8	6.011,6	+ 4,8%
<i>Opérations en capital</i>			
5. Dépenses en capital de l'Etat au sens strict (projet de budget 2004)	827,9	676,1	- 18,3%
6. Transferts en capital de l'Etat au sens strict aux fonds (-)	- 427,7	- 248,0	- 42,0%
7. Dépenses en capital programmées des fonds (voir annexe)	955,6	970,5	+ 1,6%
8. Dépenses en capital de l'Etat central réestimées (= 5. + 6. + 7.)	1.355,8	1.398,6	+ 3,2%
9. Dépenses totales de l'Etat central (= 4. + 8.)	7.089,6	7.410,2	+ 4,5%
Pour mémoire: dépenses de l'Etat au sens strict (= 1. + 5.)	6.349,3	6.477,9	+ 2,0%

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, Ministère des Finances; calculs BCL.

Note: Les résultats repris au tableau partent de l'hypothèse que les dépenses programmées des fonds et des établissements publics seront intégralement exécutées en 2003 et en 2004.

Au total, les dépenses de l'Etat central devraient augmenter de 4,5%, ce qui excède nettement le taux officiel de 2%, qui ne prend pas en compte l'évolution des dépenses des fonds et des établissements. Si le taux de 4,5% paraît modéré au regard des rythmes d'accroissement observés dans un passé récent, il semble élevé dans un contexte de stagnation des recettes. L'„effet de ciseau“ induit donnera lieu à une nette détérioration des soldes budgétaires. Enfin, il convient de mentionner que la croissance des dépenses sera freinée par l'absence probable d'indexation des salaires en 2004. Alors que la contribution de l'indexation à la croissance de la rémunération des agents de l'Etat s'est établie à 2,1% en 2003, elle se limiterait à 1,4% en 2004. Ce facteur devrait également affecter d'importants transferts de l'Etat central au sens strict à la sécurité sociale, dont l'évolution est parallèle à celle de la masse salariale.

3.2. Le solde budgétaire de l'Etat central

Comme l'illustre le tableau 3, les dépenses de l'Etat central seraient nettement plus élevées que les dépenses de l'Etat au sens strict. Elles s'établiraient en effet à quelque 7.410 millions d'euros, contre 6.478 millions au budget officiel. Les recettes de l'Etat central se monteraient quant à elles à 6.517 millions d'euros, qui résultent de l'addition des recettes de l'Etat au sens strict (6.280 millions en 2004 après déduction de la tranche de 80 millions de l'emprunt et de la vente de participations) et des ressources propres des fonds (236,5 millions d'euros). En conséquence, le déficit total de l'Etat central se monterait à 893 millions d'euros,⁶ soit à quelque 3,7% du PIB. Il serait financé par le nouvel

⁶ Le déficit implicite des fonds et des établissements publics atteindrait 696 millions. Il convient d'y ajouter le déficit officiel (88 millions), le produit de la vente de participations à la SNCI (30 millions) et enfin la tranche de 80 millions du nouvel emprunt qui sera affecté aux dépenses en capital. Le reliquat de l'emprunt (120 millions) sera affecté au financement du déficit des fonds et établissements publics.

emprunt de 200 millions d'euros, par une diminution de 88 millions de la réserve budgétaire, par la revente de participations (30 millions) et enfin par une réduction de 575 millions des actifs des fonds spéciaux.

*Tableau 3 – Solde de l'Etat central
(Etat au sens strict, fonds et établissements publics)*

En millions d'euros

	<i>Montants en 2004</i>
Dépenses	
1. Etat central au sens strict (projet de budget 2004)	6.478
2. Dépenses ajustées de l'Etat central (ligne 9. du tableau 2)	7.410
Recettes	
3. Etat central au sens strict (projet de budget 2004)	6.390
4. Ajustement pour l'emprunt de 80 millions (-)	- 80
5. Ajustement pour la vente de participations (-)	- 30
6. Ajustement pour recettes propres des fonds	+ 237
7. Recettes ajustées de l'Etat central (= 3. + 4. + 5.)	6.517
Besoin de financement de l'Etat central (= 6. - 2.)	- 893

Sources:Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, Ministère des Finances; calculs BCL.

4. Le déficit de l'Etat central diminuerait significativement en cas d'exécution incomplète des dépenses des fonds. Dans ce cas cependant, les investissements publics pourraient se réduire

Le déficit de 3,7% du PIB de l'Etat central calculé supra ne constitue pas une prévision de la BCL.⁷ Il découle simplement d'une présentation plus exhaustive des données figurant au projet de budget 2004. Ce besoin de financement est cependant tributaire d'une mise en oeuvre intégrale du programme de dépenses des fonds spéciaux. Il pourrait se réduire significativement en cas d'exécution incomplète de ce programme. Ainsi, dans l'hypothèse où le programme ne serait appliqué qu'à raison de 90%, le déficit implicite des fonds et des établissements se limiterait à 498 millions d'euros. Dans ce cas, le déficit de l'Etat central serait ramené à 2,9% du PIB. Une exécution incomplète se traduirait cependant par une faible augmentation, voire même par un déclin, des investissements publics, ce qui pénaliserait l'activité économique tout en contrariant les efforts de modernisation des infrastructures publiques.

Le projet de budget 2004 indique que les investissements publics totaux de l'Etat central⁸ se monteraient à 629 millions d'euros en 2003 (dont 397 millions financés par le truchement de 6 fonds d'investissement). Ce montant est nettement en retrait par rapport au montant prévu au projet de budget initial de 2003 élaboré en août 2002, qui atteignait 874 millions d'euros.⁹ Cet important ajustement à la baisse semble exclure toute nouvelle réduction lors de l'exécution du budget 2003.

Dans un tel contexte, une exécution incomplète des programmes d'investissement des fonds en 2004 pourrait se traduire par une stagnation ou même une baisse des investissements publics de l'Etat central. Ainsi, en cas d'exécution à raison de 90%, ces derniers passeraient de 696 millions d'euros prévus au

7 Il convient en outre de noter que ce solde n'est pas le solde de référence pour la vérification du respect de la valeur de référence de 3% du PIB. Cette dernière se rapporte en effet au besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, y compris la sécurité sociale, qui est traditionnellement excédentaire, et les communes.

8 Tels qu'ils sont calculés à la page 36 de l'exposé introductif du budget, sur la base des crédits budgétaires directs et des dépenses d'investissement programmées de 6 fonds (fonds d'investissements publics administratifs, scolaires, sanitaires et sociaux, fonds des routes, fonds des monuments historiques, fonds du rail).

9 Le recul est également sensible s'il est calculé par rapport au budget 2003 diffusé en décembre 2002.

projet de budget 2004 à 651 millions d'euros.¹⁰ En conséquence, ces investissements ne progresseraient que de 3,5% par rapport à 2003. Dans l'hypothèse d'un taux d'exécution réduit à 80%, les investissements de l'Etat central accuseraient une diminution de quelque 3,5% par rapport à 2003.¹¹

Il convient par ailleurs de prendre en compte le caractère „incompressible“ des dépenses du fonds pour l'emploi, du fonds communal de dotation financière et du fonds des pensions, qui représentent une part très significative des dépenses totales des fonds spéciaux.¹² Ces résultats montrent qu'il convient de ne pas surestimer la marge de manoeuvre que constituerait une exécution partielle des programmes de dépenses des fonds.

5. Un déficit élevé de l'Etat central serait préoccupant dans le contexte d'une dégradation des soldes des autres sous-secteurs des administrations publiques

Un déficit de l'Etat central proche de 3% induirait une nette dégradation de la situation budgétaire de l'ensemble des administrations publiques. Selon les prévisions de printemps de la BCL, le traditionnel excédent budgétaire de la sécurité sociale se réduirait à 1,5% du PIB en 2003 et à 1,4% en 2004, alors qu'il atteignait encore 3% du PIB en 2001. L'évolution des dépenses de santé et des recettes de cotisations sociales ne semblent pas justifier une révision fondamentale de ces projections. Par ailleurs, la situation budgétaire des communes devrait également se dégrader en 2004. L'impôt commercial communal représente près de 37% des recettes totales des communes. Or, selon le projet de budget, les recettes de l'impôt commercial communal devraient se réduire de 11% par rapport à 2003, ce qui représenterait une moins-value équivalant à 0,3% du PIB.

En outre, la diminution des recettes collectées par l'Etat central pourrait affecter les communes par un autre biais, à savoir le transfert en provenance du fonds communal de dotation financière (FCDF). Ce dernier transfert dépend quasi intégralement du rendement de trois impôts collectés par l'Etat.¹³ Une diminution du produit de ces impôts pourrait donc occasionner un manque à gagner supplémentaire pour les communes. Au total, les communes pourraient enregistrer un déficit proche de 0,5% du PIB en 2004, si les dépenses progressent au même rythme que les années précédentes (soit de l'ordre de 7%) et en l'absence d'intervention de l'Etat central.¹⁴

En définitive, un déficit de l'ensemble des administrations publiques proche de 2% n'est nullement à exclure en 2004, du moins en cas d'exécution intégrale des dépenses programmées des fonds et des établissements publics. La situation pourrait encore se détériorer quelque peu en 2005 sous l'influence d'une évolution défavorable des recettes collectées au titre des impôts directs dont sont redevables les sociétés.

10 Les investissements publics de l'Etat central tels qu'ils sont calculés par le gouvernement reposent sur deux composantes. Les crédits d'investissement directs de l'Etat central constituent la première composante, qui se monterait à 249 millions d'euros en 2004. Les dépenses des six fonds précités en constituent la seconde composante, avec 447 millions prévus pour 2004. Le taux d'exécution de 90% ne se rapporte qu'à cette dernière partie.

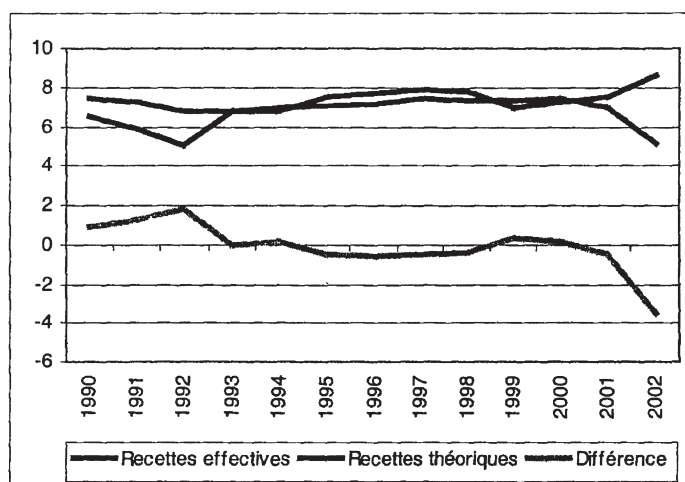
11 Encore faut-il souligner que ces calculs ne prennent pas en compte le mode d'enregistrement des 65 millions d'euros de vente de biens immobiliers. Selon les règles du SEC 95, ce montant devrait en principe être enregistré sous la forme d'un investissement public négatif, et non en tant que recette. Dans ce cas, des taux d'exécution de 90 et 80% se traduiraient par un recul des investissements de l'Etat central égal à 7 et 14%, respectivement.

12 A l'inverse des six fonds précités, les dépenses de ces trois fonds sont des dépenses courantes. Ils ne sont par conséquent pas pris en compte pour le calcul du montant des investissements publics.

13 L'alimentation du FCDF s'opère en vertu de la loi modifiée du 22 décembre 1987. La dotation au fonds est définie par un montant forfaitaire fixe ainsi que par trois quotes-parts de 18, 10 et 20% du produit de trois impôts, à savoir (i) l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et l'impôt retenu sur les traitements et salaires; (ii) la taxe sur la valeur ajoutée et (iii) la taxe sur les véhicules automoteurs.

14 Selon le Syvicol, en vertu d'un accord noué avec le gouvernement le 8 octobre 2001, l'Etat central serait contraint de prendre des mesures dans l'hypothèse où le montant de l'impôt commercial communal deviendrait inférieur au niveau de 2001. Selon le projet de budget 2004 (budget des recettes pour ordre), ce serait le cas en 2004, à raison de 21 millions d'euros. Le Syvicol demande dès lors à l'Etat central la compensation de ce dernier montant. Une telle intervention ne modifierait pas le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, car il s'agirait simplement d'un transfert entre deux de ses sous-secteurs.

Graphique 1. Evolution du produit des impôts directs à charge des sociétés
En pourcentages du PIB



Sources: STATEC, Ministère des finances, calculs BCL.

Note: Les recettes effectives se rapportent aux impôts directs à charge des sociétés, à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt commercial communal et l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités. Les recettes „théoriques“ résultent de la multiplication du taux d'imposition par la base imposable. Cette dernière est estimée à partir de l'excédent brut d'exploitation – qui inclut le revenu mixte. Dans le calcul du taux d'imposition, il a été tenu compte du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités, qui a été abaissé de 30 à 22% en 2002, du taux de l'impôt commercial – communal – qui est égal à 7,5% sur la base d'un taux communal de 250% – et du taux de l'impôt de solidarité. Le taux d'imposition global défini de la sorte a atteint 37,45% en 2001 et 30,38% en 2002. L'écart entre les recettes effectives et théoriques est principalement dû aux importants décalages temporels dans la perception des impôts. Ainsi, cette différence devient négative lorsque les soldes d'impôts relatifs aux années antérieures excèdent leur niveau d'étiage. Elle tend normalement à se résorber sur un horizon de moyen terme.

Comme l'illustre le graphique ci-joint, le produit des impôts directs dont les sociétés sont redevables¹⁵ a bon an mal an oscillé autour de 7% du PIB de 1990 à 2001, période au cours de laquelle il n'a jamais excédé 8% du PIB. Compte tenu de la diminution de l'excédent brut d'exploitation survenue en 2001 et en 2002 ainsi que de l'abaissement des taux d'imposition qui a résulté de la mise en oeuvre de la réforme fiscale, le montant des impôts directs collectés auprès des sociétés aurait dû s'établir à un peu plus de 5% du PIB en 2002. Or ce montant a atteint quelque 8,6% du PIB. L'écart, dont l'ampleur dépasse 3% du PIB, est principalement le reflet du paiement, en 2002, de soldes d'impôts relatifs aux années fiscales antérieures. En toute logique et pour autant que le ratio des bénéfices imposables au PIB demeure stable à moyen terme, les recettes effectives devraient converger vers un niveau de 5% ou 6%. Le processus de résorption va vraisemblablement s'amorcer en 2004. Il devrait se poursuivre en 2005 et au cours des années ultérieures, à un rythme qui, s'il est difficile à appréhender ex ante, n'en sera pas moins déterminant pour l'équilibre des finances publiques luxembourgeoises.

*

¹⁵ Le graphique est basé sur des données SEC 95 compilées par le STATEC. Elles regroupent l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt commercial communal et l'impôt de solidarité.

CONCLUSION

Contrairement aux apparences, le projet de budget 2004 consacre une nette dégradation de la situation budgétaire de l'Etat central. En conjonction avec l'évolution défavorable des budgets des communes et de la sécurité sociale, cette situation pourrait donner lieu à un déficit des administrations publiques qui se rapprocherait dangereusement de la barre des 3% du PIB, du moins si les programmes de dépenses des fonds spéciaux sont intégralement exécutés. Le Luxembourg ne disposerait alors d'aucune marge de manoeuvre pour faire face à divers défis susceptibles de se manifester sur un horizon de moyen terme, tels que l'augmentation prévisible des dépenses de pension et de santé ou encore d'éventuelles difficultés inhérentes au secteur financier.

Dans ces circonstances, la plus grande prudence est de mise dans l'exécution du budget. Par ailleurs, un encadrement nettement plus strict de l'évolution des dépenses des administrations publiques devrait être mis en oeuvre. Une telle pratique serait particulièrement indiquée au Luxembourg, où les dépenses publiques exprimées en euros par tête d'habitant sont nettement plus élevées que dans les autres pays de l'Union européenne. Cet effort devrait en particulier porter sur les dépenses courantes, car les investissements publics sont de nature à soutenir l'activité économique, tout en assurant la modernisation des infrastructures publiques.

*

*Annexe. Recettes et dépenses des fonds et
des établissements publics*

En millions d'euros

	2003			2004		
	<i>Dotations de l'Etat</i>	<i>Autres recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Dotations de l'Etat</i>	<i>Autres recettes</i>	<i>Dépenses</i>
Fonds de la coopération au développement	77,5		102,5	98,2		108,2
Fonds d'équipement militaire	1,5		0,0	5,0		8,0
Fonds pour les monuments historiques	10,0		19,1	10,0		14,0
Fonds de crise	0,0		0,0	0,0		0,0
Fonds des pensions	228,7		244,1	236,0		236,0
Fonds communal de péréquation conjoncturale	0,0	1,1	0,0	0,0	1,2	0,0
Fonds communal de dotation financière	266,1		266,1	265,9		265,9
Fonds spécial de la pêche	0,1		0,2	0,1		0,1
Fonds cynégétique	0,0		0,0	0,0		0,0
Fonds pour la gestion de l'eau	49,0		35,0	20,0		40,0
Fonds spécial des eaux frontalières	0,1		0,1	0,1		0,1
Fonds d'équipement sportif national	21,0		45,1	21,0		21,0
Fonds pour les investissements sociofamiliaux	50,8		86,7	50,8		125,4
Fonds d'assainissement surendettement	0,1		0,1	0,1		0,1
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	11,0		6,0	6,0		8,0
Fonds des investissements hospitaliers	37,0		205,2	37,0		147,0
Fonds spécial de la chasse	0,4		0,3	0,4		0,3
Fonds pour la protection de l'environnement	4,2		33,3	4,2		28,6
Fonds pour l'emploi	110,4	100,5	268,8	100,4	150,2	281,4
Fonds d'orientation agriculture	18,0		18,0	16,0		18,5
Fonds d'investissements publics administratifs	10,0		60,0	9,0		84,0
Fonds d'investissements publics scolaires	65,0		50,0	45,0		75,0
Fonds des routes	70,0		158,9	0,0		130,3
Fonds du rail	140,0	48,1	206,6	90,0	55,8	264,8
Fonds des raccordements ferroviaires	10,0		71,2	10,0		39,3
Fonds pour la loi de garantie	7,0	22,5	50,9	1,0	29,2	62,5
Fonds pour la promotion touristique	6,6		6,6	6,8		6,8
<i>Etablissement public Belval Ouest</i>	<i>0,0</i>		<i>0,0</i>	<i>0,7</i>		<i>0,7</i>
<i>Fonds d'urbanisation et d'aménagement Kirchberg</i>	<i>0,7</i>		<i>0,7</i>	<i>0,7</i>		<i>0,7</i>
<i>Fonds de remembrement des biens ruraux</i>	<i>4,4</i>		<i>4,4</i>	<i>4,4</i>		<i>4,4</i>
<i>Fonds nat. du soutien à la production audiovisuelle</i>	<i>4,5</i>		<i>4,5</i>	<i>4,0</i>		<i>4,0</i>
<i>Fonds pour la réforme communale</i>	<i>0,0</i>		<i>0,0</i>	<i>0,1</i>		<i>0,1</i>
Total	1.204,1	172,1	1.944,3	1.042,9	236,5	1.975,3
Dont opérations courantes	776,4	149,7	988,7	795,0	207,2	1.004,8
Dont opérations en capital	427,7	22,5	955,6	248,0	29,2	970,5

Source: Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, calculs BCL.

Notes: Les dotations reprennent les transferts de l'Etat central au sens strict aux fonds et aux établissements publics, tels qu'ils apparaissent au budget des dépenses. En cas de divergence entre le montant repris au budget des dépenses et le montant figurant en annexe du projet de budget, c'est le montant inscrit au budget proprement dit qui est retenu. Cette pratique est particulièrement importante en ce qui concerne le fonds communal de dotation financière et le fonds des pensions. Pour ces deux fonds, les dépenses annoncées sont recalibrées dans les mêmes proportions, afin de ne pas biaiser le calcul du déséquilibre entre les recettes et les dépenses des fonds. Enfin, il est supposé que les dépenses des établissements publics, qui ne figurent pas en annexe du budget, seront égales à leurs recettes.

Le fonds de la dette publique n'est pas considéré au tableau du fait de la nature particulière de ses dépenses, qui consistent souvent en amortissements de la dette publique.

En ce qui concerne le fonds pour l'emploi, les dotations budgétaires proprement dites ont été augmentées du produit de l'impôt de solidarité tel qu'il figure au projet de budget de l'Etat (voir la section 16.4 „Fonds pour l'emploi“).

La classification entre opérations courantes et en capital est assez immédiate en ce qui concerne les dotations de l'Etat, car le budget des dépenses de ce dernier renferme déjà une telle ventilation. Pour la classification des recettes et des dépenses programmées des fonds et des établissements publics, le critère décisif est cette même classification des dota-

tions de l'Etat. Il est supposé que toutes les transactions d'un fonds qui relèvent des opérations courantes (en capital) dans le budget des dépenses de l'Etat central au sens strict sont des transactions courantes (en capital). Une reclassification opérée au niveau de chaque fonds ou établissement n'est pas possible à ce stade faute d'informations suffisantes sur la composition des dépenses programmées.

Les tranches de l'emprunt de 200 millions d'euros qui seront attribuées aux fonds des routes et du rail (70 et 50 millions d'euros respectivement) n'ont pas été intégrées aux recettes figurant au tableau, car elles ne constituent pas des recettes budgétaires au sens économique ou statistique du terme. Elles servent simplement à financer un déficit, qui naîtra de l'écart entre les recettes des fonds et les dépenses de ces derniers, telles qu'elles sont programmées en annexe du projet de budget.

