

N° 4686<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

---

---

**PROJET DE LOI**

sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999

\* \* \*

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

(15.12.2000)

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, Norbert HAUPERT, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. INTRODUCTION**

La politique budgétaire luxembourgeoise s'est depuis toujours caractérisée par la prudence et la prévoyance. Ainsi les recettes de l'Etat sont-elles depuis longtemps évaluées d'une manière prudente. Les dépenses publiques ont reçu la même évaluation au cours des années écoulées, de façon à permettre une augmentation stable et constante du volume budgétaire global. Cette prudence budgétaire s'est soldée par des finances publiques luxembourgeoises caractérisées par l'absence de déficit budgétaire et la quasi-absence de dette publique. Les finances du pays sont saines, et l'économie luxembourgeoise a pu profiter dans une très large mesure de cet état de choses budgétaire, en ce que le poids fiscal grevant l'activité économique au Luxembourg s'est allégé suite aux différentes réformes fiscales.

Il y a lieu de constater que depuis quelques années, de larges excédents budgétaires peuvent être dégagés à la fin des exercices comptables de l'Etat. La dynamique économique luxembourgeoise est devenue telle qu'au cours des différents exercices budgétaires, des recettes fiscales supplémentaires ont été générées au profit de l'Etat, dont le volume n'est guère prévisible au moment du vote de la loi budgétaire de l'année concernée.

Pour l'exercice 2001, le gouvernement a pris l'initiative de soumettre à la Chambre des Députés un projet de budget dont la croissance en volume excède nettement celle de ses prédécesseurs, ce qui doit être attribué à une évaluation des recettes prévisibles et probables qui est devenue moins limitative. Les données économiques de notre pays permettent une telle démarche, et la rendent même nécessaire.

L'exercice 1999 ayant dégagé un excédent de recettes publiques de 17,5 milliards de francs, il convient d'en pratiquer l'affectation par le moyen qui peut être considéré comme étant le plus démocratique: une loi votée par la Chambre des Députés.

Le présent rapport n'entend pas entrer dans le détail du contenu du projet de loi sous rubrique, et cela pour deux raisons. Premièrement, le libellé du projet de loi est peu compliqué dans sa terminologie, ce qui permet d'en appréhender facilement le contenu. Deuxièmement, ce projet de loi s'insère dans un cadre économique et juridique qui, lui, ne ressort pas intégralement de l'exposé des motifs du projet de loi, et qui mérite plus de commentaires et d'explications que le contenu du projet lui-même. C'est donc sur le cadre et les implications procédurales et financières du projet de loi que le rapport se focalise.

\*

## **II. HISTORIQUE DE L'AFFECTION PARLEMENTAIRE DES EXCEDENTS BUDGETAIRES**

La législation sur la comptabilité de l'Etat confère au ministre ayant dans ses attributions le budget la compétence formelle pour l'affectation d'excédents de recettes publiques, sur base de la qualification de tels excédents comme des dépassements de crédits budgétaires. Cette procédure d'affectation des plus-values par le ministre du Budget est donc totalement conforme à la loi.

Or, le volume des excédents budgétaires ayant pris une envergure considérable au cours des années passées, il est cependant devenu urgent d'associer le législateur à cette procédure: celui-ci, en tant qu'autorité budgétaire suprême, ne pouvait effectivement se tenir à l'écart de l'affectation de sommes substantielles de recettes fiscales. L'association du parlement a d'abord pris la forme du vote d'une motion en séance publique, suite à l'information de la Commission des Finances et du Budget. Ainsi, le 15 décembre 1998, la Chambre des Députés a-t-elle voté une motion approuvant l'affectation proposée par le gouvernement des excédents de recettes de l'exercice budgétaire 1997, et demandant l'organisation d'un débat parlementaire annuel au sujet des excédents avant leur affectation par le gouvernement.

Suite aux élections du 13 juin 1999, la nouvelle coalition CSV-DP a prévu dans son programme de gouvernement, présenté à la Chambre dans le cadre de la déclaration gouvernementale faite par le Premier Ministre le 12 août de la même année, de prévoir l'affectation des excédents de recettes par la voie légale.

Le ministre du Budget a présenté les résultats de l'exercice 1999 à la Chambre des Députés par une déclaration faite en date du 9 mai 2000. Au cours des débats dans la Commission des Finances et du Budget lors d'une réunion ayant eu lieu le 24 mai 2000, le ministre compétent et les membres de la commission se sont accordés sur la procédure législative à envisager, et ont retenu une procédure simplifiée prévoyant la seule consultation du Conseil d'Etat. Au cours de cette même réunion, la commission a examiné l'affectation des plus-values proposée par le gouvernement. Lors de cette réunion, le groupe „Déi Greng“ a exprimé son désaccord avec l'affectation proposée, en citant notamment l'importance relative accordée au fonds des routes et au fonds du rail. Le groupe ADR avait estimé que les communes devraient également profiter des plus-values à hauteur de 1 à 2 milliards, afin qu'un certain parallélisme entre l'évolution des recettes communales et des recettes de l'Etat soit rétabli. Ce groupe avait encore évoqué le problème du financement de la Sécurité sociale en proposant de créer un fonds permettant de résoudre de futurs problèmes financiers de toutes les branches de la Sécurité sociale.

Le projet de loi 4686 a été déposé par M. le Ministre du Trésor et du Budget le 11 juillet 2000. La Commission des Finances et du Budget a nommé son rapporteur le 7 septembre. Au cours de cette même réunion, le projet de loi a été examiné par la commission. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 3 octobre 2000. Suite à un amendement gouvernemental (7 décembre 2000, voir explications ci-dessous), la Haute Corporation a rendu un avis complémentaire en date du 12 décembre, constatant que l'amendement ne donne pas lieu à observation de sa part.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Finances et du Budget au cours de sa réunion du 15 décembre 2000.

\*

## **III. NATURE ET VOLUME DES EXCEDENTS DES RECETTES DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 1999**

Les excédents de l'exercice 1999, tels qu'ils sont détaillés dans l'exposé des motifs du projet de loi d'affectation sous rubrique, proviennent d'une activité économique en pleine expansion. Ainsi, pratiquement six milliards des 17,5 à affecter sont-elles des plus-values de recettes de TVA – impôt indirect grevant les transactions commerciales opérées par les acteurs économiques. Presque quatre milliards de plus-values découlent de la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés, ce qui témoigne de la vigueur du tissu économique luxembourgeois. Les autres excédents dégagés proviennent également de sources indiquant une forte croissance et une création d'emplois soutenue de notre économie. Il convient d'insister sur le fait que si excédents substantiels il y a, ils sont le fruit d'une croissance économique

d'une importance telle que toutes ses retombées n'ont effectivement pas été prévisibles au moment du vote du budget pour l'exercice 1999.

La somme totale des excédents de l'exercice 1999 se chiffre à 17,5 milliards de francs, ce qui représente à peu près dix pour cent du volume budgétaire prévu de cet exercice. Notons encore que les dépenses du même exercice n'ont que très légèrement excédé les prévisions: presque vingt milliards de plus-values de recettes font face à seulement deux milliards de dépenses supplémentaires. Cet exercice budgétaire s'est conclu en des circonstances macroéconomiques plus que satisfaisantes, où la maîtrise constante des dépenses publiques – notamment celles liées à l'administration du pays – a permis de jeter les bases de la politique budgétaire et fiscale actuelle.

En ce qui concerne les futurs projets de loi sur l'affectation des excédents de recettes, la commission estime que le gouvernement devrait lui fournir de plus amples informations sur l'origine économique des plus-values. Le projet de loi se limite effectivement à l'énumération des plus- ou moins-values les plus importantes, sans toutefois se risquer à une analyse et une interprétation de ces données brutes.

\*

#### **IV. AFFECTATION PROPOSEE DES EXCEDENTS DES RECETTES DE L'EXERCICE BUDGETAIRE 1999 AUX DIFFERENTS FONDS D'INVESTISSEMENT**

Le projet de loi propose une affectation des excédents de 1999 inspirée par deux facteurs:

1. Le programme pluriannuel des dépenses en capital de 2000 à 2004 et les besoins de financement des différents fonds qui en découlent
2. Les priorités politiques de l'actuel gouvernement

Les priorités politiques du gouvernement sont reflétées par les dotations suivantes:

- un milliard au fonds pour la coopération au développement
- deux milliards et demi au fonds d'investissements publics administratifs
- un milliard et demi au fonds d'investissements publics scolaires
- trois milliards au fonds des routes
- deux milliards au fonds pour les raccordements ferroviaires
- un milliard et demi au fonds pour les investissements hospitaliers
- un demi milliard au fonds pour la gestion de l'eau, qui devra toutefois transiter par le fonds pour la protection de l'environnement. En effet, le fonds pour la gestion de l'eau, qui ne fut créé que suite au rattachement de la politique de l'eau au ministère de l'Intérieur, n'existait pas encore pendant l'exercice budgétaire 1999. Etant donné que la théorie et la pratique de l'affectation d'excédents budgétaires exigent une affectation à des fonds ayant existé sous l'exercice budgétaire duquel les excédents découlent – l'affectation des excédents se réalisant sous le même exercice – il y a lieu d'affecter formellement le demi-milliard en question au fonds pour la protection de l'environnement, utilisé pour des investissements en rapport avec la politique de l'eau sous la législation précédente, pour ensuite le transférer au fonds pour la gestion de l'eau nouvellement créé. Cette procédure a été proposée dans le cadre d'un amendement gouvernemental daté du 7 décembre 2000 et avisé favorablement par le Conseil d'Etat le 12 décembre 2000. Le texte du présent projet de loi sera ainsi conforme au libellé de l'article 40 de la loi budgétaire pour l'exercice 2001.

L'affectation des plus-values aux fonds permettent au gouvernement de réaliser les infrastructures sportives, culturelles et judiciaires financées à partir du fonds d'investissements publics administratifs, les infrastructures scolaires dépendant du fonds d'investissements publics scolaires, la „Route du Nord“ construite avec des moyens du fonds des routes, et le raccordement du Luxembourg au réseau du TGV financé à partir du fonds pour les raccordements ferroviaires. La dotation supplémentaire au fonds pour la coopération au développement traduit la volonté affirmée de la majorité politique de faire assumer pleinement son rôle au Luxembourg dans la politique de développement bi- et multilatérale que nous conduisons au bénéfice des pays les plus démunis de la terre. Enfin, la dotation supplémentaire au fonds pour la gestion de l'eau caractérise la détermination de la coalition de mener une véritable politique intégrée de gestion de l'eau, d'alimentation en eau potable et d'assainissement d'eaux usagées.

D'autres fonds sont également dotés dans une logique d'alimentation générale des instruments servant au financement des politiques infrastructurelles du gouvernement. Ces affectations répondent, elles aussi, au souci de prévoir des moyens suffisants pour mener à bon terme les projets engagés dans les divers domaines couverts par les fonds d'investissement, et ceci dans le respect de la planification pluriannuelle engagée.

Il y a lieu ici d'évoquer une question importante soulevée par le Conseil d'Etat. La Haute Corporation constate que, „d'après la déclaration gouvernementale, les dotations en fin d'exercice doivent subvenir aux besoins financiers actuels et futurs des différents fonds. Aussi l'exposé des motifs présente-t-il l'évolution des différents fonds d'investissements sur la période 1998-2003. A défaut de plus amples explications quant aux critères ayant régi la répartition, le Conseil d'Etat s'interroge pourquoi le Gouvernement ne s'est pas fixé comme objectif de mettre les différents fonds en équilibre à l'horizon 2003. On remarque en effet que, compte tenu des alimentations normales envisagées pour les exercices futurs et du programme arrêté, certains fonds seront à cette date largement déficitaires, alors que d'autres, par contre, seront excédentaires.“

Faisant sienne cette préoccupation du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget demande au gouvernement de veiller à ce que les excédents de recettes de l'exercice 2000 et des exercices suivants soient entre autres affectés aux fonds risquant de se retrouver déficitaires à l'horizon 2003, afin d'éviter cette situation.

\*

## V. CONCLUSION

Le projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999 répond de manière adéquate au voeu de la Chambre des Députés d'être associée pleinement à l'intégralité de la politique budgétaire. Il instaure une nouvelle pratique en matière de gestion d'une partie des finances publiques dont la Commission des Finances et du Budget, et le Parlement en général, ne peut que se féliciter.

Les excédents substantiels de l'exercice budgétaire 1999 sont répartis de façon logique, cohérente et largement satisfaisante aux différents fonds, en reflétant les priorités d'action de l'actuel gouvernement. Il reste la suggestion d'une dotation plus ample des fonds d'investissements publics dans un souci d'équilibre de leur solde à la fin de la période couverte par le plan pluriannuel de dépenses en capital en cours. Celle-ci n'est pas formulée à la légère, mais traduit la volonté de la Commission des Finances et du Budget de contribuer à une bonne et saine gestion des finances publiques, et de maintenir toute la capacité d'action politique requise pour les grands défis infrastructurels auxquels notre pays devra faire face pendant les années à venir.

\*

Compte tenu de ce qui précède, la commission 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 budgétaire 1999**

**Article unique.**— L'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999, est affecté au financement des dépenses des fonds spéciaux ci-après:

– Fonds pour la coopération au développement (article 01.3.93.000) .....	+ 1.000.000.000 francs
– Fonds pour le service de la dette publique (article 06.0.91.005) .....	+ 2.000.000.000 francs
– Fonds d'investissements publics administratifs (article 55.3.93.000) .....	+ 2.500.000.000 francs
– Fonds d'investissements publics scolaires (article 55.3.93.001) .....	+ 1.500.000.000 francs
– Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (article 55.3.93.002) .....	+ 500.000.000 francs
– Fonds des routes (article 55.1.93.000) .....	+ 3.000.000.000 francs
– Fonds du rail (article 53.0.93.000) .....	+ 1.500.000.000 francs
– Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (article 53.1.93.001) .....	+ 2.000.000.000 francs
– Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales (article 43.0.93.000) .....	+ 500.000.000 francs
– Fonds pour la loi de garantie (article 55.3.93.003) .....	+ 1.000.000.000 francs
– Fonds pour les investissements hospitaliers (article 44.0.93.000) .....	+ 1.500.000.000 francs
– Fonds pour la protection de l'environnement (article 45.0.93.000) .....	+ 500.000.000 francs

Luxembourg, le 15 décembre 2000.

*Le Président-Rapporteur,*  
 Lucien WEILER

