

N° 7330⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2017

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU CONTROLE
DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

(5.4.2019)

La commission se compose de: Mme Diane ADEHM, Présidente-Rapporteuse; M. André BAULER, M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, M. Alex BODRY, M. Sven CLEMENT, M. Frank COLABIANCHI, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Gast GIBERYEN, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, Mme Octavie MODERT, M. Gilles ROTH, M. Roberto TRAVERSINI, M. Claude WISELER, membres.

*

SOMMAIRE :

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| I. Introduction et travaux de la commission | 2 |
| II. Considérations générales | 3 |
| 1. Le contexte économique | 3 |
| 2. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2017 suivant la législation nationale | 3 |
| 2.1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2017 | 3 |
| 2.2. Situation globale de l'exécution du budget 2017 | 4 |
| 2.3. Recettes du budget de l'exercice 2017 | 6 |
| 2.4. Dépenses du budget de l'exercice 2017 | 6 |
| 2.5. Budget pour ordre | 7 |
| 3. L'exécution du budget | 8 |
| 3.1. Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir » | 8 |
| 3.2. Evaluation et suivi des 258 mesures du « Paquet pour l'avenir » | 8 |
| 3.3. Mise en œuvre de la réforme fiscale | 9 |
| 3.4. Transferts de crédits | 10 |
| 3.5. Crédits non limitatifs | 11 |
| III. Considérations particulières | 11 |
| 1. Les fonds spéciaux | 11 |
| 2. Nouveau fonds spécial de l'Etat : Fonds de dotation globale des communes | 12 |
| 3. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat | 13 |
| 4. Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat | 13 |

| | |
|---|----|
| 5. Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat | 14 |
| 6. Le compte général suivant le SEC 2010 | 14 |
| 6.1. Remarques préliminaires | 14 |
| 6.2. Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC 2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999 | 15 |
| 6.3. Déficit public consolidé de l'administration publique | 16 |
| 6.4. Solde financier de l'administration publique 2012-2022 | 16 |
| 6.5. Dette publique consolidée de l'administration publique | 18 |
| 6.6. Investissements directs de l'administration publique | 18 |
| 7. Contrôle intensifié de la Cour des comptes | 19 |
| IV. Suivi des conclusions et recommandations de la Chambre des Députés | 20 |
| V. Les réponses du Gouvernement | 21 |
| VI. Avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi 7330 | 22 |
| VII. Examen des articles | 23 |
| VIII. Conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire | 24 |
| IX. Texte du projet de loi | 25 |

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°7330 portant règlement du compte général de l'exercice 2017 a été déposé à la Chambre des Députés le 28 juin 2018. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'une fiche financière (conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat), d'une annexe renseignant sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée et de la situation des services de l'Etat à gestion séparée (SEGS).

Le dépôt ainsi que l'examen du projet de loi font l'objet des articles 104 et 105 de la Constitution, de l'article 5(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et des articles 10, 11 et 12 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La date du dépôt du projet de loi portant règlement du compte général à la Chambre des Députés et la transmission à la Cour des comptes se situe deux jours avant la date du 30 juin que le Gouvernement avait proposé afin d'éviter des retards devenant inévitables au vu de la date de clôture de l'exercice budgétaire après le 30 avril et du délai restreint pour rassembler toutes les informations nécessaires à l'établissement du compte général (*voir art.53 du projet de budget pour 2017; p.85* du document parl. 7050-0*).

M. le Ministre des Finances a présenté le projet de loi 7330 à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et à la Commission des Finances et du Budget au cours de la réunion du 23 juillet 2018.

Madame Diane Adehm a été désignée rapporteure du présent projet de loi au cours de la réunion du 14 janvier 2019.

Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la commission le 14 janvier 2019. Il comporte notamment:

- une analyse du résultat de l'exercice budgétaire 2016 selon la législation nationale;
- une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice 2016 d'après les règles et concepts du système européen des comptes (SEC 2010), et en prenant notamment en considération la situation financière

de l'administration publique. Est également visée la dette publique consolidée de l'administration publique;

- un contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2016 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des ouvriers de l'Etat respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat.

En date du 6 février 2019, le Gouvernement a déposé un amendement portant sur le tableau « Fonds d'équipement sportif national » figurant à l'annexe du projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat pour l'exercice 2017.

L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 13 novembre 2018, ainsi que l'amendement gouvernemental et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat ont été examinés en commission le 25 mars 2019.

Le présent rapport a été examiné le 25 mars 2019 par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Lors de l'examen du projet de rapport, la Commission parlementaire s'est interrogée sur certains éléments concernant la technique budgétaire. Elle a décidé d'inviter à une réunion des représentants du Ministère des Finances. Etant donné que ces thèmes concernent aussi bien l'établissement du projet de budget annuel que le compte général annuel, les députés ont décidé que l'entrevue aurait lieu dans le cadre d'une réunion jointe des membres de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire.

Cette réunion a eu lieu en date du 1^{er} avril 2019.

Le projet de rapport a été adopté le 5 avril 2019.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Le contexte économique

En 2017, le contexte économique s'est caractérisé comme suit:

PIB : La progression effective du PIB sur l'ensemble de l'année 2017 se chiffre à 2,3 % et a été moins importante qu'initialement prévue (4,6%).

Inflation : Selon le STATEC, l'inflation pour 2017 était de 1,7% et se situait à un niveau légèrement supérieur aux projections initiales du Gouvernement qui tablait sur un taux de 1,4% (Indice des prix à la consommation national (IPCN)).

Marché de l'emploi: Le taux de chômage était de 5,8%¹.

L'exécution du budget de l'exercice 2017 s'est donc faite dans un environnement macro-économique moins favorable que prévu.

Au vu des différences de vue concernant les deux manières de présenter le budget et son exécution (selon les règles de la comptabilité de l'Etat ou selon les principes du SEC 2010), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait invité le Ministre des Finances de réfléchir à un rapprochement de la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le SEC 2010 et la comptabilisation suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999. En date du 27 mars 2018 et du 23 juillet 2018, M. le Ministre des Finances a présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et à la Commission des Finances et du Budget des **pistes de réflexion visant le rapprochement des deux modes de comptabilisation**.

2. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2017 suivant la législation nationale

2.1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2017

Suivant l'article 10, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le compte général de l'Etat « porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de

¹ <http://luxembourg.public.lu/fr/actualites/2018/04/27-chomage/index.html>

l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget ».

A noter que tant le compte général que le budget pour ordre de l'exercice 2017 affichent un résultat positif.

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

| | |
|--|-------------------|
| Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente | -2.425.896.209,48 |
| I. Recettes | 15.627.749.173,90 |
| II. Dépenses | 14.274.923.393,91 |
| III. Excédent de recettes | 1.352.825.779,99 |
| IV. Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital | -1.073.070.429,49 |

B. Recettes et dépenses pour ordre

| | |
|---|------------------|
| Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente | 12.382.326,24 |
| I. Recettes pour ordre | 6.042.855.202,17 |
| II. Dépenses pour ordre | 6.038.314.516,92 |
| III. Excédent de recettes pour ordre | 4.540.685,25 |
| IV. Report du solde des recettes et dépenses pour ordre | 16.923.011,49 |

C. Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

| | |
|--|------------------|
| Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente | 2.814.228.690,75 |
| I. Recettes | 5.465.705.192,79 |
| II. Dépenses | 5.341.883.347,82 |
| III. Excédent de recettes | 123.821.844,97 |
| IV. Report du solde des recettes et dépenses | 2.938.050.535,72 |

Source : Rapport général de la Cour des comptes (doc.parl.7330-2)

L'exercice 2017 dégage un résultat positif de 1.352.825.779,99 euros. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs, le report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital, repris au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à -1.073.070.429,49 euros.

2.2. Situation globale de l'exécution du budget 2017

Par rapport au budget voté de l'exercice 2017, tel qu'il fut arrêté par la loi du 23 décembre 2016, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2017 peuvent être résumées comme suit :

Tableau : Budget et compte 2017

| | Budget voté 2017 | Compte général 2017 | Variation | |
|--------------------------------|---------------------|------------------------|------------------|--------|
| | | | en valeur | en % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 13.153.654.513,00 | 13.688.844.994,43 | 535.190.481,43 | 4,07% |
| – en capital | 90.244.900,00 | 1.938.904.179,47 | 1.848.659.279,47 | 2.048% |
| Total recettes (1) | 13.243.899.413,00 | 15.627.749.173,90 | 2.383.849.760,90 | 18,00% |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 12.701.039.724,00 | 12.798.233.758,59 | 97.194.034,59 | 0,77% |
| – en capital | 1.393.831.794,00 | 1.476.689.635,32 | 82.857.841,32 | 5,94% |
| Total dépenses (2) | 14.094.871.518,00 | 14.274.923.393,91 | 180.051.875,91 | 1,28% |
| Excédent de recettes (1) - (2) | -850.972.105,00 | 1.352.825.779,99 | 2.203.797.884,99 | |

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Le compte général de l'exercice 2017 affiche un excédent de recettes de 1.352,83 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un excédent de dépenses de 850,97 millions d'euros.

Cette différence de 2.203,80 millions d'euros s'explique essentiellement par la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunts et prêts qui n'étaient pas prévus au budget voté de l'exercice 2017, à savoir :

- La loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. En plus, la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail.

En vertu de ces deux autorisations d'emprunt, un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros a été émis en février 2017 et des recettes supplémentaires de 1.627,9 millions d'euros (montant ajusté du prix d'émission de l'emprunt) ont été comptabilisées au budget en capital.

- Dans le cadre du contrat de financement relatif à l'assainissement énergétique d'infrastructures scolaires au Luxembourg d'une hauteur de 300 millions d'euros signé en décembre 2015 avec la Banque européenne d'investissement, un premier prêt de 150 millions d'euros a été versé en juillet 2017. Ceci a également engendré des recettes en capital supplémentaires de 150 millions d'euros.
- Un prêt émis sur base de la loi du 18 décembre 2006 autorisant notamment l'Etat à procéder à l'acquisition de l'infrastructure ferroviaire appartenant à la société Arcelor S.A. a été remboursé en 2017 et ainsi des dépenses en capital supplémentaires de 132 millions d'euros ont été comptabilisées au compte général de 2017.

Dans le cadre des documents parlementaires du projet de loi 7330, le Ministre des Finances a précisé que « la « surperformance » a priori remarquable de 2.203,8 millions d'euros doit être nuancée car la différence est due pour l'essentiel à la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunt et prêts qui – en application des règles de la comptabilité de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat – sont portés en recettes et dépenses au budget en capital.

Afin d'apprécier l'exécution du budget à sa juste valeur, il convient dès lors de faire abstraction de ces opérations « exceptionnelles » dont l'impact comptable se chiffre au total à 1.777,9 millions d'euros au niveau des recettes et de 132 millions d'euros au niveau des dépenses (amortissement d'un prêt non comptabilisé au budget voté). ».

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2017 en faisant abstraction de ces opérations en lien avec les emprunts et les prêts.

Tableau : Budget et compte 2017 (hors opération d'emprunts)

| | Budget voté 2017 | Compte général 2017 | Variation | |
|--------------------------------|---------------------|------------------------|----------------|--------|
| | | | en valeur | en % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 13.153.654.513,00 | 13.688.844.994,43 | 535.190.481,43 | 4,07% |
| – en capital | 90.244.900,00 | 161.004.179,47 | 70.759.279,47 | 78,41% |
| Total recettes (1) | 13.243.899.413,00 | 13.849.849.173,90 | 605.949.760,90 | 4,58% |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 12.701.039.724,00 | 12.798.233.758,59 | 97.194.034,59 | 0,77% |
| – en capital | 1.393.831.794,00 | 1.344.689.635,32 | -49.142.158,68 | -3,53% |
| Total dépenses (2) | 14.094.871.518,00 | 14.142.923.393,91 | 48.051.875,91 | 0,34% |
| Excédent de recettes (1) - (2) | -850.972.105,00 | -293.074.220,01 | 557.897.884,99 | |

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Le compte général « corrigé » de l'exercice 2017 affiche un excédent de dépenses de 293,07 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un **déficit de 850,97 millions** d'euros. La Cour des comptes observe que ce déficit constitue une amélioration de 557,90 millions d'euros par rapport au déficit inscrit au budget de 2017.

Cette différence s'explique essentiellement par l'augmentation des recettes courantes qui passent de 13.153,65 millions d'euros à 13.688,84 millions d'euros.

Il s'agit de recettes supplémentaires provenant

- de l'impôt sur le revenu des collectivités (article : 64.0.37.000, budget : 1.654.000.000 euros, compte : 1.966.414.048,58 euros, augmentation de 312.414.048,58 euros),
- des droits d'enregistrement (article : 64.6.36.050, budget : 220.000.000 euros, compte : 303.983.614,35 euros, augmentation de 83.983.614,35 euros),
- de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (article : 64.0.37.020, budget : 310.000.000 euros, compte : 374.817.422,71 euros, augmentation de 64.817.422,71 euros) et
- de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (article : 64.0.37.010, budget : 778.500.000 euros, compte : 828.287.618,56 euros, augmentation de 49.787.618,56 euros).

2.3. Recettes du budget de l'exercice 2017

Le compte général pour l'exercice 2017 renseigne des **recettes courantes** de 13.688,9 millions d'euros et des **recettes en capital** de 1.938,9 millions d'euros, soit des **recettes totales** de 15.627,8 millions d'euros. Les **recettes totales effectives** dépassent la prévision du budget voté de 2.383,9 millions d'euros. Ce résultat est dû à l'imputation des produits d'emprunt en tant que recettes au budget en capital ainsi qu'à des plus-values importantes en matière de recettes fiscales.

En faisant abstraction du produit de l'emprunt obligataire contracté en 2017, les **recettes totales effectives** s'élèvent à 13.849,9 millions d'euros et elles dépassent la prévision budgétaire de 606,0 millions d'euros, soit une surperformance de 4,58%.

2.4. Dépenses du budget de l'exercice 2017

Le compte général pour l'exercice 2017 renseigne des **dépenses courantes** de 12.798,2 millions d'euros. Les **dépenses courantes effectives** sont supérieures de 97,19 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté.

Les **dépenses en capital** s'élèvent à 1.476,7 millions d'euros.

Les **dépenses totales** sont de 14.274,9 millions d'euros. Elles dépassent le volume total des dépenses fixé par le budget voté de 180,1 millions d'euros (soit un écart de 1,28%).

Les **principaux écarts, positifs et négatifs, entre le budget voté et l'exécution budgétaire** se situent au niveau

- des dotations aux fonds de réserve (+162,4 millions d’euros, dont 132 millions pour l’amortissement d’un prêt),
- des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+90,7 millions d’euros),
- des crédits pour la réalisation d’ouvrages de génie civil (-25,9 millions d’euros) ainsi que
- des transferts de revenus aux ménages (-39,2 millions d’euros).

A souligner que les dépenses totales évoluent en ligne avec le budget voté, avec une faible augmentation de 0,34%.

2.5. Budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d’une part, des recettes encaissées par l’Etat pour le compte de tiers et, d’autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. En d’autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l’Etat. Il s’agit donc d’opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l’Etat.

En raison de l’article 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat, les dépenses pour ordre ne peuvent, en principe, pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l’exercice.

B. Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|-------------|--|---------------------------|
| I– | Recettes pour ordre : | 6 042 855 202,17 euros |
| II– | Dépenses pour ordre : | 6 038 314 516,92 euros |
| III– | Excédent de recettes pour ordre : | 4 540 685,25 euros |

L’excédent de recettes pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s’établit à 16 923 011,49 euros.

En ce qui concerne le compte général de l’Etat de l’exercice 2017, il est donc à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre comme il affiche un excédent de recettes de 16.923.011,49 euros.

La Cour renvoie au rapport de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l’exercice 2013 qui précise que :

« Dans ses rapports généraux précédents, la Cour des comptes avait déjà relevé que les reports des soldes en fin d’exercice ne sont pas tous opérés, alors que l’article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat prévoit la possibilité d’effectuer de tels reports. Conformément à l’article 78(2), si à la clôture définitive de l’exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l’exercice suivant.

Malgré les observations du Ministère des Finances concernant les difficultés techniques à opérer les reports d’excédents de recettes, la Cour avait réitéré dans son rapport général portant sur le compte général 2010 sa constatation qu’à défaut de reports opérés à la clôture de l’exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d’un exercice ultérieur. Cette procédure n’est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat.

Alors que la Cour des comptes n’a plus réitéré sa recommandation dans ce sens, la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d’excédents de recettes ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat. ».

Par ailleurs, la Cour renvoie également aux rapports de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l’exercice 2014 précisant que « La Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire décide de réitérer ce rappel. » et sur le projet de loi portant règlement du compte général de l’exercice 2015 indiquant que « **La Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire décide de réitérer son appel afin d’éviter qu’il tombe dans l’oubli.** ».

De plus, dans le cadre de ses recommandations publiées dans les deux rapports « la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. ».

Dans la **réponse du 19 août 2016** au sujet des constatations et recommandations de la Cour des comptes relatives au compte général de 2015, le Ministre des Finances a répondu que « La Cour des comptes fait référence aux soldes cumulés 1988-2015 dans le budget pour ordre. Ce point, qui a été soulevé par le passé par la Cour des comptes et par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, pourra être résolu à l'occasion d'une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en prévoyant dans ladite loi une procédure de régularisation des soldes du budget pour ordre, comme l'a suggéré la Cour des comptes. ».

Finalement, la Cour renvoie au rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016 précisant que « La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère son appel. ».

Au courant de la réunion du 27 mars 2018, le Ministre des Finances a présenté des premières pistes de réflexion ayant pour objectif principal de rapprocher la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le SEC 2010 et la comptabilisation suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999. Une de ces pistes de réflexion portait sur le budget pour ordre et il était proposé de voir si une intégration au budget courant de certains articles figurant au budget pour ordre pourrait mener à une réduction des écarts.

Lors de la réunion du 1^{er} avril 2019 avec les représentants du Ministère des Finances, la ComExBu a été informée que de telles opérations sont très difficiles à gérer. La commission a cependant pris acte que le tableau figurant à la page 199 du document parlementaire 7330-0 donne l'historique du solde cumulé du budget des recettes et dépenses pour ordre.

Par ailleurs, il a été confirmé que certains postes budgétaires ont été retirés du budget pour ordre et intégrés dans le budget courant des ministères concernés.

La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 ont également un impact sur le budget pour ordre.

La ComExBu décide de ne plus réitérer sa demande à l'adresse du Gouvernement d'opérer les reports des soldes du budget pour ordre en fin d'exercice.

3. L'exécution du budget

3.1. Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »

Remarques préliminaires : les objectifs du Gouvernement

En 2014, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. A ces fins, les mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses de l'administration publique pour les années à venir ont été mises en place, à savoir les 258 mesures du paquet pour l'avenir (« Zukunftspak »), l'augmentation de certains taux de la TVA, ainsi que la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

3.2. Evaluation et suivi des 258 mesures du « Paquet pour l'avenir »

Dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire précise que « dans la mesure où le compte général de 2015 portera également sur les effets des 258 mesures du paquet d'avenir déposé en même temps que le budget 2015, **la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande que la présentation du compte général 2015 tienne compte également du document parlementaire 6722.** ».

La Cour renvoie également aux rapports de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2015 et 2016 précisant que

« la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement une évaluation précise des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. » et que « la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère sa recommandation au Gouvernement de transmettre une évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. ».

D'après l'exposé des motifs accompagnant le présent projet de loi, « il convient de noter qu'une actualisation détaillée de l'impact des 258 mesures de ce paquet est en cours de préparation dans le cadre des travaux budgétaires pour les exercices 2019 à 2022. Les chiffres afférents ne seront disponibles qu'après la finalisation de ces travaux. ».

En ce qui concerne donc le compte général de l'exercice 2017, aucune information concernant l'impact financier des mesures de restructuration budgétaire n'a été publiée. Fait également défaut un document supplémentaire concernant l'état d'avancement ou bien l'état d'implémentation de chacune des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet d'avenir et reprenant une comparaison entre les effets escomptés et les effets réels.

Partant, la Cour est dans l'impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures proposées par le Gouvernement.

Dans sa réponse du 13 octobre 2017, dans le contexte du contradictoire, le Gouvernement rappelle qu'« une demande d'actualisation de l'impact des différentes mesures envisagées a été adressée aux départements ministériels dans la circulaire budgétaire du 22 mars 2017 en vue de l'élaboration du projet de budget pour 2018. Des chiffres actualisés n'étaient cependant pas disponibles au moment de la finalisation du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016.

Une actualisation de l'impact agrégé des 258 mesures du «Paquet pour l'avenir» est désormais présentée au chapitre 4 de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 déposé à la Chambre des députés en date du 11 octobre 2017.».

La commission parlementaire,

- **constatant que le paquet d'avenir a été établi à un moment où il importait de réduire les dépenses récurrentes de l'Etat,**
 - **estimant que les conditions et le climat économiques ont évolué favorablement depuis, enlevant ainsi l'urgence, voire la nécessité de mettre en vigueur le reste des mesures initialement envisagées,**
 - **constatant que le Gouvernement n'a pas établi un bilan plus approfondi des 258 mesures du « paquet d'avenir »,**
- décide de ne plus réitérer sa demande allant dans ce sens.**

3.3. Mise en œuvre de la réforme fiscale

La réforme fiscale annoncée par le Gouvernement dans son programme de 2013 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 suite au vote de la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.

Selon la 19^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2018-2022 du 27 avril 2018 « la situation économique et budgétaire nettement améliorée a surtout permis au Gouvernement à faire participer les citoyens et les entreprises aux fruits de la croissance économique par le biais d'une réforme fiscale qui est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017. La réforme fiscale, dont l'enveloppe totale se chiffre à environ un demi-milliard d'euros, a fait évoluer le système fiscal vers plus de justice, d'efficacité et de compétitivité, et elle a bénéficié aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques² ».

La 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 publiée en 2016 avait estimé l'impact *ex ante* sur les finances publiques de la mise en œuvre de la réforme fiscale à 373 millions d'euros pour l'année 2017.

² La Cour des comptes renvoie au point 2.2.1. de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 qui énumère les principales mesures de la réforme fiscale.

La Cour regrette que le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 ne fasse pas état de l'impact budgétaire *ex post* de la mise en œuvre de la réforme fiscale et **invite le Gouvernement à établir une représentation chiffrée.**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation.

3.4. Transferts de crédits

L'article 13 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 prévoit une dérogation à l'article 18 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en autorisant les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

Pour l'exercice budgétaire 2017, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 9.232.017,67 euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6.939.392,13 euros.

Toujours selon les dispositions de l'article 18, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés.

La Cour tient à noter que l'article 13 de la loi budgétaire de 2017 prévoit une deuxième dérogation aux dispositions de l'article 18, en autorisant que les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section puissent être opérés au cours de l'année 2017 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

A ce sujet, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 239 arrêtés de transfert.

Dans 16 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Ces arrêtés de transfert se limitaient souvent à indiquer une insuffisance de crédit sans aucune autre justification supplémentaire. Dans bien des cas, les motivations à la base des décisions de transfert ont acquis un caractère standardisé.

Par ailleurs, l'article 18 (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat précise que « les crédits non limitatifs, les restants d'exercices antérieurs et les crédits spécifiquement libellés comme tels ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles ». La Cour a cependant constaté que pour un article un transfert a été émis.

En plus, l'article 18 (4) de la loi précitée précise que « quel que soit leur libellé, les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature. » Cette disposition n'a pas été respectée pour deux arrêtés de transfert présentés à la Cour.

A relever que la circulaire du 15 octobre 2014 du Ministère des Finances dispose que « les arrêtés relatifs aux transferts de crédits, effectués sur base des dispositions de l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, doivent être signés par le membre du Gouvernement compétent, en d'autres termes, les transferts de crédits ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation de signature au profit d'un fonctionnaire ».

La Cour a dû constater que la totalité des arrêtés provenant des sections de la Direction de la Défense (01.5) et de la Défense nationale (01.6) du Ministère des Affaires étrangères ont été signées par un fonctionnaire disposant d'une délégation de signature.

La Cour a également analysé les opérations de transfert sur une période de cinq ans (comptes généraux 2013 à 2017). Il en ressort que, dans plusieurs cas, les crédits budgétaires ont été sur- ou sous-estimés de manière consécutive sur 5 exercices. Ces deux tableaux se trouvent également en annexe du rapport de la Cour des comptes.

Au courant de la réunion du 1^{er} avril 2019, les représentants du Ministère des Finances ont encore une fois détaillé la base légale des transferts de crédit, et notamment l'article 18 de la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999 ainsi que les modifications réalisées annuellement par les lois budgétaires depuis 2014.

La ComExBu prie le Gouvernement de rappeler aux ministères de respecter les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à la lettre.

3.5. Crédits non limitatifs

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2017 s'élève à 704.946.877,22 euros dont 475.847.762,22 euros pour le budget des dépenses courantes et 229.099.115,00 euros pour le budget des dépenses en capital.

Le montant total des liquidations effectuées sur base de ces autorisations de dépassement de crédits non limitatifs s'élève à 684.567.780,24 euros dont 462.641.680,79 euros pour le budget des dépenses courantes et 221.926.099,45 euros pour le budget des dépenses en capital.

Le montant des liquidations à charge du budget des dépenses courantes et regroupées dans la classification administrative sous le code comptable 11 « salaires et charges sociales » s'élève à 113.093.037,88 euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à 349.548.642,91 euros.

| <i>Budget</i> | <i>Autorisation</i> | <i>Dépassements utilisés</i> |
|---------------------------|-----------------------|------------------------------|
| • des dépenses courantes | 475.847.762,22 | 462.641.680,79 |
| • des dépenses en capital | 229.099.115,00 | 221.926.099,45 |
| Total | 704.946.877,22 | 684.567.780,24 |

Source chiffres : compte général 2017 ; tableau : Cour des comptes

Au niveau du budget des dépenses en capital, 88,59% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 8 articles.

La Cour constate que ces crédits budgétaires des dépenses en capital ont été dépassés de plus de 5 millions d'euros.

Finalement, la Cour a analysé pour l'exercice 2017 les crédits budgétaires qui ont été dépassés de plus de 50% et le tableau y relatif se trouve en annexe du rapport de la Cour.

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Les fonds spéciaux

L'avoir disponible des **fonds spéciaux** de l'Etat est arrêté au compte général de l'exercice 2017 à 1.934,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 116,3 millions d'euros par rapport à fin 2016.

Les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent toutefois pas être confondus avec des réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'Etat dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Afin de compléter les informations du compte général, il y a également lieu de tenir compte de la situation des « **Services de l'Etat à gestion séparée** » (SEGS). Ainsi, les soldes fin 2017 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 114,2 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 13,9 millions d'euros par rapport à 2016. Le détail du solde par entité est arrêté à l'article 4 du présent projet de loi.

L'analyse de la Cour des comptes se base sur l'annexe au compte général renseignant sur l'évolution des recettes et des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée.

De plus la circulaire budgétaire de 2017 précise que « *les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les*

détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux. ».

Or, la Cour tient à signaler qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut, en ce qui concerne :

- le Fonds pour les monuments historiques,
- le Fonds d'équipement sportif national,
- le Fonds pour la protection de l'environnement,
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au courant de la réunion du 1^{er} avril 2019, les représentants du Ministère des Finances ont expliqué que les fonds spéciaux, pour lesquels la ventilation détaillée fait défaut, sont des fonds qui effectuent un nombre élevé de dépenses. Les chiffres détaillés y relatifs ne sont souvent pas encore disponibles lors de l'établissement du compte général.

Les représentants du Ministère des Finances se sont toutefois engagés à établir des versions abrégées afin de permettre au législateur d'avoir un meilleur aperçu sur les réalisations et dépenses des fonds spéciaux, et ce à partir du compte général 2019.

A l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux.

La commission salue dans ce contexte que le Gouvernement s'engage à établir des versions abrégées afin de permettre au législateur d'avoir un meilleur aperçu sur les réalisations et dépenses des fonds spéciaux à partir du compte général 2019.

2. Nouveau fonds spécial de l'Etat : Fonds de dotation globale des communes

Par la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds de dotation globale des communes » en remplacement du « Fonds communal de dotation financière » a été institué.

Dans le cadre de la réforme des finances communales, les modalités d'attribution aux communes des ressources financières non-affectées ont été modifiées.

A noter que les deux principales recettes non-affectées des communes sont l'impôt commercial communal et le fonds communal de dotation financière. A partir du 1^{er} janvier 2017, ces deux sources de financement sont intégrées dans un seul et unique fonds spécial qui est alimenté annuellement par les montants suivants :

1. 18 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
2. 10 pour cent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ;
3. 20 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
4. 65 pour cent du produit de l'impôt commercial communal, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en impôt commercial communal par habitant dépasse 35 pour cent du revenu en impôt commercial communal par habitant du pays ;
5. un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

De plus, l'ancien système prévoyait, d'une part, des critères de distribution pour les recettes provenant du Fonds communal de dotation financière et, d'autre part, d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'impôt commercial communal. La loi du 14 décembre 2016 définit des critères de redistribution uniques et l'attribution de la dotation allouée aux communes se présente comme suit :

1. Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de 0 euros pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour

les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.

2. Le solde des avoirs du Fonds est distribué à l'aide des cinq critères sous-jacents :
 1. 82% d'après la population ajustée ;
 2. 3% d'après le nombre d'emplois salariés ;
 3. 9%-10% d'après l'indice socio-économique ;
 4. maximum 1% d'après le nombre de logements sociaux ;
 5. 5% d'après la superficie totale ajustée des communes.

3. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

La Cour des comptes constate que les recettes effectives des fonds dépassent les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2017 de 116.347.991 millions d'euros.

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 6,38% est à constater pour l'exercice 2017, à savoir :

| | |
|--|---------------------|
| – avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2017 : | 1.823.002.335 euros |
| – avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2017 : | 1.939.350.325 euros |
| – augmentation des avoirs des fonds spéciaux : | 116.347.990 euros. |

A relever que les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2017 ont tablé sur une diminution de 17,71% des avoirs des fonds.

Cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+241,85 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses (-149,08 millions d'euros) a été moins prononcée que prévue en 2017.

Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. En février 2017, un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros a été émis et des emprunts pour un montant total de 350 millions d'euros ont été crédités sur le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Déduction faite de ces emprunts, les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 12,82% pour atteindre quelque 1.589 millions d'euros fin 2017.

4. Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

En examinant le projet de budget de 2017 et le compte général 2017, il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2017 ont évolué de la manière suivante :

| | |
|--|----------------------|
| – recettes 2017 d'après le projet de budget 2017 : | 5.202.171.885 euros |
| – recettes 2017 d'après le compte général 2017 : | 5.444.021.188 euros. |

Les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2017 sont donc supérieures de 4,65% par rapport aux estimations du projet de budget 2017.

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2017 et le compte général 2017 se chiffre à 241,85 millions d'euros. Elle s'explique de la façon suivante :

- 1) prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 31,57 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation du fonds pour l'emploi dus à l'augmentation des produits de l'impôt de solidarité et de l'impôt sur la fortune.
- 2) prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2017 pour les fonds spéciaux suivants :
 - Fonds de pension (augmentation de la retenue pour pension) : + 83,92 millions d'euros ;
 - Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal et du produit des taxes) : + 85,48 millions d'euros ;

- Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements et augmentation du produit de la cotisation sociale sur carburants) : + 9,23 millions d'euros ;
 - Fonds spécial pour la réforme des services de secours (recette du produit de l'augmentation des taux de TVA destinée à l'établissement public, non créé en 2017, transférée au fonds spécial) : + 37,18 millions d'euros ;
 - Fonds pour la loi de garantie (produit des loyers, recette non-budgétisée) : + 9,50 millions d'euros.
- 3) prise en compte de recettes propres moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2017 pour les fonds spéciaux suivants :
- Fonds du rail (diminution des subventions U.E.) : - 13,94 millions d'euros ;
 - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (diminution des recettes FEOGA/FEADER) : - 4,34 millions d'euros.

5. Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Pour l'exercice 2017, une comparaison entre les dépenses effectives et les dépenses projetées a été transmise à la Cour. Or, il appert que les chiffres utilisés pour établir cette comparaison proviennent de sources différentes, à savoir du projet de budget 2017 (29 cas), du projet de budget 2018 (2 cas : Fonds de la dette publique et Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture) et d'une dernière source dont la Cour n'a pas pu établir l'origine (2 cas : Fonds pour la loi de garantie et Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat).

De plus, pour le Fonds d'équipement sportif national, la Cour note qu'il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général (15.747 millions d'euros) et le total de la ventilation des dépenses par projet repris à l'annexe du compte général (15.356 millions d'euros). Cette erreur a été redressée par le biais de l'amendement gouvernemental déposé le 6 février à la Chambre des Députés (doc. parl. 7330-3).

Pour ce qui est du projet de budget de 2017 et du compte général 2017, les dépenses des fonds spéciaux se présentent de la manière suivante :

| | |
|--|---------------------|
| – dépenses 2017 d'après le projet de budget 2017 : | 5.476.757.000 euros |
| – dépenses 2017 d'après le compte général 2017 : | 5.327.673.197 euros |

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2017 et le compte général 2017 étant de -2,72%.

La Cour note que les dépenses du Fonds de dotation globale des communes étaient sous-estimées de 85,48 millions d'euros (5,31%). En effet, la redistribution aux communes était plus importante que prévue, compte tenu essentiellement des recettes supplémentaires de 75.846.060,10 euros en provenance de l'impôt commercial communal.

Pour divers fonds spéciaux le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint (Fonds d'équipement sportif national, Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille, Fonds climat et énergie, Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé).

La Cour regrette que pour de nombreux projets aucun détail n'a été présenté (financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille, Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé).

6. Compte général suivant le SEC 2010

6.1. Remarques préliminaires

La Cour note que les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 reprennent les estimations publiées dans la 19^e actualisation du 27 avril 2018 sur le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg.

Il y est précisé « qu'une mise à jour du solde SEC 2010, au-delà de ce qui est réalisé pour le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année, n'est pas réalisable dans le cadre du présent projet de loi qui se limite

à renseigner sur l'exécution budgétaire conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. ».

6.2. Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC 2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999

Dans son avis du 10 octobre 2017 concernant le projet de loi 7156 (compte général de l'exercice 2016), le Conseil d'Etat avait répété qu'il insistait « sur la nécessité d'établir une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat) que dans le cadre du SEC 2010. ».

Selon le procès-verbal de la réunion du 27 mars 2018 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et de la Commission des Finances et du Budget, « le SEC est un cadre comptable, répondant à des standards harmonisés au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée l'intégralité d'une économie d'une région, d'un pays ou d'un groupe de pays, ses composantes et ses relations avec d'autres économies », alors que « la présentation selon la législation de 1999 constitue une approche technique et administrative ».

D'après les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017, « en réponse aux critiques formulées par le passé par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, ainsi que par d'autres observateurs, le Ministre des Finances a présenté, en date du 27 mars 2018, des premières pistes de réflexion ayant pour objectif principal de rapprocher la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le SEC 2010 et la comptabilisation suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999.

Ces réflexions portent ainsi sur les éléments suivants :

- *un réexamen des articles figurant actuellement au budget pour ordre et pour lesquels une intégration au budget courant pourrait mener à une réduction des écarts ;*
- *un réexamen des fonds spéciaux, pour lesquels l'alimentation pourrait être revue et dont le bien-fondé serait réévalué dans le cas de certains fonds ;*
- *une révision du calendrier, avec des dates de clôture et des délais de transmission plus avancés, afin d'aligner l'exercice budgétaire avec les délais prévus par la législation européenne pour établir les chiffres suivant le SEC 2010 ;*
- *la restructuration du budget avec la mise en place d'un « budget pour opérations financières » (emprunt, participations/cessions) pour éviter que ces opérations soient portées en recettes ou dépenses au budget en capital (à l'instar du SEC 2010) et afin qu'ils soient clairement distingués comme opérations financières.*

Les travaux techniques se poursuivent à l'heure actuelle et des propositions plus détaillées seront prochainement présentées aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire afin de pouvoir procéder, sur une base consensuelle, à la mise en œuvre des mesures proposées dans le cadre d'un prochain exercice budgétaire. ».

A relever qu'une étude du 20 juillet 2018 de l'Inspection générale des finances « a permis de dégager 3 propositions susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires en les rapprochant aux principes comptables du SEC 2010 :

Proposition 1 : Inscription de certaines recettes brutes actuellement inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat ;

Proposition 2 : Fonds spéciaux :

Proposition 2a : Suppression des fonds spéciaux et/ou regroupement d'un ou plusieurs fonds spéciaux ;

Proposition 2b : Révision de la terminologie au niveau des avoirs des fonds spéciaux, rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds ;

Proposition 3 : Nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

Sous réserve d'un accord, ces propositions pourraient être mises en œuvre à court terme, et le cas échéant, déjà en partie dans le contexte du projet de Budget pour l'exercice 2019. ».

6.3. Déficit public consolidé de l'administration publique

Dans le cadre de la 19e actualisation du 27 avril 2018 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce qu' « en 2017, le solde structurel, estimé à l'aide des calculs réalisés par le STATEC sur base de la méthodologie harmonisée sur le plan européen, s'élève à +2,2% du PIB » et qu' « en 2018, le solde structurel passe à +1,2% du PIB, sous l'effet combiné d'une légère dégradation du solde nominal et d'un écart de production qui se referme, tout en restant largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB ».

6.4. Solde financier de l'administration publique 2012-2022

Pour 2017, le projet de loi portant règlement du compte général annonce un solde de 1,5% du PIB (858 millions d'euros) par rapport à 1,6% du PIB en 2016. Les données pour l'exercice 2017 sont celles estimées dans le cadre de la 19e actualisation du programme de stabilité.

Le solde de l'administration publique a évolué favorablement entre 2012 et 2017 pour atteindre un surplus de 856 millions d'euros en 2016 et de 858 millions d'euros en 2017.

Les prévisions des années prochaines pour l'administration publique tablent toujours sur des soldes positifs. Il diminuerait pour 2018 (647 millions d'euros d'excédent (1,1% du PIB) prévu en 2018), mais augmenterait ensuite pour atteindre un excédent de 842 millions d'euros (1,4% du PIB) en 2019 et de 1.735 millions d'euros (2,4% du PIB) en 2022. Par contre, les projections économiques de l'OCDE de mai 2018 prédisent des soldes moins favorables en 2018 et 2019 (excédent de 0,5% du PIB en 2018 et de 0,6% du PIB en 2019).

En 2017, les recettes et les dépenses de l'administration publique ont augmenté de manière similaire (croissance des recettes de 5,5% et croissance des dépenses de 5,7%). Pour 2018, les dépenses augmenteraient plus rapidement (+6,1%) que les recettes (+5,0%).

Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2012-2022)

L'analyse de la situation financière de l'administration publique nécessite une prise en considération des trois sous-administrations qui la composent, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.

La situation financière de l'administration publique est hypothéquée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2012 et 2020 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2012 à 2020 : 3.641,8 millions d'euros). Cette situation s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale. Ce n'est qu'à partir de 2021 que l'administration centrale présenterait un solde positif.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2016 et 2017, la croissance des dépenses (+865,3 millions d'euros) dépasse légèrement celle des recettes (+855,3 millions d'euros).

Côté dépenses, il s'agit essentiellement d'une augmentation des autres transferts courants (+482,1 millions d'euros) et de la rémunération des salariés (+312,6 millions d'euros).

Côté recettes, l'augmentation résulte principalement de l'augmentation des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+446,3 millions d'euros) ainsi que des impôts sur la production et les importations (+264,6 millions d'euros).

D'après les données fournies par le Gouvernement, données établies selon les règles et les concepts du SEC 2010 et qui ont été renseignées dans la 19e actualisation du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2018-2022³, la situation financière des « administrations publiques » se présente comme suit en 2017 :

³ http://www.mf.public.lu/publications/programme/19e_prog_stabilite_croissance.pdf .

Tableau : Situation globale du solde des administrations publiques en 2017

En millions d'euros

| | Estimations | |
|---------------------------|-------------|----------|
| | Budget 2017 | PSC 2018 |
| Administrations publiques | 347 | 858 |
| Administration centrale | -881 | -220 |
| Administrations locales | 188 | 81 |
| Sécurité sociale | 1 040 | 996 |

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Source : (projet de loi 7330 ; doc. parl. 7330-0)

Le solde de l'administration centrale en 2017 suivant le SEC 2010 est estimé à -220 millions d'euros (-0,4% du PIB), ce qui représente une surperformance de 661 millions d'euros par rapport au budget voté qui tablait sur un déficit de 881 millions d'euros.

Au niveau des dépenses, dont le total est de 324 millions d'euros moins élevés que la prévision budgétaire, l'écart s'explique principalement par des dépenses moins importantes au niveau de la formation de capital (-203 millions d'euros) et des transferts en capital à payer (-156 millions d'euros).

Au niveau des recettes, dont le total dépasse la prévision budgétaire de 337 millions d'euros, la surperformance provient pour l'essentiel des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+132 millions d'euros) et des transferts en capital à recevoir (+88 millions d'euros).

Tableau : Recettes et Dépenses de l'administration centrale

| Descriptif | Budget 2017 | Estimation PSC 2018 | Ecart |
|--|---------------|---------------------|-------------|
| Dépenses | 17 423 | 17 099 | -324 |
| Consommation intermédiaire | 1 356 | 1 303 | -53 |
| Formation de capital | 1 571 | 1 368 | -203 |
| Rémunération des salariés | 3 894 | 3 945 | 51 |
| Subventions | 691,9 | 647 | -45 |
| Revenus de la propriété | 178,6 | 189 | 10 |
| Prestations sociales en espèce | 1 605 | 1 633 | 28 |
| Prestations sociales en nature | 68,2 | 65 | -3 |
| Autres transferts courants | 7 228 | 7 269 | 42 |
| Transferts en capital à payer | 844,5 | 688 | -156 |
| Autres | -13,1 | -8 | 5 |
| Recettes | 16 542 | 16 879 | 337 |
| Production marchande | 160 | 186 | 26 |
| Production pour usage final propre | 247 | 272 | 26 |
| Production non marchande | 486 | 524 | 38 |
| Impôts sur la production et les importations | 6 517 | 6 514 | -3 |
| Revenus de la propriété | 330 | 332 | 2 |
| Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. | 7 602 | 7 734 | 132 |
| Cotisations sociales | 864 | 886 | 23 |
| Autres transferts courants | 152 | 156 | 4 |

| <i>Descriptif</i> | <i>Budget 2017</i> | <i>Estimation PSC 2018</i> | <i>Ecart</i> |
|----------------------------------|--------------------|----------------------------|--------------|
| Transferts en capital à recevoir | 185 | 274 | 88 |
| Besoin de financement | -881 | -219,7 | 661 |
| en % du PIB | -1,6% | -0,4% | +1,2% |

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros (sauf indication contraire)

Source : (projet de loi 7330 ; doc. parl. 7330-0)

6.5. Dette publique consolidée de l'administration publique

En chiffres absolus et en pourcentage du PIB, la dette de l'administration publique augmente pour atteindre 12,7 milliards d'euros ou 23,0% du PIB fin 2017. Le projet de loi explique qu'« en 2017, l'Etat a émis un nouvel emprunt obligataire sur 10 ans d'un montant notionnel de 2.000 millions d'euros à un coupon de 0,625%, dont 150 millions d'euros ont été portés en recettes sur le Fonds des Routes et 200 millions sur le Fonds du Rail. Le reste a été porté en recettes sur le budget lui-même.

Une première tranche de 150 millions d'euros a été également tirée en 2017 sur un contrat de prêt conclu en décembre 2015 avec la Banque européenne d'investissement. Le produit intégral de cette opération a été porté en recettes au budget.

Quant à l'amortissement de la dette publique, la Trésorerie de l'Etat a procédé en 2017 au remboursement de prêts bancaires pour un total de 148,7 millions d'euros. ».

Pour la période 2018 à 2022, la dette publique exprimée en % du PIB diminuerait progressivement pour atteindre 18,8% du PIB fin 2022 (résultat de la croissance du PIB sur la période considérée). En termes absolus cependant, la dette publique augmenterait à 13,9 milliards d'euros fin 2020. Elle reste néanmoins nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht et également en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu au programme gouvernemental de 2013.

D'après la 19e actualisation du PSC pour la période 2018-2022, « les nouvelles prévisions de dette publique présupposent, de manière purement mécanique, que les déficits de l'administration centrale seront entièrement financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires ou des prêts sur la période de projection 2018 à 2022. De façon analogue, les surplus générés à partir de 2021 serviront à rembourser et donc à réduire la dette publique.

Par ailleurs, l'Etat central procéderait à un refinancement intégral de tous les emprunts et prêts venant à échéance dans la période sous revue. »

Les déficits de l'administration centrale se chiffrent à 587 millions d'euros en 2018, à 453 millions d'euros en 2019 et à 352 millions d'euros en 2020. De plus, les opérations de refinancement de dette sur cette période s'élèvent à 700 millions d'euros en 2018, à 200 millions d'euros en 2019, à 2.000 millions d'euros en 2020 et à 1.150 millions d'euros en 2022.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas. D'après le PSC 2018-2022, le coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,3% du PIB ou d'environ 180 millions d'euros par an.

6.6. Investissements de l'administration publique

Investissements directs (formation brute de capital)

D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien la formation brute de capital comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

Pour 2017, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 6,24% par rapport à 2016 pour atteindre 2.224 millions d'euros, soit 4,02% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2017, les investissements directs effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 1,47% par rapport à 2016 pour atteindre 1.351 millions d'euros, soit 2,44% par rapport au produit intérieur brut.

La formation de capital de l'administration publique augmente en valeur jusqu'en 2020 pour retomber en 2021 avant d'atteindre un niveau record de 2.756 millions d'euros en 2022. Au sujet de la formation de capital de l'administration centrale, elle augmente jusqu'en 2020 pour atteindre son niveau maximal de 1.724 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration publique reste stable de 2018 à 2020 pour diminuer ensuite à 3,82% en 2022.

Investissements indirects (transferts en capital)

Pour 2017, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 6,08% par rapport à 2016 pour atteindre 529 millions d'euros, soit 0,95% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2017, les investissements indirects effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 2,22% par rapport à 2016 pour atteindre 694 millions d'euros, soit 1,25% par rapport au produit intérieur brut.

7. Contrôle intensifié de la Cour des comptes : Rémunérations des agents de l'Etat

Présentation du contrôle de la Cour

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2017 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des salariés de l'Etat, respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat. En 2017, ces dépenses étaient de l'ordre de 2.500.108.737,93 euros, soit 17,51% des dépenses courantes et en capital qui s'élevaient à 14.274.923.393,91 euros pour cet exercice (contre 15,99% pour 2016, 17,54% pour 2015, 18,04% pour 2014, 15,19% pour 2013, 17,84% pour 2012, 18,21% pour 2011 et 18,42% pour 2010). Ce montant a été porté en comptabilité budgétaire de l'Etat au moyen de 1.158 ordonnances d'imputation à charge de 306 articles budgétaires et fonds.

L'échantillon en question a couvert environ 11% du nombre total des agents au service de l'Etat en 2017 (fonctionnaires, employés, salariés et étudiants). Au total, 3.102 dossiers ont ainsi été examinés par la Cour des comptes.

Cet examen a comporté deux volets :

1. Le premier volet a porté sur la légalité et la régularité des actes émanant des départements ministériels : les arrêtés d'admission au stage, de nomination, de substitution de grade, d'octroi de congés, les contrats d'engagement, les décisions de classement, d'octroi d'allongements de grade, de primes ou d'autres suppléments de rémunération et, d'une façon générale, toute décision ayant un impact sur le statut, la situation de carrière ou la rémunération des agents concernés.
2. Le deuxième volet s'est concentré sur les rémunérations versées mensuellement par l'Administration du personnel de l'Etat. La Cour a examiné la conformité des paiements avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

Résultats du contrôle

Pour l'ensemble des agents de l'Etat, les résultats du contrôle sont les suivants :

a) Dossiers incomplets

443 des 3.102 dossiers examinés (14,28%) se sont avérés incomplets (contre 15,47% en 2016, 14,48% en 2014, 13,47% en 2013, 22,73% en 2012, 39,28% en 2011 et 18,14% en 2010). 606 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés par la Cour des comptes auprès des départements ministériels concernés.

A la date du 28 septembre 2018, 298 dossiers (9,61%) devaient être complétés par 403 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

343 des 3.102 dossiers examinés (11,06%) ont initialement donné lieu à 368 constatations de la Cour des comptes (contre 9,59% en 2016, 6,72% en 2014, 8,95% en 2013, 8,67% pour 2012, 10,78% pour 2011 et 7,98% pour 2010).

Au 1^{er} janvier 2017, le nombre des agents au service de l'Etat s'élève à 26.720, soit une augmentation de 15.824 unités ou de 168% depuis 1970. De plus, au 31 décembre 2017, 27.973 personnes ont travaillé auprès de l'Etat luxembourgeois.

Le tableau ci-dessous indique pour chacune des six catégories le nombre de constatations faites par la Cour des comptes.

| | <i>Fonctionnaires</i> | <i>Employés</i> | <i>Salariés</i> | <i>Etudiants</i> | <i>Total</i> |
|---|-----------------------|-----------------|-----------------|------------------|--------------|
| 1) calcul de la tâche | 4 | 41 | 10 | 7 | 62 |
| 2) allocation de fin d'année | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3) rémunération de base | 92 | 71 | 28 | 19 | 210 |
| 4) allocation de repas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5) décision d'engagement et de carrière | 1 | 94 | 13 | 15 | 123 |
| 6) autres | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 98 | 206 | 51 | 41 | 396 |

*

IV. SUIVI DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

Dans son rapport (document parlementaire 7156-2) concernant le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a émis sept conclusions et recommandations. **La Cour fait le suivi des différentes conclusions et recommandations et constate qu'une seule recommandation a connu une suite.**

| <i>Conclusions et recommandations de la Chambre des Députés</i> | <i>Mise en œuvre</i> |
|--|----------------------|
| 1. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement de transmettre une évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. | NON |
| 2. La commission souligne l'importance de tableaux ou présentations permettant au législateur d'évaluer l'évolution de la dette publique ainsi que les coûts et le remboursement des emprunts, y compris ceux à court terme. | OUI |
| 3. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution. | NON |
| 4. A l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux. | NON |
| 5. Quant au déséquilibre du budget pour ordre , la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. | NON |
| 6. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que la réforme de la procédure budgétaire , annoncée fin 2011, n'a guère encore avancé. Alors que ce processus de modernisation des structures budgétaires est censé « accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens » se pose la question d'une implication accrue du pouvoir législatif dans le suivi de l'exécution budgétaire de l'Etat ainsi que la mise en place d'une procédure de contrôle repensée, et ce parallèlement au passage vers le nouveau système. | NON |

| | |
|--|---|
| Au cours de la réunion du 14 septembre 2015, Monsieur le Ministre des Finances a suggéré l'application d'un contrôle détaillé aux postes et sommes importants, un renforcement du contrôle <i>ex post</i> et la mise en place d'un système d'audit interne. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire attendra le détail de ces suggestions. | |
| 7. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande aux ministères concernés d'appliquer la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à la lettre. | - |

Tableau : Cour des comptes

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaite connaître les raisons ayant amené le Gouvernement à ne pas suivre la Chambre dans ses recommandations.

*

V. LES REPONSES DU GOUVERNEMENT SUITE AU RAPPORT GENERAL DE LA COUR DES COMPTES

Les observations du ministère des Finances en vertu de l'article 4, paragraphe 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes rappelle notamment qu'une demande d'actualisation de l'impact des différentes mesures envisagées a été adressée aux départements ministériels dans la circulaire budgétaire du 30 mars 2018 en vue de l'élaboration d'un projet de budget pour 2019. Des chiffres actualisés n'étaient cependant pas encore disponibles au moment de la finalisation du projet de loi précité. Une actualisation de l'impact agrégé des mesures du « Paquet pour l'avenir » est désormais disponible et se présente de la façon suivante :

en millions

| | 2015 <i>Compte</i> | 2016 <i>Compte</i> | 2017 <i>Compte</i> | 2018 <i>Prévision</i> |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Effets résultant des 258 mesures : | | | | |
| Economies résultant des 258 mesures | +183 | +222 | +302 | +286 |
| Augmentations (réforme du congé parental).. | 0 | -9 | -80 | -114 |
| Augmentation TVA | +206 | +303 | +372 | +390 |
| Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire... | +84 | +74 | +13 | +5 |

Le ministère des Finances note également le regret exprimé par la Cour qu'il ne soit pas fait état de l'impact budgétaire *ex post* de la mise en œuvre de la réforme fiscale entrée en vigueur en 2017 ainsi que son invitation à établir une représentation chiffrée.

En outre, différents éléments de la réforme fiscale ne sont entrés en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2018 (à savoir l'individualisation, la réforme au niveau de l'imposition des contribuables non résidents ainsi que la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités à 18%).

Ceci a pour conséquence que les implications budgétaires totales du paquet de la réforme fiscale ne se matérialiseront entièrement qu'en 2019 selon la fiche financière de la réforme fiscale. Une mise à jour de la représentation chiffrée n'est donc pas envisagée à l'heure actuelle.

La Cour note par ailleurs pour le Fonds d'équipement sportif national qu'« *il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général (15.747 millions d'euros) et le total de la ventilation des dépenses par projet repris à l'annexe du compte général (15.356 millions d'euros).* » La divergence s'explique par une erreur matérielle qui s'est glissée dans la ventilation des dépenses dans l'annexe du projet de loi relative au compte général de l'Etat pour l'exercice 2017. Une version corrigée du tableau concerné de l'annexe est jointe à la présente lettre et elle sera également introduite par amendement au projet de loi sous rubrique.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que l'amendement gouvernemental a été émis le 6 février 2019 et que la version corrigée du tableau figure au document parlementaire 7330-3.

VI. AVIS DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LE PROJET DE LOI 7330

Dans son avis du 13 novembre 2018, le Conseil d'Etat note que l'exercice 2017 s'est clôturé avec un déficit de 1352,9 millions d'euros. Les recettes totales dépassent la prévision budgétaire de 4,58 %, soit 660 millions d'euros. Les auteurs du projet de loi ajoutent que les dépenses évoluent en ligne avec le budget voté, avec un écart de 0,34 % au niveau des dépenses totales, grâce principalement aux effets du « Zukunftspak ». Il est affirmé qu'une actualisation détaillée de l'impact des deux cent cinquante-huit mesures de ce « Zukunftspak » est en cours de préparation dans le cadre des travaux budgétaires pour les exercices 2019 à 2022 et que, par conséquent, les chiffres y relatifs ne seront disponibles qu'à la fin de ces travaux.

D'une part, le Conseil d'Etat note que le compte général pour l'exercice 2017 renseigne des dépenses courantes de 12.798,2 millions d'euros et des dépenses en capital de 1.476,7 millions d'euros, ce qui constitue des dépenses totales de 14.274,9 millions d'euros.

D'autre part, le Conseil d'Etat constate que le compte général pour l'exercice 2017 présente des recettes courantes d'un montant de 13.688,9 millions d'euros et des recettes en capital d'un montant de 1.938,9 millions d'euros. Les recettes totales se sont élevées à 15.627,750 millions d'euros.

Abstraction faite du produit de l'emprunt obligataire contracté en 2017, les recettes totales effectives s'élèvent à 13.849,9 millions d'euros et dépassent la prévision budgétaire de 606 millions d'euros, soit une performance de 4,58 %. Les dépenses totales étaient de 14.142,9 millions d'euros.

Le Conseil d'Etat note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des « Services de l'Etat à gestion séparée » (ci-après « SEGS »). Dès lors, les soldes fin 2017 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 114,2 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 13,9 millions d'euros par rapport à 2016. Les auteurs du projet présentent le détail du solde par entité à l'article 4 du projet de loi 7330.

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés dans le projet de loi ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et ne doivent pas être confondus avec la présentation des chiffres des finances publiques selon les règles et concepts du système européen des comptes (ci-après « SEC 2010 »).

Selon les auteurs du projet, une mise à jour du solde SEC 2010, au-delà de ce qui est réalisé au 1^{er} avril et au 1^{er} octobre de chaque année, ne serait pas réalisable dans le cadre du projet de loi sous examen, en raison de la non-disponibilité de l'intégralité des données nécessaires au moment de l'élaboration du projet de loi portant règlement du compte général ainsi que du nécessaire retraitement de ces données pour les conformer aux exigences SEC 2010.

Le projet de loi sous examen se limite par conséquent à renseigner sur l'exécution budgétaire conformément aux dispositions de la loi précitée du 8 juin 1999. Le Conseil d'Etat constate qu'il découle de cette situation que la présentation actuelle de l'exécution du budget est complexe et que, partant, elle n'est pas aisément compréhensible.

Il prend toutefois note que les auteurs du projet soulignent que le ministre des Finances a présenté, en date du 27 mars 2018, les premières pistes de réflexion aux fins de rapprochement de la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le système SEC 2010 et leur comptabilisation suivant la loi précitée du 8 juin 1999. **Comme par le passé, le Conseil d'Etat ne peut qu'insister sur la nécessité d'établir, au plus vite, une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC 2010.**

Selon les auteurs de la loi en projet, le texte sous examen arrêtant le compte général de l'exercice 2017 est analogue à celui des années précédentes, à l'exception de l'intégration de l'ancien article 2 à l'article 1^{er} ainsi que de l'ajout d'un nouvel article arrêtant les soldes en fin d'exercice des SEGS.

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de tenir compte des modifications d'ordre légistique proposées par le Conseil d'Etat.

VII. EXAMEN DES ARTICLES

Selon les auteurs du projet de loi, le texte du projet de loi arrêtant le compte général de l'exercice 2017 est analogue à celui des années précédentes, à l'exception de l'intégration de l'ancien article 2 à l'article 1^{er} et de l'ajout d'un nouvel article arrêtant les soldes en fin d'exercice des services de l'Etat à gestion séparée.

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond.

La Haute Corporation a cependant émis des **observations d'ordre légistique**

Observations générales

Le Conseil d'Etat propose, dans un souci de cohérence, de supprimer les deux-points dans les tableaux respectifs.

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif seulement, pour écrire à titre d'exemple « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse », « Lycée technique du centre » ou « Affaires maritimes ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Il convient de supprimer les termes « annexé à la présente loi », pour être superfétatoires, et de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Le compte général [...] figurant en annexe est arrêté comme suit : ».

Article 2

Afin de garantir la cohérence entre les tableaux insérés dans le projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat préconise d'écrire « euros » au lieu de « EUR ».

Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules.

Partant, il y a lieu d'écrire le terme « fonds » avec une lettre initiale minuscule pour écrire « Total des fonds des communes ». Cette observation vaut également pour l'article 3, point II, où il convient d'écrire « Total des fonds de couverture de dettes de l'Etat sans incidence budgétaire ».

Article 4

Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de mentionner les institutions, établissements publics, organismes, etc. visés par le présent article, avec leur dénomination complète et de faire abstraction de sigles. Il y a également lieu d'employer la dénomination correcte des institutions, établissements publics, organismes, etc. visés. Le Conseil d'Etat a par ailleurs demandé à ce que soit respecté le principe des majuscules / minuscules au niveau de la dénomination des établissements.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire fait siennes les observations du Conseil d'Etat. En ce qui concerne les dénominations figurant dans le tableau, elle décide de prendre comme référence l'article 25 de la loi ayant pour objet: 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2019, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi; etc. (dossier parlementaire 7387 ; « 12e provisoires ») qui a pour objet la constitution de services de l'Etat à gestion séparée et qui cite la dénomination exacte des services de l'Etat visés.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DU CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note avec satisfaction que le Gouvernement propose dans le contexte du projet de budget pour 2019 (doc. parl. 7450 ; pp.31*-37*) des modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre le mode de présentation selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi de 1999.

La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 auront également un impact sur le budget pour ordre.

La nouvelle approche prévoit notamment la reprise dans le budget courant de certains ministères de montants figurant auparavant au budget pour ordre. Il a été profité du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 pour créer un « compte des opérations financières » qui permettra de comparer plus aisément les chiffres d'un exercice à l'autre.

Deux autres propositions sont susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires, à savoir

- un rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds ;
- une nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

La ComExBu décide de ne plus réitérer sa demande à l'adresse du Gouvernement d'opérer les reports des soldes du budget pour ordre en fin d'exercice.

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le Gouvernement a accordé une priorité au rapprochement entre le mode de présentation du budget selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi de 1999, au détriment de la réforme de la procédure budgétaire annoncée fin 2011. A l'époque, le modèle français, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (« LOLF ») servait de référence pour réfléchir à l'introduction d'une nouvelle architecture budgétaire au Luxembourg.

Ce processus de modernisation des structures budgétaires était censé *« accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens »*. Suite à la réunion du 14 septembre 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire n'a plus entendu parler du projet LOLF.

- La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 auront également un impact sur le budget pour ordre. Dès lors, la ComExBu ne réitère plus sa demande à ce sujet.
- La commission parlementaire, rappelle l'utilité de tableaux et de présentations permettant au législateur d'évaluer l'évolution de la dette publique ainsi que les coûts et le remboursement des emprunts, y compris ceux à court terme. Dans ce contexte, elle salue les efforts entrepris par le Gouvernement pour retracer, lors de la présentation du compte général 2017, les encours des emprunts obligataires classiques, l'évolution de la dette publique et des charges d'intérêts et l'évolution des autorisations d'emprunts. La ComExBu invite le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunt actualisés également au moment du dépôt du projet de budget.

A l'instar des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire, le Ministre des Finances devrait soumettre à la Commission parlementaire des Finances et du Budget et à la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire un rapport semestriel sur l'exécution des obligations afférentes au service de la dette.

- Toujours dans le contexte des emprunts, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. La commission demande à ce que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

La question de savoir si l'autorisation de contracter un emprunt doit venir à terme à la fin de l'année budgétaire doit être clarifiée. La ComExBu est d'avis qu'un rôle important revient

aux parlementaires dans la surveillance de l'exécutif, en particulier en matière de gestion de la dette publique.

- La commission parlementaire,
 - constatant que le paquet d'avenir a été établi à un moment où il importait de réduire les dépenses récurrentes de l'Etat,
 - estimant que les conditions et le climat économiques ont évolué favorablement depuis, enlevant ainsi l'urgence, voire la nécessité de mettre en vigueur le reste des mesures initialement envisagées,
 - constatant que le Gouvernement n'a pas établi un bilan plus approfondi des 258 mesures du « paquet d'avenir »,

décide de ne plus réitérer sa demande allant dans ce sens. »

Ensemble avec la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire regrette que le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 ne fasse pas état de manière plus détaillée de l'impact budgétaire *ex post* de la mise en œuvre de la réforme fiscale et invite le Gouvernement à établir une représentation chiffrée.

- Dans le contexte des transferts entre articles budgétaires, la ComExBu rappelle au Gouvernement de demander aux ministères de respecter les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à la lettre.
- A l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux (ventilation des dépenses par projets).

La commission saluerait dans ce contexte, que le Gouvernement présente une ventilation plus détaillée des recettes et dépenses des fonds spéciaux, notamment au niveau des fonds spéciaux mentionnés par la Cour des comptes dans son avis sur le compte général.

La ComExBu prend acte des informations transmises par le Gouvernement qui explique que les chiffres détaillés relatifs aux projets réalisés par les fonds ne sont pas disponibles au moment de l'établissement du compte général. Le Gouvernement s'est néanmoins engagé à établir des versions abrégées afin de permettre au législateur d'avoir un meilleur aperçu sur les réalisations et dépenses des fonds spéciaux.

*

IX. TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

N.B. Les tableaux faisant partie intégrante du projet de loi figurent dans le document parlementaire 7330-0.

*

**« PROJET DE LOI
portant règlement du compte général de l'exercice 2017**

Art. 1^{er}. Le compte général des recettes et des dépenses effectuées sur les budgets courant et en capital de l'État ainsi que sur le budget pour ordre pendant l'exercice 2017 figurant en annexe est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

| | | |
|-------------|-----------------------------|-------------------------------|
| I- | Recettes effectives | 15 627 749 173,90 euros |
| II- | Dépenses effectives | 14 274 923 393,91 euros |
| III- | Excédent de recettes | 1 352 825 779,99 euros |

L'excédent de recettes du compte général de 2017 de 1 352 825 779,99 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde négatif s'établit à 1 073 070 429,49 euros.

B. Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|-------------|--|---------------------------|
| I- | Recettes pour ordre | 6 042 855 202,17 euros |
| II- | Dépenses pour ordre | 6 038 314 516,92 euros |
| III- | Excédent de recettes pour ordre | 4 540 685,25 euros |

L'excédent de recettes pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit à 16 923 011,49 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2017 comme suit :

I – Fonds des communes

| | |
|--|----------------------------|
| Fonds communal de péréquation conjoncturelle | 52 191 668,82 euros |
| Fonds de dépenses communales | 5 810 096,91 euros |
| Total des fonds des communes | 58 001 765,73 euros |

II – Fonds d'autres tiers

| | |
|---------------------------|--------------------|
| Consignations judiciaires | 8 394 625,09 euros |
|---------------------------|--------------------|

Art. 3. L'avoir disponible des fonds spéciaux et le solde des fonds de couverture de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2017 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

| | |
|---|---------------------|
| Fonds d'investissements publics administratifs | 13 802 098,25 euros |
| Fonds d'assainissement en matière de surendettement | 344 678,77 euros |
| Fonds de la coopération au développement | 1 638 896,62 euros |
| Fonds de crise | 21 715 472,77 euros |
| Fonds social culturel | 3 870,11 euros |
| Fonds de la dette publique | 67 934 656,33 euros |
| Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier | 997 273,94 euros |
| Fonds spécial des eaux frontalières | 598 812,62 euros |

| | |
|---|-------------------------------|
| Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse | 34 332 910,48 euros |
| Fonds pour l'emploi | 121 191 807,92 euros |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'État | 4 455 389,19 euros |
| Fonds pour la loi de garantie | 9 886 998,71 euros |
| Fonds communal de dotation financière et fonds de dotation globale des communes | 0,00 euros |
| Fonds pour la gestion de l'eau | 50 762 037,66 euros |
| Fonds de l'innovation | 47 163 490,21 euros |
| Fonds climat et énergie | 646 780 067,72 euros |
| Fonds pour les monuments historiques | 25 787 878,50 euros |
| Fonds d'équipement militaire | 22 854 653,97 euros |
| Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture | 99 774 308,54 euros |
| Fonds spécial de la pêche | 144 123,22 euros |
| Fonds pour la protection de l'environnement | 15 790 173,43 euros |
| Fonds de pension | 67 996 832,12 euros |
| Fonds du rail | 49 053 513,81 euros |
| Fonds pour la réforme communale | 19 905 537,71 euros |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux | 37 851 064,82 euros |
| Fonds des routes | 68 353 910,42 euros |
| Fonds d'investissements publics scolaires | 12 860,75 euros |
| Fonds pour la réforme des services de secours | 99 078 000,00 euros |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales | 142 745 719,31 euros |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières | 120 510 324,95 euros |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux | 70 296 001,97 euros |
| Fonds d'équipement sportif national | 73 801 700,48 euros |
| Fonds pour la promotion touristique | 3 785 260,17 euros |
| Total de l'avoir « disponible » des fonds spéciaux de l'État | 1 939 350 325,47 euros |

II – Fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire

| | |
|--|-----------------------------|
| Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor | 297 641 503,07 euros |
| Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux | 634 662 316,36 euros |
| Total des fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire | 932 303 819,43 euros |

Art. 4. Les soldes des services de l'État à gestion séparée à la fin de l'exercice 2017 sont arrêtés comme suit :

| | |
|---|--------------------|
| Lycée technique du Centre à Luxembourg | 305 818,40 euros |
| Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette | 260 944,06 euros |
| Commissariat aux affaires maritimes | 150 453,76 euros |
| Service des restaurants scolaires | 1 870 637,76 euros |
| Centre national de l'audiovisuel | 1 881 313,76 euros |

| | |
|---|---------------------|
| Service national de la Jeunesse | 279 042,99 euros |
| Administration de la Navigation aérienne – Aéroport subventionné | 16 101 474,60 euros |
| Administration de la Navigation aérienne – Aéroport non-subventionné | 13 371 249,42 euros |
| Bibliothèque nationale | 1 203 035,63 euros |
| Musée national d’histoire et d’art | 473 419,44 euros |
| Musée national d’histoire naturelle | 107 246,71 euros |
| Service de la formation professionnelle | 2 483 075,65 euros |
| Centre national de littérature | 212 849,79 euros |
| Archives nationales de Luxembourg | 1 763 641,31 euros |
| Centre de gestion informatique de l’éducation nationale | 740 169,91 euros |
| Ecole nationale de l’éducation physique et des sports (ENEPS) | 128 373,32 euros |
| Athénée de Luxembourg | 686 465,83 euros |
| Lycée de garçons à Luxembourg | 80 325,80 euros |
| Lycée Michel Rodange à Luxembourg | 33 116,53 euros |
| Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg | 14 411,44 euros |
| Lycée technique agricole Ettelbrück | 430 977,03 euros |
| Lycée des Arts et Métiers à Luxembourg | 614 386,87 euros |
| Lycée technique à Bonnevoie | 140 166,71 euros |
| Lycée technique « Ecole de commerce et de gestion » | 70 973,80 euros |
| Lycée technique à Esch-sur-Alzette | 354 962,46 euros |
| Lycée technique à Ettelbrück | 350 976,75 euros |
| Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch | 274 339,00 euros |
| Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher | 76 784,04 euros |
| Lycée Josy Barthel à Mamer | 225 938,18 euros |
| Lycée technique à Lallange | 282 604,36 euros |
| Lycée Michel Lucius à Luxembourg | 45 928,03 euros |
| Lycée Nic Biever à Dudelange | 258 008,20 euros |
| Centre de Logopédie | 290 405,48 euros |
| Lycée classique d’Echternach | 223 971,05 euros |
| Lycée classique et technique à Diekirch | 232 387,74 euros |
| Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette | 128 974,21 euros |
| Lycée Robert Schuman à Luxembourg | 90 285,52 euros |
| Lycée du Nord | 532 162,43 euros |
| Lycée technique Mathias Adam à Pétange | 216 345,47 euros |
| Lycée technique pour professions de santé | 301 457,46 euros |
| Atert-Lycée à Redange | 102 953,47 euros |
| Lycée Ermesinde | 893 505,37 euros |
| Lycée technique pour professions éducatives et sociales | 219 600,26 euros |
| Nordstad-Lycée | 29 706,84 euros |
| Uelzecht-Lycée | 78 404,45 euros |
| École préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive (Eis Schoul) | 291 840,80 euros |

| | |
|--|-----------------------------|
| Ecole de la 2e chance (E2C) | 6 511 780,60 euros |
| Institut national des langues | 367 206,31 euros |
| Lycée Bel-Val | 241 438,69 euros |
| Campus Geesseknäppchen | 447 921,83 euros |
| Sportlycée | 700 817,81 euros |
| Lycée à Junglinster | 43 211,29 euros |
| Service de la formation des adultes | 88 772,60 euros |
| Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) | 54 774 796,87 euros |
| Agence pour le développement de l'Emploi (ADEM) | 2 128 114,56 euros |
| Total des soldes des services de l'État à gestion séparée | 114 209 172,65 euros |

Luxembourg, le 5 avril 2019

La Présidente-Rapporteuse,
Diane ADEHM

