



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

FC/PR

P.V. CEB 25
P.V. FI 53

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2019

Ordre du jour :

7447 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018
- Présentation du projet de loi par M. le Ministre des Finances

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Gilles Roth, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

M. Nima Ahmadzadeh, M. Bob Kieffer, du Ministère des Finances

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire,
M. André Bauler, Président de la Commission des Finances et du Budget

*

7447 **Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018**

Sur base du document parlementaire 7447-0, M. le Ministre présente les éléments saillants du compte général de l'exercice 2018, conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le budget voté de l'exercice 2018, tel que modifié, se présente comme suit :
(cf. tabl. 2 p. 2 du doc. parl. 7447-0)

	Recettes	Dépenses	Excédents
Budget courant	13 981,1	13 396,2	584,9
Budget en capital	83,5	1 635,3	-1 551,8
Budget total	14 064,6	15 031,5	-966,9

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2018, de son côté, se présente comme suit :
(voir aussi les tableaux 3a et 3b p. 3 du doc. parl. 7447-0)

	Recettes	Dépenses	Excédents
Compte du budget courant	15 076,3	13 555,4	1 520,9
Compte du budget en capital	752,7	2 698,7	-1 946,0
Compte du budget total	15 829,0	16 254,1	-425,1

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général ainsi présenté s'est clôturé avec un déficit de 425,1 millions d'euros alors que le budget voté renseignait un déficit de 966,9 millions d'euros.

D'après l'exposé des motifs, et à l'instar des exercices précédents, la représentation du compte général est affectée par des opérations pouvant être qualifiées d'exceptionnelles. Il y a lieu d'en faire abstraction pour apprécier l'exécution budgétaire en 2018 à sa juste valeur.

Au niveau des recettes en capital, la différence entre le compte général et le budget voté (669,2 millions d'euros) s'explique pour l'essentiel par deux prêts contractés au cours de l'année 2018 pour un montant total de 650 millions d'euros. En vertu des règles comptables applicables, le produit de ces prêts est porté en recettes au budget en capital.

Au niveau des dépenses en capital, la différence s'élève à 1 063,4 millions d'euros et elle s'explique à raison de 350 millions d'euros par les dotations supplémentaires au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes, ceci en raison de l'absence d'emprunt obligataire au titre duquel ces dotations avaient été prévues au moment de l'élaboration du projet de budget 2018. Un montant total de 700 millions d'euros s'explique en outre par le remboursement de trois prêts bancaires par le biais du Fonds de la dette publique dont l'alimentation ne figurait pas au budget voté.

Au total, l'impact net des principales opérations exceptionnelles sur le solde du compte général 2018 se chiffre à 400 millions d'euros, dont 650 millions d'euros au niveau des recettes en capital et 1 050 millions d'euros au niveau des dépenses en capital.

En définitive, l'exécution budgétaire corrigée de l'impact comptable des opérations en lien avec les prêts et emprunts précités se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents
Compte du budget courant	15 076,3	13 555,4	1 520,9
Compte du budget en capital	102,7	1 648,7	-1 546,0
Compte du budget total	15 179,0	15 204,1	-25,1

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Les recettes ont augmenté de 7,83%, alors que les dépenses ont connu une hausse de 1,19%.

Il ressort de cette présentation corrigée que l'exercice 2018 s'est clôturé avec un déficit de 25,1 millions d'euros. Par comparaison avec le déficit de 966,9 millions, tel que prévu au budget voté, il y a donc une amélioration de 941,8 millions d'euros.

Selon les auteurs du projet de loi, l'amélioration par rapport au budget voté s'explique notamment par des plus-values importantes en matière de recettes. Les recettes totales dépassent ainsi la prévision budgétaire de 7,92%, soit 1 114,4 millions d'euros.

Les auteurs du projet de loi ajoutent que les dépenses dépassent les crédits budgétaires votés dans une moindre mesure, et ce de l'ordre de 172,6 millions d'euros ou 1,15%.

Il ressort de l'exposé des motifs que les principaux écarts positifs, entre le budget voté et l'exécution budgétaire se situent au niveau

- des dotations aux fonds de réserve (+ 1 057 millions d'euros, dont 700 millions au titre du Fonds de la dette publique),
- des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 119 millions d'euros) et
- des achats de terrains et bâtiments dans le pays (+ 89 millions d'euros).

Les écarts négatifs les plus importants s'expliquent par

- des transferts de revenus à l'étranger (- 18 millions d'euros),
 - les réalisations d'ouvrages de génie civil (- 27 millions d'euros) et
 - les transferts en capital aux entreprises et institutions financières (- 49 millions d'euros).
- (cf. tableau 5 de l'exposé des motifs).

Le compte général pour l'exercice 2018 présente des recettes courantes d'un montant de 15 076,3 millions d'euros et des recettes en capital d'un montant de 752,7 millions d'euros, soit des recettes totales d'un montant de 15 829 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 1 764,5 millions d'euros.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2018 sont repris au tableau 7 de l'exposé des motifs. Les surperformances s'expliquent, d'une part, par les effets de la situation très favorable de la conjoncture nationale et internationale et, d'autre part, par des facteurs spécifiques pour les différentes catégories de recettes affectées.

L'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt sur la fortune connaissent notamment une très importante plus-value par rapport aux prévisions budgétaires en raison des effets du passage à l'imposition automatique sur base de déclarations électroniques ainsi que de la collection de soldes au titre d'exercices antérieurs.

M. le Ministre ajoute que cette imposition automatique permet d'avoir beaucoup plus rapidement un aperçu fidèle de l'état de l'économie.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2018 à 2 032,5 millions d'euros. Il est toutefois précisé que les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État, dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Il y a lieu de tenir compte de la situation des « Services de l'État à gestion séparée » (ci-après « SEGS »). Dès lors, les soldes fin 2018 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 130 millions d'euros.

M. le Ministre rappelle que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés aux pages 3 à 8 ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État 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 « SEC2010 »).

Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi précitée du 8 juin 1999 – reflète, article par article, l'exécution du budget de l'État voté par la Chambre des Députés pour un exercice donné, en recettes et en dépenses (représentation dite « administrative » selon les auteurs du projet). Le système SEC2010 présente quant à lui une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, le solde budgétaire des « administrations publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses « réelles » des fonds spéciaux et des établissements publics – au lieu des simples dotations budgétaires figurant au compte général – et fait usage de règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon les auteurs du projet de loi, d'après les données les plus récentes qui ont été établies suivant les règles et les concepts du SEC2010 et qui ont été renseignées dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2019, la situation financière des « administrations publiques » se présente comme suit en 2018 (cf. tableau 8 à la page 9 du doc. parl. 7447-0):

	Estimations	
	Budget 2018	Projet de budget 2019
Administrations publiques	313	1 514
Administration centrale	-910	121
Administrations locales	206	334
Sécurité sociale	1 016	1 059

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Selon la méthode SEC2010, la situation globale du solde de l'administration centrale en 2018 est estimée à 121 millions d'euros (+ 0,2 % du PIB), ce qui, selon les auteurs du projet de loi sous rubrique, représente une surperformance de 1 031 millions d'euros par rapport au budget voté qui tablait sur un déficit de 910 millions d'euros.

Ainsi, au niveau des dépenses, dont le total est de 331 millions d'euros plus élevé que la prévision budgétaire, l'écart s'explique principalement par des dépenses plus importantes au

niveau de la rémunération des salariés (112 millions d'euros) et des autres transferts courants (218 millions d'euros).

Au niveau des recettes, dont le total dépasse la prévision budgétaire de 1 362 millions d'euros, la surperformance s'explique pour l'essentiel par des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (913 millions d'euros), des impôts sur la production et les importations (147 millions d'euros), ainsi que des transferts en capital à recevoir (121 millions d'euros). Le détail des recettes et dépenses de l'administration centrale suivant le SEC2010 est repris au tableau 9 de l'exposé des motifs du projet de loi sous examen.

Une actualisation officielle du solde SEC2010 pour l'exercice 2018 a été effectuée dans le cadre de la notification qui est à transmettre à Eurostat pour le 1^{er} octobre 2019. M. le Ministre cite un chiffre actualisé : l'excédent au niveau de l'administration centrale passe de 121 à 262 millions d'euros.

M. le Ministre conclut que le compte général est plus favorable qu'initialement prévu. Les chiffres se situent en outre dans une situation économique favorable, avec une croissance stable entre 2 et 3%. Il ne faut en effet pas oublier que le Luxembourg a perdu les recettes provenant du commerce électronique. Le Luxembourg est en ligne avec les prévisions économiques de l'OCDE.

Discussion

M. Gast Gibéryen (ADR) demande que les chiffres concernant les ventes de produits à base de pétrole, le total et les chiffres concernant les impôts pour le climat soient remis à la commission. Y a-t-il eu une progression au niveau de ces recettes ? Tout en garantissant que le détail parviendra à la commission ultérieurement, M. le Ministre informe que les ventes ont repris en 2018, après une baisse en 2016, une stagnation en 2017.

M. Franz Fayot (LSAP) demande des précisions concernant la corrélation entre le taux de croissance et les recettes budgétaires. M. le Ministre explique que le STATEC dispose d'un modèle de calcul pour analyser l'interdépendance de l'évolution du PIB luxembourgeois et des bourses internationales. Le modèle montre qu'il y a une relation entre ces deux éléments. M. le Ministre explique qu'il avait, dans le contexte de ses explications, fait allusion au fait que les recettes budgétaires n'évoluent pas au même rythme que le PIB. L'évolution des recettes ne suit l'évolution du PIB qu'avec au moins une année de décalage. Il faut se demander si la digitalisation des données a pour impact de pouvoir disposer plus vite d'une analyse.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) note que, même si le taux de croissance est modeste, l'emploi croît rapidement. M. le Ministre confirme que les estimations gouvernementales en matière de recettes issues des salaires et traitements correspondaient à peu près aux chiffres des recettes réellement réalisées. Cependant, le nombre d'emplois a fortement progressé. M. le Ministre se demande si l'explication ne réside pas dans le fait que de nombreux emplois sont des travaux à faible rémunération. Parallèlement, les gros salaires (dans le secteur bancaire et des assurances notamment) ont tendance à disparaître. M. le Ministre y voit le signe d'une profonde transition dans le secteur bancaire (passage vers les fintechs, p.ex.).

M. Sven Clement (Piraten) se réfère au solde des « Services de l'État à gestion séparée » (« SEGS »). Les soldes fin 2018 relatifs aux entités SEGS se chiffrent au total à 130 millions d'euros, soit 10% de plus qu'en 2017. S'agit-il en réalité de dépenses pour l'Etat, étant donné que l'argent devra être transféré aux SEGS ? L'orateur se demande si les établissements en question ne seraient pas en train de constituer des réserves pouvant, par la suite, donner une image erronée des prévisions budgétaires ?

M. le Ministre répond que les SEGS ont été mis en place pour permettre aux établissements en question de gérer les fonds avec une plus grande flexibilité. Il faut néanmoins noter qu'au cours des dernières années les dépenses des SEGS ont connu une progression plus rapide que la moyenne des dépenses des autres administrations de l'Etat.

M. le Président André Bauler (DP) donne à considérer que, même en temps de crise, l'emploi a progressé au Luxembourg. Le domaine paraétatique y est probablement aussi pour quelque chose. Une analyse détaillée s'avère difficile. En plus, la croissance démographique peut être rapide, sans que l'emploi augmente.

Mme la Présidente Diane Adehm (CSV) souhaite avoir des précisions quant l'excédent au niveau de l'administration centrale qui passe de 121 millions à 262 millions d'euros suite à des ajustements. De quels ajustements s'agit-il ?

M. le Ministre répond qu'il était également surpris face à cette évolution favorable. Il est vrai que le résultat de 121 millions d'euros constitue le chiffre à approuver par la Chambre des Députés. Un représentant du Ministère des Finances explique que la révision est une pratique courante qui se reproduit tous les 6 mois. Les recettes sont analysées sur une période plus longue allant au-delà du premier janvier 2019.

En guise de conclusion, il s'agit de retenir que le budget est quasiment en équilibre, avec un léger déficit de 25 millions d'euros.

* * *

Luxembourg, le 28 octobre 2019

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler