



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2019
2. 7447 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018
- Présentation du rapport général de la Cour des comptes
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, M. Claude Haagen, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Patrick Graffé, Vice-Président, M. Tom Heintz, Conseiller, M. Luc Schammel, Auditeur, de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2019

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7447 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018

Les représentants de la Cour des comptes présentent les points saillants du rapport général de la Cour des comptes.

1. Compte général 2018 suivant la législation nationale

Situation globale de l'exécution du budget 2018 (page 11 du rapport général)

Le budget définitif prévoyait pour 2018

- un déficit de **966,92 millions d'euros**,
- alors que le compte général pour 2018 renseigne un
- déficit de **425,05 millions d'euros**, soit une différence de **541,86 millions d'euros**.

- Prise en compte de la comptabilisation des produits et des remboursements d'emprunts non prévus au budget définitif
 - Recettes en capital : **+650 millions d'euros**
 - Nouveaux emprunts pour 650 millions d'euros
 - Dépenses en capital : **+1.050 millions d'euros**
 - Remboursement de prêts bancaires par le Fonds de la dette publique (700 millions d'euros)
 - Dotation supplémentaire (350 millions d'euros) du Fonds des routes et du Fonds du rail

	Budget définitif 2018	Compte général 2018	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.981.052.042,00	15.076.312.932,70	1.095.260.890,70	7,83%
- en capital	83.494.200,00	752.738.193,71	669.243.993,71	801,55%
Total recettes (1)	14.064.546.242,00	15.829.051.126,41	1.764.504.884,41	12,55%
Dépenses				
- courantes	13.396.173.610,00	13.555.394.893,22	159.221.283,22	1,19%
- en capital	1.635.288.255,00	2.698.707.380,97	1.063.419.125,97	65,03%
Total dépenses (2)	15.031.461.865,00	16.254.102.274,19	1.222.640.409,19	8,13%
Excédent de dépenses (2) - (1)	966.915.623,00	425.051.147,78	-541.864.475,22	

La présentation du compte général déposé par le Ministère des Finances tient compte des deux lectures (avec emprunts et sans emprunts).

Situation globale de l'exécution du budget 2018 – hors opération d'emprunts (page 13)

Budget définitif 2018

- Déficit prévu de **966,92 millions d'euros**

Compte général corrigé 2018

- Déficit de **25,05 millions d'euros**

Différence de **941,86 millions d'euros**

- Augmentation des recettes courantes
 - Impôt sur le revenu des collectivités
 - **+587,87 millions d'euros**
 - Impôt retenu sur les revenus de capitaux
 - **+157,14 millions d'euros**
 - Impôt sur la fortune
 - **+108,18 millions d'euros**
 - Impôt retenu sur les traitements et salaires

- **+69,10 millions d'euros**
- Droits d'enregistrement
- **+63,99 millions d'euros**

	Budget définitif 2018	Compte général 2018	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.981.052.042,00	15.076.312.932,70	1.095.260.890,70	7,83%
- en capital	83.494.200,00	102.738.193,71	19.243.993,71	23,05%
Total recettes (1)	14.064.546.242,00	15.179.051.126,41	1.114.504.884,41	7,92%
Dépenses				
- courantes	13.396.173.610,00	13.555.394.893,22	159.221.283,22	1,19%
- en capital	1.635.288.255,00	1.648.707.380,97	13.419.125,97	0,82%
Total dépenses (2)	15.031.461.865,00	15.204.102.274,19	172.640.409,19	1,15%
Excédent de dépenses (2) - (1)	966.915.623,00	25.051.147,78	-941.864.475,20	

Recettes du budget 2018 (page 18)

- Les recettes totales dépassent les prévisions du budget de **12,55%**, soit **1.764.504.884,41 euros**
- En faisant abstraction des produits d'emprunts contractés en 2018 :
Les recettes totales dépassent les prévisions du budget de **7,92%**, soit **1.114.504.884,41 euros**

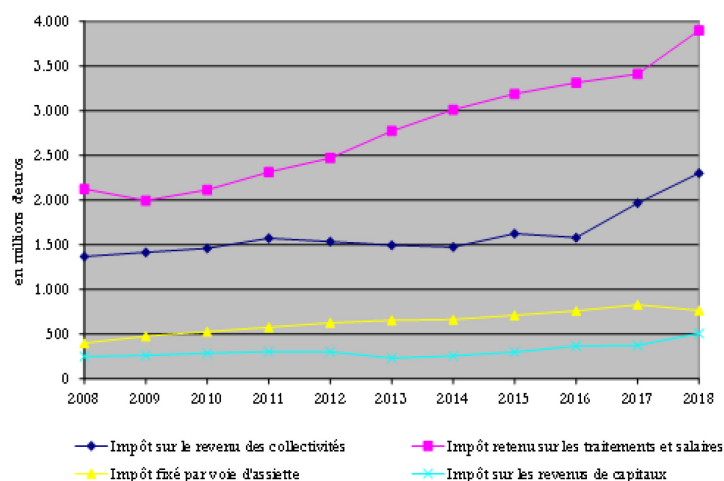
Evolution des principaux **impôts directs** entre 2017 et 2018

Augmentation /hausse des impôts

- retenus sur les traitements et salaires **(+487 millions d'euros; +14,3%)**
- sur le revenu des collectivités **(+336,5 millions d'euros; +17,1%)**
- sur les revenus de capitaux **(+134,3 millions d'euros; +35,8%)**

Diminution des impôts

- fixés par voie d'assiette **(-62,3 millions d'euros; -7,5%)**.



Recettes du budget 2018

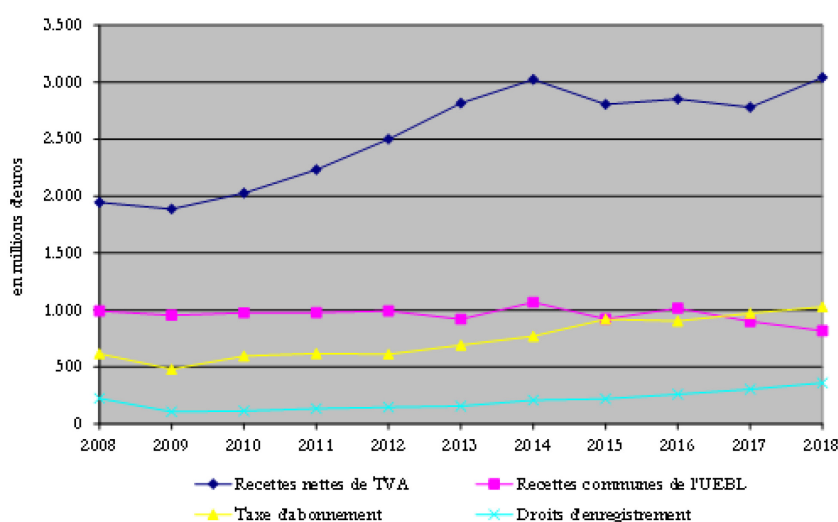
Evolution des principaux **impôts indirects** entre 2017 et 2018 :

La Cour des comptes note une hausse

- des recettes nettes de TVA (**+259,9 millions d'euros; +9,3%**)
 - Développement favorable des activités économiques
- des droits d'enregistrement (**+55,0 millions d'euros; +18,1%**)
- Dynamisme des transactions sur le marché immobilier et du changement du taux d'imposition des plus-values immobilières
- de la taxe d'abonnement (**+55,0 millions d'euros; +5,7%**)
 - Evolution positive des marchés boursiers.
 -

La Cour des comptes note une diminution

- des recettes communes de l'UEBL (**-80,6 millions d'euros; -9,0%**)
 - Baisse des recettes provenant du versement du solde définitif de 2017 à la Belgique



Dépenses du budget 2018 (page 22)

- Les dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget de **8,13%** (**1.222.640.409,19 euros**)
- Les dépenses courantes supérieures de **1,19%** (**159.221.283,22 euros**) par rapport aux prévisions
- Les dépenses en capital supérieures de **65,03%** (**1.063.419.125,97 euros**) par rapport aux prévisions

En comparant les chiffres figurant dans le budget définitif et le compte général, la Cour des comptes note une augmentation

- du remboursement de la dette publique (**+699.999.900,00 euros**)
- des dotations des fonds de réserve (**+328.501.453,79 euros**)
- des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (**+119.893.974,69 euros**)
- des achats de terrains et de bâtiments dans le pays (**+89.571.184,97 euros**),

et une diminution

- des transferts de capitaux aux entreprises (-32.912.775,80 euros)
- de la réalisation d'ouvrages de génie civil (-22.641.296,11 euros).

Le rapport général de la Cour des comptes de cette année comprend le

Suivi des conclusions et recommandations de la COMEXBU formulées dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 (page 33)

1. Opérer les reports des soldes du budget pour ordre en fin d'exercice	Cette recommandation n'est plus réitérée
2. Présenter l'évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir	Cette recommandation n'est plus réitérée ; n'a jamais été réalisée
3. Présenter l'impact budgétaire <i>ex post</i> de la mise en œuvre de la réforme fiscale	NON ; une telle évaluation n'a jamais été réalisée alors que la prochaine réforme est annoncée
4. Réforme de la procédure budgétaire – nouvelle architecture budgétaire « LOLF »	NON
5. Présenter l'évolution de la dette publique, coûts et remboursement des emprunts	OUI
6. Publication d'un rapport semestriel sur l'exécution des obligations afférentes au service de la dette	NON
7- Clarifier si l'autorisation d'émission d'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	NON
8. 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	--
9. Améliorer la présentation des dépenses des fonds spéciaux	NON ; aucune amélioration de la présentation n'a eu lieu, alors qu'elle est prévue dans une circulaire budgétaire

Fonds spéciaux de l'Etat (page 35 ; pp.36 à 38)

Défaut d'une ventilation détaillée des dépenses par projet

- Fonds de la coopération au développement
- Fonds pour les monuments historiques
- Fonds d'équipement sportif national
- Fonds pour la protection de l'environnement
- Fonds climat et énergie
- 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 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

Evolution des avoirs des fonds spéciaux (page 36)

La Cour des comptes enregistre une hausse des avoirs de **29.169.557 euros (+1,50%)**

Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
1.939.350.325	4.550.260.697	6.502.647.663	6.473.478.106	1.968.519.882

Projet de budget 2018 avait prévu une baisse des avoirs de 8,80% (-144.751.689 euros)

- Recettes : plus élevées que prévues **(+351,44 millions d'euros)**
- Dépenses : plus élevées que prévues **(+177,52 millions d'euros)**
- La Cour note que la croissance des recettes a été plus importante que la croissance des dépenses

Hors recettes d'emprunt : baisse des avoirs de **320.830.443 euros (-16,54%)**

- Fonds des routes **(+150 millions d'euros)** et
- Fonds du rail **(+200 millions d'euros)**

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.

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. Au cours de la réunion du 7 octobre 2019, M. le Ministre avait cité un chiffre actualisé : l'excédent au niveau de l'administration centrale passe de 121 à 262 millions d'euros.

Solde financier de l'administration publique (2013-2023) (page 48)

2013-2018 : Solde financier positif

2018 Surplus de **1.514 millions d'euros**

Solde 2018 **(2,6%) hausse** par rapport à 2017 (1,4%)

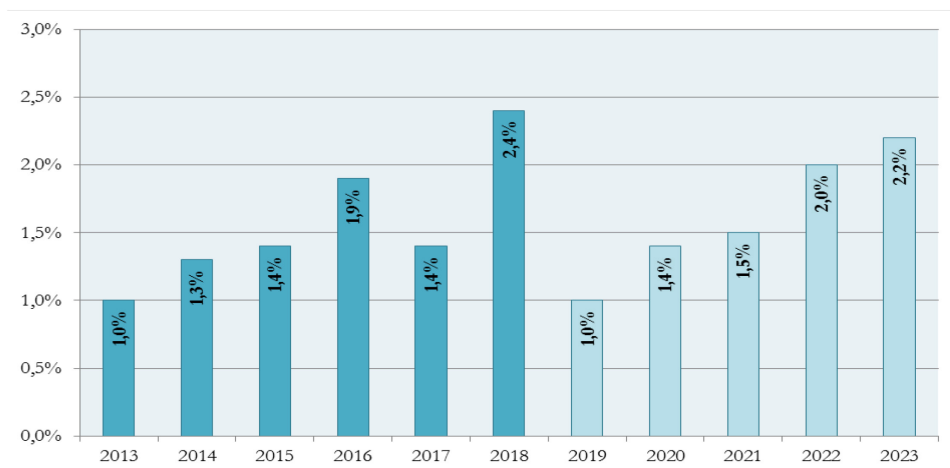
Statec (Avril 2019) : **1.418 millions d'euros (2,4%)**

2019 Surplus de **632 millions d'euros**

Solde 2019 **(1,0%) baisse** par rapport à 2018

2020-2023 : Augmentation continue du solde prévue jusqu'en 2023

Solde prévu pour 2023 de **1.641 millions d'euros (+2,2%)**

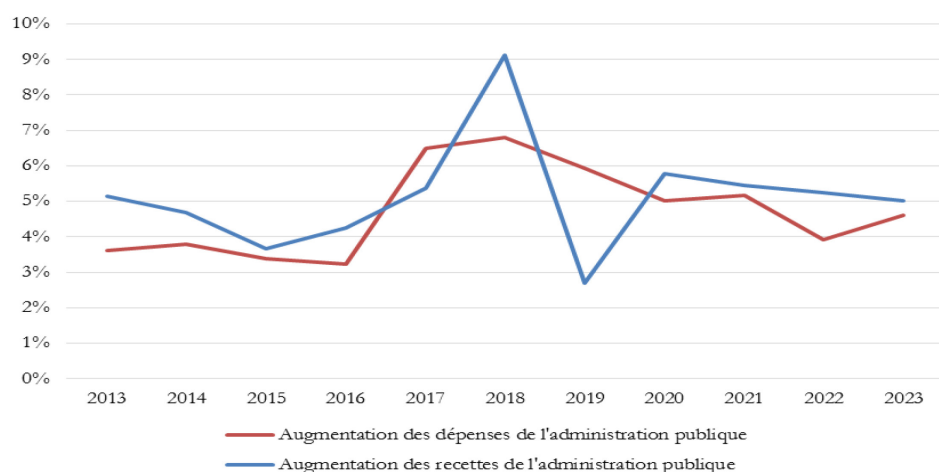


Evolution des recettes et des dépenses

2018 : la hausse des recettes est **plus rapide que** la hausse des dépenses

2019 : la hausse des recettes est **moins rapide que** la hausse des dépenses

2020-2023 la hausse des recettes serait **plus rapide que** la hausse des dépenses



Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2013-2023) (page 50)

Administration publique comprend **3 sous-secteurs** :

1. L'administration centrale

Budget de l'Etat, fonds spéciaux de l'Etat, organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée)

2. Les Administrations locales

3. Les Administrations de la sécurité sociale

2013-2017 Soldes **négatifs** de l'administration centrale

2018 Solde **positif** de l'administration centrale de **85,5 millions d'euros**.

Entre les exercices 2017 et 2018, la croissance des recettes (+1.683 millions d'euros) dépasse celle des dépenses (+1.323 millions d'euros)

2019-2022 Soldes **négatifs** de l'administration centrale

- Déficit cumulé de **2.634 millions d'euros** (2013-2023)
- Transferts très importants de l'administration centrale vers la sécurité sociale

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2013	453,6	1,0	-464,0	-1,0	170,6	0,4	747,0	1,6
2014	655,8	1,3	-163,9	-0,3	138,1	0,3	681,6	1,4
2015	736,2	1,4	-222,3	-0,4	196,2	0,4	762,3	1,5
2016	988,4	1,9	-103,2	-0,2	131,5	0,2	960,1	1,8
2017	792,6	1,4	-274,6	-0,5	76,8	0,1	990,4	1,8
2018	1.418,0	2,4	85,5	0,2	270,9	0,6	1.061,6	1,8
2019	632,0	1,0	-650,0	-1,1	285,0	0,5	997,0	1,6
2020	876,0	1,4	-515,0	-0,8	340,0	0,5	1.051,0	1,6
2021	1.002,0	1,5	-482,0	-0,7	393,0	0,6	1.091,0	1,6
2022	1.449,0	2,0	-44,0	-0,1	335,0	0,5	1.158,0	1,6
2023	1.641,0	2,2	200,0	0,3	305,0	0,4	1.136,0	1,5

Dette publique consolidée de l'administration publique (page 52)

1. Dette de l'administration centrale
2. Dette des administrations locales
3. Dette des administrations de sécurité sociale

Situation fin 2017

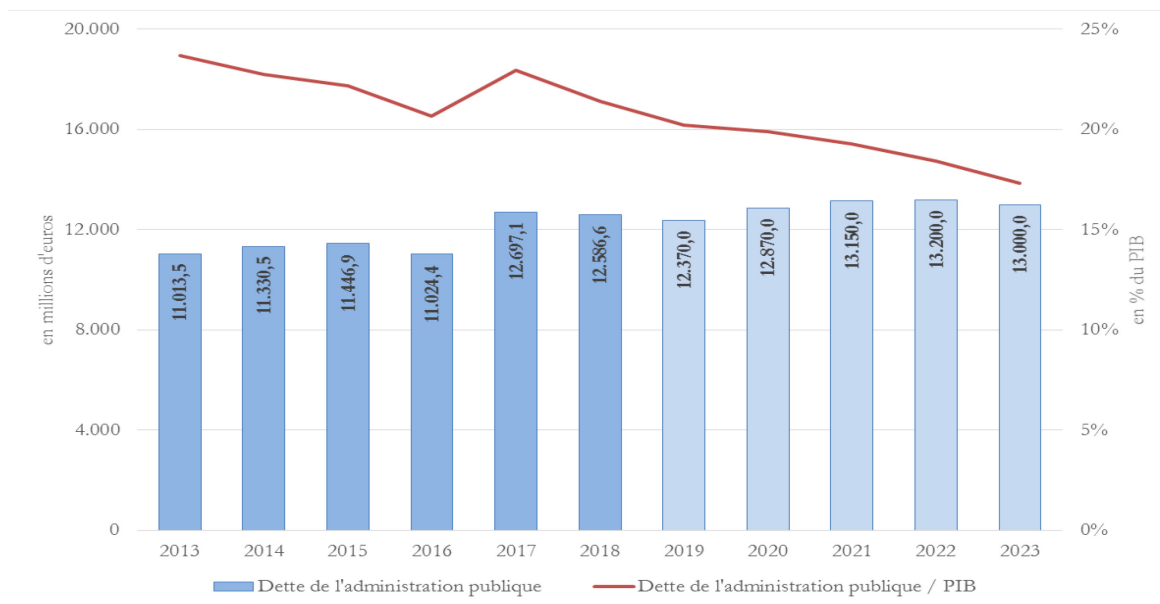
- Augmentation de la dette publique par rapport à 2016

Situation fin 2018

- Diminution de la dette de l'administration publique pour atteindre **12,6 milliards d'euros** ou bien **21,4%** du PIB
 - Prêts bancaires contractés : 650 millions d'euros
 - Remboursement de prêts bancaires : 700 millions d'euros

Evolution de la dette publique prévue pour 2019-2023 (20e actualisation du PSC)

- Augmentation de la dette publique en termes absolus pour atteindre **13,2 milliards d'euros** fin 2022
- Diminution progressive de la dette publique exprimée en % du PIB à **17,3%** en fin 2023 (résultat de la croissance du PIB sur la période considérée)
- Coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,2% du PIB



La réponse du Ministère des Finances est parvenue à la Cour des comptes lundi, le 18 novembre et est publiée dans le rapport général de la Cour des comptes. La réponse se lit comme suit : « *En référence à votre lettre du 1^{er} octobre 2019 concernant le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2018, j'ai l'honneur de vous présenter ci-après la réponse 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.*

Les constatations évoquées dans le cadre du rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2018 n'appellent pas d'observation de la part du Ministère des Finances. »

Discussion

La question de M. Gilles Roth (CSV) porte sur le déficit de l'administration centrale (voir tableau ci-dessus) en 2013 (464 millions d'euros) et en 2019 (650 millions d'euros). L'orateur souhaite avoir des explications sur l'écart entre les deux chiffres. Le solde positif de 2019 pour l'administration publique s'expliquerait-il par les bons résultats des administrations locales et de la sécurité sociale ? Les représentants de la Cour des comptes confirment cette analyse. L'orateur se demande pourquoi le Gouvernement a annoncé, en 2013, une baisse énorme des recettes, alors que la suite n'a pas confirmé ces craintes ? M. Alex Bodry rappelle que la situation était difficile à évaluer suite à la chute des recettes en provenance du commerce électronique. M. Roth s'étonne de l'impossibilité pour les économistes et les statisticiens de prévoir une évolution des recettes. Les représentants de la Cour des comptes ne se voient pas en mesure de répondre à cette question, notamment vu que les chiffres définitifs ne sont pas encore connus et que le rapport général sous examen porte sur 2018.

M. Alex Bodry (LSAP) et M. Roth sont d'accord pour dire que les recettes avaient baissé en 2004 sous les effets de la « bulle informatique ». Suite à leurs questions, les représentants de la Cour des comptes seraient disposés à porter un regard sur l'évolution des recettes

quand les chiffres définitifs seront connus. M. Roth est d'avis que les bonnes recettes de certaines années s'expliquent aussi par des retards dans l'encaissement d'impôts et de taxes. Il souhaiterait que les raisons de l'évolution des chiffres de 2013 et de 2019 soit analysées plus en détail, notant qu'en 2013 la situation financière s'est avérée plus favorable qu'en 2019, alors que les recettes ont connu une évolution favorable entretemps. Le représentant de la Cour des comptes suggère que les autres organismes que la Chambre des Députés a l'habitude de consulter dans le cadre des travaux parlementaires budgétaires, se penchent aussi sur la question. Il est rappelé que la ComExBu examine le compte général de 2018, alors que les prévisions budgétaires portent sur 2019.

M. Eugène Berger (DP) est d'avis que l'impact d'une réforme générée par le Gouvernement est souvent difficile à évaluer. Comment prédire en effet quelles conséquences peut avoir une réforme fiscale sur le comportement des consommateurs et des entreprises ?

Dans ce contexte de l'évolution des recettes, M. Berger estime que l'impact budgétaire de la réforme fiscale est difficile à évaluer. L'orateur est d'avis que la dette publique doit être présentée par rapport au PIB d'un pays et considère qu'il faut faire abstraction d'une présentation de chiffres bruts. M. Claude Wiseler (CSV) ne partage pas cet avis.

M. André Bauler (DP) apporte une analyse macroéconomique en considérant aussi qu'il faut analyser les raisons pour lesquelles l'Etat s'est endetté.

M. Bodry ajoute qu'il faudrait aussi mettre les dettes en relation avec les recettes. Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'un endettement entraîne des charges qui impactent le budget de l'Etat.

Un représentant de la Cour des comptes répond que le coût de la dette est d'environ 0,2% du PIB (voir tableau des emprunts obligataires à la page 55 du rapport général de la Cour des comptes).

M. Di Bartolomeo (LSAP) souhaite savoir si la Cour des comptes analyse aussi l'évolution des dépenses liées au système des pensions. Les représentants de la Cour des comptes confirment que tel n'est pas le cas. M. Di Bartolomeo critique que les cotisations payées par un employé du secteur privé soient versées au Trésor public quand l'employé rejoint le secteur public. L'orateur estime que la question mériterait d'être analysée dans le cadre d'un rapport de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat.

3. Divers

Le projet de rapport de M. Di Bartolomeo sur les logements sociaux sera présenté au cours de la réunion du 2 décembre 2019.

L'élaboration d'un catalogue de questions à adresser à la Cour des comptes en vue de l'élaboration d'un rapport spécial sur le Fonds national de Soutien à la Production audiovisuelle figurera à l'ordre du jour de la réunion du 9 décembre 2019.

* * *

Luxembourg, le 6 décembre 2019

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

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