

N° 7447³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2018**

* * *

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

(9.12.2019)

La commission se compose de: Mme Diane ADEHM, Présidente-Rapportrice; Mme Semiray AHMEDOVA, 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. Claude WISELER, membres.

*

- I. Introduction et travaux de la commission
- II. Considérations générales
 - 1. Le contexte économique
 - 2. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2018 suivant la législation nationale
 - 2.1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2018
 - 2.2. Situation globale de l'exécution du budget 2018
 - 2.3. Recettes du budget de l'exercice 2018
 - 2.4. Dépenses du budget de l'exercice 2018
 - 2.5. Budget pour ordre
 - 3. L'exécution du budget
 - 3.1. Transferts de crédits
 - 3.2. Crédits non limitatifs
 - 4. Suivi des conclusions et recommandations de la Chambre des Députés
- III. Considérations particulières
 - 1. Les fonds spéciaux
 - 2. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat
 - 3. Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat
 - 4. Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat
 - 5. Le compte général suivant le SEC 2010
 - 5.1. Remarques préliminaires
 - 5.2. Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC 2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999
 - 5.3. Déficit public consolidé de l'administration publique
 - 5.4. Solde financier de l'administration publique 2012-2022
 - 5.5. Dette publique consolidée de l'administration publique
 - 6. Contrôle intensifié de la Cour des comptes

- IV. La réponse du Gouvernement
- V. Avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi 7447
- VI. Examen des articles
- VII. Conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire
- VIII. Texte du projet de loi

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°7447 portant règlement du compte général de l'exercice 2018 a été déposé à la Chambre des Députés le 28 juin 2019. 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 7447 à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et à la Commission des Finances et du Budget au cours de la réunion du 7 octobre 2019.

Madame Diane Adehm a été désignée rapportrice du présent projet de loi au cours de la réunion du 2 décembre 2019.

Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la commission le 18 novembre 2019. Le rapport général portant sur l'exercice 2018 comporte notamment les trois volets suivants :

- une analyse du résultat de l'exercice budgétaire 2018 selon la législation nationale ;
- une analyse des fonds spéciaux de l'Etat pour l'exercice 2018 ;
- une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice 2018 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 et la dette publique consolidée de l'administration publique.

Par ailleurs, le rapport est complété par un quatrième volet, à savoir un contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2018 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.

L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 8 octobre 2019, a été examiné en commission le 9 décembre 2019.

Le présent rapport a été examiné et adopté le 9 décembre 2019 par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Le contexte économique

En 2018, le contexte économique s'est caractérisé comme suit:

PIB : La progression effective du PIB sur l'ensemble de l'année 2018 se chiffre à 2,6 %¹ et a été moins importante qu'initialement prévue (3,7%).

Inflation : Selon le STATEC, l'inflation pour 2018 était de 1,5% 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 5,5%.

L'exécution du budget de l'exercice 2018 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 2018 suivant la législation nationale

2.1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2018

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 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 2018 affichent un résultat négatif.

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-1.073.070.429,49
I.	Recettes	15.829.051.126,41
II.	Dépenses	16.254.102.274,19
III.	Excédent de dépenses	425.051.147,78
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.498.121.577,27

B. Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	16.923.011,49
I.	Recettes pour ordre	6.572.571.818,48
II.	Dépenses pour ordre	6.577.882.441,83
III.	Excédent de dépenses pour ordre	5.310.623,35
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	11.612.388,14

¹ <https://statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/2019/luxembourg-chiffres.pdf>

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

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.938.050.535,72
I.	Recettes	6.783.083.872,85
II.	Dépenses	6.482.984.050,20
III.	Excédent de recettes	300.099.822,65
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	3.238.150.358,37

Source : Rapport général de la Cour des comptes (doc. parl. 7447-2)

L'exercice 2018 dégage un résultat négatif de -425.051.147,78 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 -1.498.121.577,27 euros.

2.2. Situation globale de l'exécution du budget 2018

Le budget voté de l'exercice 2018, tel qu'il fut arrêté par la loi du 15 décembre 2017, a été modifié par trois lois au courant de l'année 2018 à savoir :

- la loi du 13 juillet 2018 portant création d'un lycée à Mondorf-les-Bains, à travers laquelle les modifications suivantes ont été apportées au budget de l'Etat :
 - l'ajout d'un nouvel article 11.0.41.053 libellé « Dotation dans l'intérêt du fonctionnement de l'enseignement primaire à l'Ecole Internationale de Mondorf-les-Bains », avec un crédit à hauteur de 332.500 euros ;
 - la hausse du crédit prévu à l'article 10.0.41.052 libellé « Services de l'Etat à gestion séparée : frais de consommation d'eau, de gaz, d'électricité et de chauffage (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) » pour le porter à 8.120.363 euros ;
 - la hausse du crédit prévu à l'article 10.6.41.050 libellé « Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du service des restaurants scolaires (Crédit non limitatif) » pour le porter à 9.493.500 euros ;
 - la hausse du crédit prévu à l'article 11.1.41.085 libellé « Dotation dans l'intérêt du fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire classique et secondaire général » pour le porter à 19.135.280 euros.
- la loi du 20 juillet 2018 portant sur la promotion de la langue luxembourgeoise, à travers laquelle l'article 10.0.41.050 libellé « Dotation dans l'intérêt du fonctionnement du Centre pour le luxembourgeois » a été ajouté et doté de 50.000 euros.
- la loi du 21 décembre 2018 ouvrant des crédits provisoires pour les mois de janvier à avril 2019 prorogeant pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2019, certaines dispositions de la loi modifiée du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018.

Par rapport au budget définitif de l'Etat de l'exercice 2018, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2018 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 1 : Budget et compte 2018

	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	

Source chiffres : budget de l'Etat 2018, compte général 2018, tableau : Cour des comptes

Le compte général de l'exercice 2018 affiche un excédent de dépenses de 425,05 millions d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un excédent de dépenses de 966,92 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 541,86 millions d'euros.

Ces chiffres tiennent compte de la comptabilisation des produits et des remboursements d'emprunts qui n'étaient pas prévus au budget définitif de l'exercice 2018, à savoir :

- la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.000 millions d'euros au cours de l'année 2018 ainsi qu'au cours des années ultérieures, 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 cette autorisation d'emprunt, un prêt à hauteur totale de 150 millions d'euros a été contracté en mai 2018 et un prêt de 500 millions d'euros a été contracté en octobre 2018.

La comptabilisation des recettes supplémentaires de 650 millions d'euros au budget des recettes en capital explique la différence de 669,2 millions d'euros entre le compte général et le budget définitif.

- trois prêts bancaires, émis en 2007, d'un montant total de 700 millions d'euros ont été remboursés en 2018 par le biais du Fonds de la dette publique, dont l'alimentation ne figurait pas au budget définitif. Ainsi des dépenses en capital supplémentaires de 700 millions d'euros ont été comptabilisées au compte général de 2018.

L'alimentation supplémentaire du Fonds des routes et du Fonds du rail par le biais d'un emprunt, tel que prévu par la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018, a été remplacé par des dotations supplémentaires de 150 millions d'euros pour le Fonds des routes et de 200 millions d'euros pour le Fonds du rail. Ces dépenses en capital supplémentaires par rapport au budget définitif de 2018 s'élèvent à 350 millions d'euros.

La comptabilisation des dépenses supplémentaires de 1.050 millions d'euros au budget des dépenses en capital explique la différence de 1.063,4 millions d'euros entre le compte général et le budget définitif.

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2018 en faisant abstraction de ces opérations en lien avec les emprunts et les prêts.

Tableau 2 : Budget et compte 2018 (hors opération d'emprunts)

	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	

Source chiffres : budget de l'Etat 2018, compte général 2018, tableau : Cour des comptes

Le compte général corrigé de l'exercice 2018 affiche donc un excédent de dépenses de 25,05 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un déficit de 966,92 millions d'euros. La Cour des comptes observe que ce faible déficit constitue une nette amélioration de 941,86 millions d'euros par rapport au déficit inscrit au budget de 2018.

Dans le cadre des documents parlementaires du projet de loi 7447, le Ministre des Finances a précisé que « le compte général 2018 corrigé des opérations exceptionnelles se clôture quasiment à l'équilibre avec un solde de -25,1 millions d'euros. Ce résultat représente une amélioration de l'ordre de 941,8 millions d'euros par rapport au budget voté. L'exercice budgétaire 2018 se caractérise dès lors par une surperformance remarquable qui est pour l'essentiel due à des plus-values importantes en matière des recettes. (...) »

Les surperformances s'expliqueraient, 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 ont connu 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.

La différence de 941,86 millions d'euros entre le résultat du compte général et celui prévu au budget de 2018 s'explique essentiellement par l'augmentation importante des recettes courantes qui passent de 13.981,05 millions d'euros à 15.076,31 millions d'euros.

2.3. Recettes du budget de l'exercice 2018

Le compte général pour l'exercice 2018 comprend des recettes courantes de 15.076.312.932,70 euros et des recettes en capital de 752.738.193,71 euros, soit un total de 15.829.051.126,41 euros. Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 1.764.504.884,41 euros, soit un écart de 12,55%. Au niveau des recettes en capital la plus-value se chiffre à 669.243.993,71 euros (801,55%) et concernant les recettes courantes la plus-value se chiffre à 1.095.260.890,70 euros (7,83%).

En faisant abstraction des produits d'emprunts contractés en 2018, les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 1.114.504.884,41 euros, soit un écart de 7,92% et la plus-value concernant les recettes en capital s'élève à 19.243.993,71 euros (23,05%).

La Cour illustre l'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes par les tableaux et graphiques dans son rapport général (document parlementaire 7447-2). Pour ce qui est de l'analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour renvoie à ses avis portant sur les projets de budget de l'Etat.

2.4. Dépenses du budget de l'exercice 2018

Le compte général pour l'exercice 2018 porte sur des dépenses courantes de 13.555.394.893,22 euros et des dépenses en capital de 2.698.707.380,97 euros, soit des dépenses totales de 16.254.102.274,19 euros.

Les dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget définitif de 8,13%.

Cet écart correspond à 1.222.640.409,19 euros.

Des dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative :

- au remboursement de la dette publique (+699.999.900,00 euros) ;
- aux dotations de fonds de réserve (+328.501.453,79 euros) ;
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+119.893.974,69 euros) ;
- aux achats de terrains et bâtiments dans le pays (+89.571.184,97 euros) ;
- aux salaires et charges sociales (+71.076.065,78 euros) ;
- aux transferts de revenus à l'administration centrale (+41.366.999,02 euros).

Par ailleurs, les principaux écarts négatifs entre le budget voté et le compte général se situent notamment au niveau :

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

Au niveau des dépenses en capital, la hausse se chiffre à 1.063.419.125,97 euros.

Concernant les dépenses courantes, le montant final se situe légèrement au-dessus des prévisions, et ce avec 159.221.283,22 euros.

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.

En ce qui concerne le compte général de l'Etat de l'exercice 2018, il est à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent cumulé de recettes de 11.612.388,14 euros.

La Cour des comptes note 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.

Tout d'abord, la Cour renvoie aux rapports de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur les projets de lois portant règlement des comptes généraux des exercices 2013 à 2016. La Commission du contrôle de l'exécution budgétaire réitère régulièrement sa recommandation en invitant 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.

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.

Dans le cadre de la loi du 26 avril 2019 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019, ces mesures de restructuration budgétaires ont été mises en œuvre et ainsi certains

postes budgétaires ont été retirés du budget pour ordre et intégrés dans le budget courant des ministères concernés. Il s'agit notamment des articles suivants :

- la taxe sur la valeur ajoutée ;
- les recettes pour le compte de l'Union économique Belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane ;
- le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ;
- le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants ;
- le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
- le produit de la taxe de consommation sur l'alcool ;
- le produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique ;
- l'impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours.

Enfin, 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 2017 précisant que la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire « 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 ComExBu encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre.

3. L'exécution du budget

3.1. Transferts de crédits

En vertu de la règle de la spécialité budgétaire, les crédits prévus par la loi budgétaire doivent être affectés à une dépense déterminée. Chaque crédit est une autorisation de dépense pour un objet et un montant déterminés dont l'excédent inutilisé à la fin de l'exercice devrait tomber en économie.

La Cour tient à noter que l'article 21 de la loi budgétaire de 2018 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 2018 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 154 arrêtés de transfert. Dans 5 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.

La Cour a dû constater que quasi la totalité des arrêtés de transfert (27 sur 32) provenant des sections de la Direction de la Défense (01.5) et de la Défense nationale (01.6 – 31.6) du ministère des Affaires étrangères et européennes a été signée par un fonctionnaire disposant d'une délégation de signature, et non pas par le membre du Gouvernement compétent.

La Cour a également analysé les opérations de transfert sur une période de cinq ans (comptes généraux 2014 à 2018). Il en ressort que, dans plusieurs cas, les crédits budgétaires ont été sur- ou sous-estimés de manière consécutive sur cinq exercices. Les deux tableaux retraçant les détails de ces constatations se trouvent en annexe du rapport général de la Cour des comptes.

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.

3.2. Crédits non limitatifs

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2018 s'élève à 1.843.298.658,04 euros dont 613.558.371,04 euros pour le budget des dépenses courantes et 1.229.740.287,00 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 1.784.761.661,68 euros dont 572.324.372,52 euros pour le budget des dépenses courantes et 1.212.437.289,16 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 173.164.495,12 euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à 399.159.877,40 euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 98,52% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 13 articles.

Finalement, la Cour a analysé pour l'exercice 2018 les crédits budgétaires qui ont été dépassés de plus de 50% et le tableau y relatif se trouve en annexe de son rapport général.

4. Suivi des conclusions et recommandations de la ComExBu

Dans son rapport (document parlementaire 7330-5) concernant le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire a émis huit conclusions et recommandations. Dans le tableau ci-après la Cour fait le suivi des différentes conclusions et recommandations.

Conclusions et recommandations de la COMEXBU	Mise en œuvre
1. Quant au déséquilibre du 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	–
2. La ComExBu constate que le Gouvernement n'a pas établi de bilan approfondi des 258 mesures du paquet pour l'avenir et décide de ne plus réitérer sa demande d'établir une évaluation des mesures au moment du projet de budget et du dépôt des comptes généraux de l'Etat.	–
3. La ComExBu 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.	NON
4. La ComExBu 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 ComExBu n'a plus entendu parler du projet LOLF.	NON
5. La ComExBu 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. La ComExBu invite le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunts actualisés également au moment du dépôt du projet de budget.	OUI

Conclusions et recommandations de la COMEXBU	Mise en œuvre
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 ComExBu un rapport semestriel sur l'exécution des obligations afférentes au service de la dette.	NON
6. La ComExBu 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.	NON
7. Dans le contexte des transferts entre articles budgétaires, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire 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.	–
8. A l'instar des années précédentes, la ComExBu invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux (ventilation des dépenses par projets).	NON

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.
La ComExBu rappelle que dans son rapport relatif au compte général de l'exercice 2017, elle avait regretté que le Gouvernement n'ait pas fait état de manière plus détaillée (et chiffrée) de l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale.
– La ComExBu constate que le Gouvernement n'a pas encore évalué l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale. La commission reconnaît que cette analyse n'est pas évidente d'un point de vue purement technique étant donné que les effets indirects de cette réforme ne sont pas facilement quantifiables.

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Les fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2018. Cette analyse 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.

Tout d'abord, la Cour tient à rappeler son avis sur le projet de loi 7200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 qui précisait que « *selon les instructions de la circulaire budgétaire 2018, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs, ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipements) et le coût global revu, ainsi qu'un plan de paiement reprenant en détail les années 2016 à 2021 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2016) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2021).*

De plus, la circulaire budgétaire de 2018 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 de la coopération au développement ;
- le Fonds pour les monuments historiques ;
- le Fonds d'équipement sportif national ;
- le Fonds pour la protection de l'environnement ;
- le Fonds climat et énergie ;
- 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.

A ce titre, la Cour renvoie aux recommandations publiées dans les rapports de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2015 à 2017. « 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 ».

Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que jusqu'en 2018, une partie des recettes d'emprunt de l'Etat était directement affectée au Fonds du rail et au Fonds des routes, sans être reprise dans les dotations budgétaires de ces fonds. Dans le cadre de la réforme concernant le rapprochement entre la loi budgétaire suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 et le système de comptabilisation SEC 2010, il a été décidé d'arrêter cette manière de procéder.

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. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

La Cour des comptes constate que les recettes effectives des fonds dépassent les recettes effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2018 dépassent les dépenses de quelque 29,2 millions d'euros.

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

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 1,50% est à constater pour l'exercice 2018, à savoir :

– avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2018 :	1.939.350.325 euros
– avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2018 :	1.968.519.882 euros
– augmentation des avoirs des fonds spéciaux :	29.169.557 euros

A relever que les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2018 ont tablé sur une diminution de 144.751.689 euros (8,80%) des avoirs des fonds.

Cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+351,44 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues pour 2018 et que la croissance des dépenses (+177,52 millions d'euros) a été moins prononcée que celles des recettes.

Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2018 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2018, 350 millions d'euros ont été crédités par avances de trésorerie aux deux Fonds spéciaux et ces avances de trésorerie ont été régularisées par des dépassements de crédit.

Déduction faite de ces emprunts, les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 16,54% pour atteindre quelque 1.619 millions d'euros fin 2018.

Jusqu'en 2018, une partie des recettes d'emprunt était directement affectée au Fonds du rail et au Fonds des routes, sans être reprise dans les dotations budgétaires de ces fonds. Dans le cadre de la réforme concernant le rapprochement entre la loi budgétaire suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 et le système de comptabilisation SEC 2010, il a été décidé d'arrêter cette manière de procéder.

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

Pour l'exercice 2018 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 2018 (31 cas) et d'une source dont la Cour n'a pas pu établir l'origine (2 cas : Fonds pour l'emploi et Fonds social culturel).

Pour ce qui est du projet de budget de 2018 et du compte général 2018, les dépenses des fonds spéciaux se présentent de la manière suivante :

- dépenses 2018 d'après le projet de budget 2018 : 6.295.955.000 euros
- dépenses 2018 d'après le compte général 2018 : 6.473.478.106 euros

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été plus rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2018 et le compte général 2018 étant de 2,82%.

5. Compte général suivant le SEC 2010

5.1. Remarques préliminaires

La Cour note que les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018 reprennent au niveau de la situation financière des administrations publiques établie selon les règles et les concepts du SEC 2010 l'estimation présentée dans le cadre du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2019. Il est précisé « qu'une mise à jour du solde SEC 2010, au-delà de ce qui est typiquement 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. »

5.2. 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. ».

5.3. Solde consolidé de l'administration publique

D'après l'article 3 de la loi du 26 avril 2019, l'évolution du solde structurel sur la période 2018 à 2022 est la suivante :

Tableau 3 : Evolution du solde structurel (en % du PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel (en % du PIB)	2,6%	0,9%	0,8%	1,1%	1,8%

Par ailleurs, le projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 évoque que, « le Gouvernement s'engage à maintenir les objectifs suivants :

- respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), tout au long de la période de législature;
- veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (page 20*)

Dans le cadre de la 20e actualisation du 23 avril 2019 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce qu'« en 2018, le solde structurel – calculé à l'aide de l'écart de production estimé par le STATEC suivant la méthodologie européenne – s'élève à +2,6% du PIB et se situe ainsi largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB » et qu'« en 2019, le solde structurel passe à +0,9% du PIB sous l'effet de la dégradation du solde des administrations publiques et de la fermeture de l'écart de production, mais demeure également largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB ».

5.4. Solde financier de l'administration publique 2013-2023

Pour 2018, le projet de loi portant règlement du compte général, de même que la 20e actualisation du programme de stabilité, annoncent un solde de 2,6% du PIB (1.514 millions d'euros) par rapport à 1,4% du PIB en 2017. Cependant, dans le cadre de l'actualisation des comptes nationaux d'avril 2019, le STATEC présente pour 2018 un résultat moins important de 1.418 millions d'euros (2,4% du PIB).

Le solde de l'administration publique a évolué favorablement entre 2013 et 2018 pour atteindre un surplus de 793 millions d'euros en 2017 et de 1.418 millions d'euros en 2018.

Les prévisions des années prochaines pour l'administration publique tablent toujours sur des soldes positifs. Ce solde diminuerait pour 2019 (632 millions d'euros d'excédent (1,0% du PIB)), mais augmenterait ensuite de manière continue pour atteindre un excédent de 876 millions d'euros (1,4% du PIB) en 2020 et 1.641 millions d'euros (2,2% du PIB) en 2023. Les projections économiques de l'OCDE de mai 2019 prédisent même des soldes plus favorables en 2019 et 2020 (excédent de 1,9% du PIB en 2019 et de 1,8% du PIB en 2020).

En 2018, les recettes de l'administration publique ont augmenté plus rapidement que les dépenses (croissance des recettes de 9,1% et croissance des dépenses de 6,8%). Pour 2019, cette situation s'inverse et les dépenses augmenteraient plus rapidement (+5,9%) que les recettes (+2,7%). Pour la période de 2020 à 2023, la croissance des dépenses resterait de nouveau inférieure à celle des recettes.

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

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 2013 et 2023, mis à part les exercices 2018 et 2023 qui présentent un excédent de 85,5 millions d'euros, respectivement de 200,0 millions d'euros. Le déficit cumulé de l'administration centrale de 2013 à 2023 se chiffre à 2.633,5 millions d'euros. Cette situation s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2017 et 2018, la croissance des recettes (+1.683,0 millions d'euros) dépasse celle des dépenses (+1.323,0 millions d'euros).

Côté recettes, l'augmentation résulte principalement de l'augmentation des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+1.096,7 millions d'euros) ainsi que des impôts sur la production et les importations (+528,5 millions d'euros).

Côté dépenses, il s'agit essentiellement d'une augmentation des autres transferts courants (+558,7 millions d'euros), de la rémunération des salariés (+348,4 millions d'euros) ainsi que des subventions (+135,5 millions d'euros).

5.5. Dette publique consolidée de l'administration publique

La dette publique consolidée au sens des critères de Maastricht correspond à la dette cumulée de l'ensemble de l'administration publique, c.-à-d. de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale. Ainsi les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont-elles consolidées au niveau de l'administration publique.

A relever que la dette publique consolidée comprend la dette des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

Par ailleurs, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) doivent, suivant une décision d'Eurostat, « être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée ». Cette décision entraîne une augmentation de la dette publique, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

La part principale de la dette publique consolidée relève de l'endettement de l'administration centrale et, dans une moindre mesure, de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation »

qui a été instituée par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. La dette de la sécurité sociale est donc a priori nulle. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

La notation de crédit souveraine AAA, avec perspective stable, permet au Luxembourg de se refinancer à des taux d'intérêt très favorables. D'après le PSC 2019-2023, le coût lié au service de la dette publique reste relativement stable autour de 0,2% du PIB.

L'encours des emprunts obligataires, du placement privé, des prêts bancaires et du Sukuk se présente de la manière suivante :

Tableau 4 : Encours des emprunts obligataires, du placement privé, des prêts bancaires et du Sukuk existants fin 2018

<i>Nom du titre</i>	<i>Instrument</i>	<i>Emission</i>	<i>Maturité</i>	<i>Montant (en millions d'euros)</i>
LGB SUKUK 0,436%	Prêt institutionnel	Octobre 2014	Octobre 2019	200
GRAND-DUCHE 3,375%	Emprunt obligataire	Mai 2010	Mai 2020	2.000
BCEE 1,40%	Prêt bancaire repris du Fonds Belval	–	Juin 2020	1,8
GRAND-DUCHE 0,00%	Prêt bancaire	Octobre 2018	Octobre 2020	500
BEI 0,00%	Emprunt	Mai 2018	Mai 2021	150
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2012	Mars 2022	1.000
BEI 0,00%	Emprunt	Juillet 2017	Juillet 2022	150
BCEE 1,75%	Prêt bancaire repris du Fonds Belval	–	Juin 2023	6,1
GRAND-DUCHE 2,125%	Emprunt obligataire	Juillet 2013	Juillet 2023	2.000
BCEE 1,89%	Prêt bancaire repris du Fonds Belval	–	Décembre 2023	53,0
BCEE 1,90%	Prêt bancaire repris du Fonds Belval	–	Décembre 2024	16,3
GRAND-DUCHE 0,625%	Emprunt obligataire	Février 2017	Février 2027	2.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2013	Mars 2028	750
GRAND-DUCHE 2,75%	Placement privé	Août 2013	Août 2043	300

Sources chiffres : Trésorerie, 20e actualisation PSC 2019-2023 ; tableau : Cour des comptes

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

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, fin décembre 2018, 28.910 personnes ont travaillé auprès de l'Etat luxembourgeois.

Les constatations de la Cour des comptes concernent, de manière schématique, quatre catégories :

- le calcul de la tâche ;
- la rémunération de base ;
- l'allocation de repas ;
- la décision d'engagement et de carrière.

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	3	37	5	7	52
2) rémunération de base	84	61	18	18	181
3) allocation de repas	0	1	0	0	1
4) décision d'engagement et de carrière	3	51	1	16	71
Total	90	150	24	41	305

*

IV. LA REPONSE DU GOUVERNEMENT DATANT DU 13 NOVEMBRE 2019

« 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. »

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LE PROJET DE LOI 7447

Dans son avis du 8 octobre 2019, le Conseil d'État note que 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. C'est pourquoi, il y a lieu d'en faire abstraction pour apprécier l'exécution budgétaire en 2018 à sa juste valeur.

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

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents</i>
Compte du budget courant	15 076,3	13 555,4	1 095,2
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)

Le Conseil d'État note qu'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.

Comme la prochaine actualisation officielle du solde SEC2010 pour l'exercice 2018 sera effectuée « dans le cadre de la notification qui est à transmettre à Eurostat pour le 1^{er} octobre 2019 », le Conseil d'État 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.

Comme par le passé, le Conseil d'État 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 SEC2010.

*

VI. EXAMEN DES ARTICLES

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

Observations d'ordre légistique

Article 3

Au point I, il y a lieu d'écrire « Fonds de l'innovation ».

Au point II, il s'agit de se référer au « Total des fonds de couverture sans incidence budgétaire ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de tenir compte de la modification d'ordre légistique proposée par le Conseil d'Etat.

*

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

- 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 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. Toutefois, la ComExBu encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts d'ores et déjà entrepris en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre.

- 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. 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 incite le gouvernement à poursuivre ses efforts de réforme du cadre budgétaire et lui recommande de promouvoir l'orientation des finances publiques d'une culture de moyens, qui repose essentiellement sur une logique administrative, vers une culture de résultats, davantage axée sur un pilotage stratégique des dépenses. La ComExBu demande à être tenue au courant des suites que le Gouvernement entend donner à cette suggestion.
- 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 d'ores et déjà par le Gouvernement pour retracer, notamment 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 ComExBu constate que le Gouvernement n'a pas encore évalué l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale. La commission reconnaît que cette analyse n'est pas évidente d'un point de vue purement technique étant donné que les effets indirects de cette réforme ne sont pas facilement quantifiables.
- 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. 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.

*

VIII. 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 7447-0.

*

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2018

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 2018 figurant en annexe est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I-	Recettes effectives	15 829 051 126,41 euros
II-	Dépenses effectives	16 254 102 274,19 euros
III-	Excédent de dépenses	425 051 147,78 euros

L'excédent de dépenses du compte général de 2018 de 425 051 147,78 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde négatif s'établit dès lors à -1 498 121 577,27 euros.

B. Recettes et dépenses pour ordre

I-	Recettes pour ordre	6 572 571 818,48 euros
II-	Dépenses pour ordre	6 577 882 441,83 euros
III-	Excédent de dépenses pour ordre	5 310 623,35 euros

L'excédent de dépenses pour ordre est porté au débit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit alors à 11 612 388,14 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2018 comme suit :

I – Fonds des communes

Fonds communal de péréquation conjoncturelle	52 191 668,82 euros
Fonds de dépenses communales	3 445 153,11 euros
Total des fonds des communes	55 636 821,93 euros

II – Fonds d'autres tiers

Consignations judiciaires	8 338 618,90 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 2018 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

Fonds d'investissements publics administratifs	843 643,69 euros
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	343 614,55 euros
Fonds de la coopération au développement	23 222,72 euros
Fonds de crise	21 715 472,77 euros
Fonds social culturel	1 726,92 euros
Fonds de la dette publique	4 064 617,06 euros
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	841 399,98 euros
Fonds spécial des eaux frontalières	608 392,82 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	22 559 938,01 euros
Fonds pour l'emploi	176 795 074,65 euros
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'État	9 943 315,26 euros
Fonds communal de dotation financière et Fonds de dotation globale des communes	0,86 euros
Fonds pour la loi de garantie	26 864 654,27 euros
Fonds pour la gestion de l'eau	49 061 941,43 euros
Fonds de l'innovation	38 457 784,63 euros
Fonds climat et énergie	671 370 891,28 euros
Fonds pour les monuments historiques	21 908 326,45 euros
Fonds d'équipement militaire	12 326 944,60 euros
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	90 958 327,28 euros
Fonds spécial de la pêche	200 891,49 euros
Fonds pour la protection de l'environnement	11 840 753,78 euros
Fonds de pension	82 316 686,25 euros
Fonds du rail	81 745 564,46 euros

Fonds pour la réforme communale	30 531 118,31 euros
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38 851 064,82 euros
Fonds des routes	127 849 398,09 euros
Fonds d'investissements publics scolaires	1 215 687,18 euros
Fonds pour la réforme des services de secours	0,00 euros
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	151 788 697,89 euros
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132 458 205,58 euros
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73 765 499,19 euros
Fonds d'équipement sportif national	84 734 959,26 euros
Fonds pour la promotion touristique	2 532 066,57 euros
Total de l'avoir des fonds spéciaux de l'État	1 968 519 882,10 euros

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

Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor	307 864 048,20 euros
Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux	897 790 987,24 euros
Total du fonds de couverture sans incidence budgétaire :	1 205 655 035,44 euros

Art. 4. Les soldes des services de l'État à gestion séparée sont arrêtés à la fin de l'exercice 2018 comme suit :

Lycée technique du Centre à Luxembourg	183 123,21 euros
Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette	314 114,24 euros
Commissariat aux affaires maritimes	70 645,82 euros
Service des restaurants scolaires	3 000 904,62 euros
Centre national de l'audiovisuel	1 893 068,17 euros
Service national de la Jeunesse	702 592,56 euros
Administration de la Navigation aérienne – aéroport subventionné	9 912 477,47 euros
Administration de la Navigation aérienne – aéroport non-subventionné	17 100 336,72 euros
Bibliothèque nationale	1 919 057,35 euros
Musée national d'histoire et d'art	754 978,43 euros
Musée national d'histoire naturelle	125 637,14 euros
Service de la formation professionnelle	2 659 506,56 euros
Centre national de littérature	274 679,77 euros
Archives nationales	1 391 042,52 euros
Centre de gestion informatique de l'éducation nationale	703 557,71 euros
Ecole nationale de l'éducation physique et des sports (ENEPS)	58 681,67 euros
Athenée à Luxembourg	426 868,39 euros
Lycée de garçons à Luxembourg	49 330,24 euros
Lycée Michel Rodange à Luxembourg	66 986,07 euros
Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg	15 963,43 euros
Lycée technique agricole Ettelbrück	192 957,12 euros
Lycée des Arts et Métiers à Luxembourg	591 295,48 euros
Lycée technique à Bonnevoie	207 571,86 euros
Lycée technique « Ecole de commerce et de gestion »	167 393,87 euros

Lycée technique à Esch-sur-Alzette	278 301,34 euros
Lycée technique à Ettelbrück	405 792,66 euros
Lycée technique hôtelier Alexis Heck à Diekirch	273 172,11 euros
Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher	113 677,90 euros
Lycée Josy Barthel à Mamer	157 017,10 euros
Lycée technique à Lallange	337 293,81 euros
Lycée Michel Lucius à Luxembourg	205 461,04 euros
Lycée Nic Bieber à Dudelange	143 567,33 euros
Centre de Logopédie	431 725,08 euros
Lycée classique à Echternach	185 481,53 euros
Lycée classique et lycée technique à Diekirch	236 067,69 euros
Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette	139 267,71 euros
Lycée Robert Schuman à Luxembourg	90 015,16 euros
Lycée du Nord	565 716,40 euros
Lycée technique Mathias Adam à Pétange	38 770,81 euros
Lycée technique pour professions de santé	221 495,71 euros
Atert-Lycée à Redange	29 334,01 euros
Lycée Ermesinde	801 900,94 euros
Lycée technique pour professions éducatives et sociales	177 695,93 euros
Nordstad-Lycée	38 072,89 euros
Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive	117 320,94 euros
Ecole nationale pour adultes	156 106,70 euros
Institut national des langues	7 635 759,88 euros
Lycée Bel-Val	519 694,12 euros
Sportlycée	157 099,25 euros
Lycée à Junglinster	144 621,84 euros
Service de la formation des adultes	676 951,24 euros
Ecole internationale à Differdange et à Esch-sur-Alzette	34 601,99 euros
Lycée Edward Steichen à Clervaux	456 625,38 euros
Ecole internationale Mondorf-les-Bains	1 045 694,14 euros
Centre des technologies de l'information de l'Etat	67 341 545,34 euros
Agence pour le développement de l'Emploi	2 360 672,92 euros
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	1 741 758,60 euros
Total des soldes des services de l'État à gestion séparée	130 041 049,91 euros

Luxembourg, le 9 décembre 2019

La Présidente-Rapporteuse,
Diane ADEHM

