

N° 7848³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2020

* * *

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

(6.12.2021)

La commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente-Rapportrice; Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Franck Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I. Introduction et travaux de la Commission	2
II. Considérations générales	3
A. Le contexte économique	3
1. Aperçu de la situation économique pour l'année 2020	3
2. Mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie Covid-19	4
3. Recommandations de la Cour des comptes	5
B. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2020 suivant la législation nationale	6
1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2020	6
2. Situation globale de l'exécution du budget 2020	7
3. Recettes du budget de l'exercice 2020	9
4. Dépenses du budget de l'exercice 2020	10
5. Budget pour ordre	11
6. Exécution du budget des dépenses	12
III. Considérations particulières	14
A. Les fonds spéciaux	14
1. Modifications législatives des fonds spéciaux	14
2. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat	15
3. L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat	15
4. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat	16
B. Dette de l'Etat central	17
1. Emprunts nouveaux	17
2. Remboursements	18

3. Encours de la dette de l'Etat central	18
4. Autorisations d'emprunt	18
C. Le solde budgétaire de l'Administration centrale	19
IV. Réponse du Gouvernement relative aux recommandations de la Cour des comptes	20
V. Avis du Conseil d'Etat	20
VI. Commentaire des articles	22
VII. Conclusions et recommandations de la Commission	23
VIII. Texte coordonné du projet de loi	24

*

TABLE DES ILLUSTRATIONS

	<i>page</i>
Tableau 1 – Mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise	4
Tableau 2 – Remboursements et reports de paiements	5
Tableau 3 – Prêts garantis par l'Etat	5
Tableau 4 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières	6
Tableau 5 – Recettes et dépenses pour ordre	7
Tableau 6 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat	7
Tableau 7 – Budget et compte 2020	8
Tableau 8 – Budget et compte 2020 hors opérations financières	8
Tableau 9 – Principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2020	9
Tableau 10 – Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent	10
Tableau 11 – Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent	10
Tableau 12 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020	11
Tableau 13 – Principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020	11
Tableau 14 – Evolution des autorisations d'emprunts depuis 2008 (selon le projet de loi déposé)	18

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°7848 portant règlement du compte général de l'exercice 2020 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Finances en date du 29 juin 2021. Le projet de loi déposé était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une première annexe reprenant article par article les opérations qui ont été effectuées au cours de l'année 2020 et d'une deuxième annexe reprenant l'évolution de la situation financière des fonds spéciaux.

Le dépôt ainsi que l'examen du projet de loi ont été réalisés conformément aux articles 104 et 105 de la Constitution, de l'article 5, paragraphe 1^{er}, 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'État.

La date du dépôt du présent projet de loi à la Chambre des Députés et la transmission à la Cour des comptes se situe un jour avant le délai du 30 juin. Pour mémoire, étant donné que l'exercice budgétaire ne peut être clôturé qu'après le 30 avril et qu'il s'avère difficile de rassembler toutes les informations endéans un mois, la date pour le dépôt du projet de loi portant règlement du compte général à la Chambre des Députés et la transmission à la Cour des comptes a été reportée du 31 mai au 30 juin au plus tard de l'exercice suivant. L'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État a été modifié dans ce sens par l'article 50 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2017.

Monsieur le Ministre des Finances a présenté le projet de loi à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et à la Commission des Finances et du Budget au cours de la réunion du 1^{er} octobre 2021. L'examen de l'avis rendu par le Conseil d'État en date du 16 juillet 2021 a eu lieu lors de la même réunion.

Le rapport général de la Cour des comptes portant sur l'exécution du budget pour l'exercice 2020 a été présenté aux membres de la Commission le 25 octobre 2021. Ce rapport aborde les trois volets suivants :

1. le contexte économique ;
2. le compte général 2020 suivant la législation nationale ;
3. les fonds spéciaux de l'État.

Le présent rapport a été examiné et adopté le 6 décembre 2021 par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. La nomination de Madame Diane Adehm en tant que rapportrice du projet de loi a eu lieu lors de la même réunion.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

L'exécution du budget pour l'année 2020¹ s'est déroulée dans un contexte de crise, suite à l'émergence de la pandémie Covid-19.

Lors de l'état de crise, déclenché en date du 18 mars 2020², des mesures ont été mises en place par le Gouvernement visant, d'une part, à limiter la propagation de la pandémie et ses effets sur le plan sanitaire et, d'autre part, à favoriser la relance économique par le biais de mesures ciblées.

La crise a, par conséquent, eu un impact substantiellement négatif sur l'activité économique du Luxembourg et *a fortiori* sur les finances publiques. Au vu de la dégradation des recettes et de la hausse importante des dépenses publiques, le compte général pour l'année 2020 fait état d'écarts importants par rapport au budget voté par la Chambre des Députés.

A. Le contexte économique

1. Aperçu de la situation économique pour l'année 2020

Selon la dernière Note de conjoncture du STATEC³, le PIB du Luxembourg s'est dégradé de -1,3% en 2020. Dans le cadre de l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'année 2020, les prévisions de croissance s'élevaient encore à +2,4%.

Alors qu'il s'agit du recul le plus important constaté pour le Luxembourg depuis la crise 2008-2009, il convient néanmoins de souligner que, comparé aux prévisions établies il y a un an dans le cadre de la loi budgétaire pour l'année 2021⁴, le PIB a effectivement évolué de manière plus favorable que

1 Document parlementaire 7500

2 Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

3 Note de conjoncture 1-2021, juin 2021

4 Loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (document parlementaire 7666)

prévu. Dans le cadre de son analyse sur les projections macroéconomiques pour 2020-2024⁵, le STATEC tablait, en effet, encore sur un scénario de -6% pour 2020. De même, en comparaison avec l'ensemble de la zone euro, dont le recul du PIB s'élève selon le STATEC à environ -6,8% en 2020, le Luxembourg se trouve parmi les pays qui ont été les moins affectés par la crise.

À cause de la crise, le taux d'emploi et le taux de chômage ont connu une évolution défavorable. L'emploi a progressé de +2,0% en 2020, alors que les projections établies dans le cadre du budget 2020 portaient d'une hausse de +3,2%. Le taux de chômage s'est élevé à +6,3%, donc supérieur au taux de +5,5% estimé dans les prévisions budgétaires pour l'année 2020.

L'inflation a atteint un niveau assez faible en 2020 (+0,9%), alors que les estimations fin 2019 tablaient sur un taux d'inflation de +1,7%.

2. Mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie Covid-19

Suite à l'émergence de la pandémie Covid-19, le Gouvernement a adopté toute une série de mesures afin d'en atténuer l'incidence au niveau sanitaire, social et économique. Selon le Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour l'année 2021⁶, l'ensemble des mesures pour lutter contre la crise représente une enveloppe totale d'environ 11 milliards d'euros, soit 18,6% du PIB estimé en 2020.

Cette enveloppe est divisée en trois différents blocs :

1. les mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise, pour un montant total effectif d'environ 2,05 milliards d'euros ;
2. les remboursements et reports de paiements, pour un montant total reporté de 536 millions d'euros,
3. les prêts garantis par l'État, pour un montant total de crédits octroyés de 263 millions d'euros.

Les montants maximaux prévus ainsi que les montants effectivement déboursés sont repris dans les trois tableaux qui suivent⁷.

Tableau 1 – Mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise

Mesures	Montants prévus (en millions d'euros)	Montants payés en 2020 (en millions d'euros)
Dépenses en matière de gestion de la crise sanitaire	240	247
Avances remboursables en faveur des entreprises	400	152
Aides directes en faveur des entreprises et mesures pour soutenir l'investissement	330	107
Fonds de relance et de solidarité	200	52
Aides sectorielles (culture, sport, tourisme, agriculture)	40	21
Relance économique verte et durable	20	1
Mesures en faveur de l'éducation nationale	30	47
Mesures pour maintenir l'emploi :		
Chômage partiel et structurel	1 310	999
Indemnités pécuniaires de maladie	160	146

5 Arrêtées au 31 août 2020 et ayant servi de base pour l'élaboration des hypothèses macroéconomiques pour le budget 2021

6 De Stabilitätsprogramm 2021, Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, 2021-2025, avril 2021, page 21

7 Source chiffres : Projet de plan budgétaire pour l'exercice 2021, Ministère des Finances
Source tableau : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 7848-2)

<i>Mesures</i>	<i>Montants prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants payés en 2020 (en millions d'euros)</i>
Congé pour raisons extraordinaires	250	238
Aides sociales : Allocation de vie chère doublée et extension de la durée maximale de l'aide pour études supérieures	50	41
Total	3 030	2 051

Tableau 2 – Remboursements et reports de paiements

<i>Nature des reports</i>	<i>Montants prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants reportés (en millions d'euros)</i>
Impôts directs	1 290	232
Impôts indirects	300	204
Cotisations sociales	3 000	100
Total	4 590	536

Tableau 3 – Prêts garantis par l'Etat

<i>Mesures</i>	<i>Montants maximaux prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Crédits octroyés (en millions d'euros)</i>
Régime de garanties étatiques	2 500	158
Office du Ducroire	180	105
Total	2 680	263

Selon le rapport général de la Cour des comptes, les chiffres relatifs aux mesures pour lutter contre la crise et leur impact potentiel sur les finances publiques doivent être nuancés pour les raisons suivantes :

1. Pour ce qui concerne les mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise : Une partie des aides accordées aux entreprises correspondent à des avances remboursables qui seront en principe récupérées par l'État. De plus, une partie des aides directes, notamment le chômage partiel et le congé pour raisons familiales, seront récupérées par l'État sous la forme d'impôts et de cotisations sociales.
2. Pour ce qui concerne les remboursements et reports de paiements : Si, de prime abord, le décalage de la perception des recettes fiscales et sociales affecte les finances publiques par le biais d'une moins-value de recettes, il est, de par sa nature, voué à engendrer un renflouement des caisses de l'État lors des prochains exercices. Les finances publiques seront uniquement impactées par exemple en cas de faillite des entreprises concernées.
3. Pour ce qui concerne les prêts garantis de l'État : Les prêts garantis par l'État constituent un cautionnement de l'État auprès des banques qui n'implique pas une sortie d'argent directe. Les finances publiques seront uniquement impactées en cas de défaut de remboursement des entreprises ayant souscrit à des prêts garantis par l'État.

3. Recommandations de la Cour des comptes

Monsieur le Ministre des Finances fait régulièrement le point sur l'évolution de la situation financière de l'État lors de réunions conjointes de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés. À cette occasion, Monsieur le Ministre fait également état des montants déboursés au titre des mesures discrétionnaires en réponse à la pandémie Covid-19.

Dans son rapport, la Cour des comptes salue cette démarche et encourage la mise en place d'un suivi et d'une évaluation itératifs des mesures mises en place dans le cadre de la crise Covid-19 lors

du dépôt des comptes généraux de l'État, des Programmes de stabilité et de croissance et/ou lors de la présentation du budget de l'État.

Il serait utile que ce suivi fasse entre autres état d'une ventilation détaillée de l'ensemble des mesures et mentionne l'enveloppe budgétaire allouée à chaque mesure, les dépenses à charge de l'exercice, ainsi que le solde éventuel à reporter aux exercices ultérieurs.

Compte tenu du fait que certaines mesures sont d'application sur plusieurs exercices, il conviendrait également d'y indiquer celles qui ont cessé de produire leurs effets au cours de l'exercice et celles qui restent en vigueur au-delà de l'exercice en question.

Finalement, au-delà de l'enveloppe déboursée pour déployer chacune des mesures, il serait propice d'en indiquer le nombre de bénéficiaires (personnes morales et/ou physiques) afin de pouvoir en jauger la portée.⁸

Recommandation 1 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie aux recommandations de la Cour des comptes et encourage la mise en place d'un suivi et d'une évaluation itératifs des mesures mises en place dans le cadre de la crise Covid-19 lors du dépôt des comptes généraux de l'État, des Programmes de stabilité et de croissance et/ou lors de la présentation du budget de l'État. La Commission renvoie dans ce contexte à la motion déposée par Madame la Députée Octavie Modert dans le cadre du vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019, invitant le Gouvernement 1) à réaliser un suivi de l'exécution des plans et programmes de soutien financier mis en place durant la crise sanitaire, et 2) à faire rapport de ces informations dans les projets de loi successifs portant règlement du compte général de l'État.

B. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2020 suivant la législation nationale⁹

1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2020

Suivant l'article 10, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, le compte général de l'État « porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'État par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget ».

Le compte général de l'exercice 2020 affiche un résultat négatif et le budget pour ordre affiche un résultat positif.

Tableau 4 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières

	Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») de l'année précédente	- 225 207 330,69 euros
I.	Recettes effectives	21 041 075 129,60 euros
II.	Dépenses effectives	23 021 334 026,28 euros
III.	Excédent de dépenses	1 980 258 896,68 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire »)	- 2 205 466 227,37 euros

L'exercice 2020 dégage un résultat négatif de 1,98 milliards d'euros. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs (« réserve budgétaire »), le report du solde des recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières, repris au bilan financier de l'État à présenter par la Trésorerie de l'État, s'établit à -2,21 milliards d'euros.

⁸ Voir partie « IV. Réponse du Gouvernement relative aux recommandations de la Cour des comptes » du présent rapport

⁹ Source : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 7848-2)

Tableau 5 – Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	13 736 439,63 euros
I.	Recettes pour ordre	1 514 499 383,06 euros
II.	Dépenses pour ordre	1 503 808 077,13 euros
III.	Excédent de recettes pour ordre	10 691 305,93 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	24 427 745,56 euros

L'exercice 2020 dégage un excédent des recettes pour ordre de l'ordre de 10,69 millions d'euros.

Tableau 6 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	3 149 748 527,52 euros
I.	Recettes	7 551 242 449,39 euros
II.	Dépenses	6 873 483 507,50 euros
III.	Excédent de recettes	677 758 941,89 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	3 827 507 469,41 euros

Les fonds déposés à la Trésorerie de l'État constituent des fonds publics ou privés reçus en dépôt par l'État. L'excédent de recettes s'élève à 677,76 millions d'euros.

2. Situation globale de l'exécution du budget 2020

Le budget voté de l'État de l'exercice 2020, tel qu'il fut arrêté par la loi du 20 décembre 2019¹⁰, a été modifié au cours de l'année 2020 par les trois lois suivantes :

- la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement¹¹,
- la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises et portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de création artistique¹²,
- la loi du 15 décembre 2020 autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020¹³.

Par rapport au budget définitif de l'État de l'exercice 2020, les variations des recettes et dépenses enregistrées au compte général de l'État de l'exercice 2020 peuvent être résumées comme suit :

10 Document parlementaire 7500

11 Document parlementaire 7495

12 Document parlementaire 7609

13 Document parlementaire 7678

Tableau 7 – Budget et compte 2020

	Budget définitif 2020	Compte général 2020	Variation	
			En valeur	En %
Recettes				
– courantes	17 786 692 095,00	16 595 435 752,93	- 1 191 256 342,07	- 6,70
– en capital	98 894 500,00	93 112 532,26	- 5 781 967,74	- 5,85
– opérations financières	2 458 175 400,00	4 352 526 844,41	1 894 351 444,41	77,06
Total recettes (1)	20 343 761 995,00	21 041 075 129,60	697 313 134,60	3,43
Dépenses				
– courantes	16 518 324 036,00	17 650 836 351,48	1 132 512 315,48	6,86
– en capital	2 449 642 425,00	2 830 792 354,00	381 149 929,00	15,56
– opérations financières	2 054 204 800,00	2 539 705 320,80	485 500 520,80	23,63
Total dépenses (2)	21 022 171 261,00	23 021 334 026,28	1 999 162 765,28	9,51
Excédent (1) - (2)	- 678 409 266,00	- 1 980 258 896,68	- 1 301 849 630,68	

Le compte général de l'exercice 2020 affiche un excédent de dépenses de 1,98 milliards d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un excédent de dépenses de 678,41 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de -1,30 milliards d'euros.

Cette différence significative s'explique essentiellement par l'impact financier substantiel de la crise sanitaire au niveau des :

- Recettes pour opérations financières : Ces recettes tiennent compte de la comptabilisation d'un produit de trois emprunts obligataires¹⁴.
- Recettes courantes : Ces recettes ont enregistré une baisse importante, surtout en ce qui concerne l'impôt général sur le revenu des collectivités et des traitements et salaires ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée¹⁵.
- Dépenses courantes : Ces dépenses ont substantiellement augmenté, ce qui provient majoritairement d'une dotation extraordinaire du Fonds pour l'emploi pour un montant de 800 millions d'euros¹⁶.

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2020 en faisant abstraction des opérations financières.

Tableau 8 – Budget et compte 2020 hors opérations financières

	Budget définitif 2020	Compte général 2020	Variation	
			En valeur	En %
Recettes				
– courantes	17 786 692 095,00	16 595 435 752,93	- 1 191 256 342,07	- 6,70
– en capital	98 894 500,00	93 112 532,26	- 5 781 967,74	- 5,85
Total recettes (1)	17 885 586 595,00	16 688 548 285,19	- 1 197 038 309,81	- 6,69
Dépenses				
– courantes	16 518 324 036,00	17 650 836 351,48	1 132 512 315,48	6,86
– en capital	2 449 642 425,00	2 830 792 354,00	381 149 929,00	15,56
Total dépenses (2)	18 967 966 461,00	20 481 628 705,48	1 513 662 244,48	7,98
Excédent (1) - (2)	- 1 082 379 866,00	- 3 793 080 420,29	- 2 710 700 554,29	

14 Pour plus de détails, voir partie « III.B. Dette de l'État central » du présent rapport

15 Pour plus de détails, voir partie « II.B.3. Recettes du budget de l'exercice 2020 » du présent rapport

16 Pour plus de détails, voir partie « II.B.4. Dépenses du budget de l'exercice 2020 » du présent rapport

Le compte général de l'exercice 2020 hors opérations financières, affiche donc un excédent de dépenses de 3,79 milliards d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un déficit de 1,08 milliard d'euros.

L'écart entre le compte général 2020 hors opérations financières et le budget définitif pour l'année 2020 s'élève à -2,71 milliards d'euros et s'explique, entre autres, par la baisse des recettes courantes. Alors que le budget tablait sur des recettes courantes pour un montant de 17,78 milliards d'euros, celles-ci se sont effectivement élevées à 16,60 milliards d'euros.

3. Recettes du budget de l'exercice 2020

Le compte général pour l'exercice 2020 comprend des recettes courantes de 16,59 milliards d'euros, des recettes en capital de 93,11 millions d'euros et des recettes pour opérations financières de 4,35 milliards euros, soit un total de 21,04 milliards d'euros.

Les recettes totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif, de l'ordre de 697,31 millions d'euros, soit +3,43%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2020, les recettes sont inférieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2020 de l'ordre de -1,97 milliards d'euros (écart de -6,69%).

Au niveau des recettes en capital la moins-value se chiffre à 5,78 millions d'euros (-5,85%) et celle des recettes courantes se chiffre à 1,19 milliards d'euros (-6,70%).

Les principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2020 se présentent comme suit¹⁷ :

Tableau 9 – Principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2020

Description	Montant dépassé
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités	- 319 millions d'euros
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	- 295 millions d'euros
Taxe sur la valeur ajoutée	- 278 millions d'euros
Recettes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés anonymes	- 122 millions d'euros
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise	- 86 millions d'euros

Le projet de loi déposé¹⁸ indique que les écarts constatés au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2020 reflètent la situation économique détériorée ainsi que les différentes mesures fiscales (annulations d'avances, reports de paiements, remboursements accélérés) visant à alléger la pression subie au niveau des liquidités des entreprises lors de la crise sanitaire. Les plus grandes variations sont constatées au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités (-319 millions d'euros) et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (-295 millions d'euros). Les recettes en matière de taxe sur la valeur ajoutée ont connu une baisse de -278 millions d'euros par rapport au budget définitif 2020.

Les variations des principaux impôts directs et indirects par rapport à l'exercice 2019 sont illustrées dans les deux tableaux suivants¹⁹.

¹⁷ Source : Projet de loi déposé, tableau 6, document parlementaire 7848-0

¹⁸ Document parlementaire 7848-0

¹⁹ Source : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 7848-2)

Pour plus d'informations sur l'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes, il est renvoyé aux tableaux et graphiques de la Cour des comptes dans son rapport général sur le compte général 2020 (document parlementaire 7848-2). Pour ce qui est de l'analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour des comptes renvoie à ses avis portant sur les projets de budget de l'État.

Tableau 10 – Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent

en millions d'euros	2019	2020	Variation 2020 / 2019	
			en mio d'euros	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	2 590,50	1 931,44	-659,06	-25,4
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4 110,13	4 470,06	359,93	8,8
Impôt fixé par voie d'assiette	769,39	808,97	39,58	5,1
Impôt sur les revenus de capitaux	515,45	419,56	-95,89	-18,6
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,42	0,81	-0,61	-43,0

Pour ce qui concerne les impôts directs, les impôts sur le revenu des collectivités et les impôts sur les revenus de capitaux ont connu une baisse importante respectivement de 659,06 millions d'euros et de 95,89 millions d'euros par rapport à 2019. Cette chute s'explique par une situation économique détériorée en raison de la pandémie, ainsi que certaines mesures prises par le Gouvernement, comme l'annulation des avances et le report de paiement, en réaction à la crise sanitaire.

Tableau 11 – Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent

en millions d'euros	2019	2020	Variation 2020 / 2019	
			en mio d'euros	en %
Recettes de TVA	3 948,03	3 843,38	-104,65	-2,7
Recettes communes de l'UEBL	1 037,42	937,34	-100,08	-9,6
Taxe d'abonnement	1 036,50	1 050,38	13,88	1,3
Droits d'enregistrement	348,03	360,24	12,21	3,5

Pour ce qui concerne les impôts indirects, les recettes de TVA ont baissé de 104,65 millions d'euros et les recettes communes de l'UEBL ont diminué de 100,08 millions d'euros entre 2019 et 2020. La baisse de la TVA s'explique en partie par les reports de paiement accordés ainsi que le remboursement anticipé de la TVA payée en amont.

Par ailleurs, le recul de 100,08 millions d'euros (-9,6%) des recettes communes de l'UEBL par rapport à 2019 résulte de la limitation des déplacements, notamment transfrontaliers, ainsi que par le recours important au télétravail suite à la propagation de la pandémie.

Compte tenu du dynamisme des transactions sur le marché immobilier, les droits d'enregistrement affichent une augmentation de 12,21 millions d'euros, soit une progression de +3,5% par rapport à 2019. La taxe d'abonnement a légèrement augmenté de 13,88 millions d'euros, soit +1,3%, par rapport à 2019. Ceci s'explique par le rétablissement des cours boursiers, après la chute de ces derniers au premier trimestre de l'exercice 2020.

4. Dépenses du budget de l'exercice 2020

Le compte général pour l'exercice 2020 porte sur des dépenses courantes de 17,65 milliards d'euros, des dépenses en capital de 2,83 milliards d'euros et des dépenses pour opérations financières de 2,54 milliards d'euros, soit des dépenses totales de 23,02 milliards d'euros.

Les dépenses totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif. L'écart s'élève à 2,00 milliards d'euros, soit +9,51%. En faisant abstraction des

dépenses pour opérations financières réalisées en 2020, les dépenses totales s'élèvent à 20,48 milliards d'euros et dépassent les prévisions du budget voté de 1,51 milliards d'euros, soit un écart de +7,98%.

Au niveau des dépenses courantes et en capital on constate des plus-values de 1,13 milliards d'euros (+6,86%) respectivement de 381,15 millions d'euros (+15,56%).

Les principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020 s'élèvent comme suit²⁰ :

Tableau 12 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020

<i>Description</i>	<i>Variation</i>
Dotations de fonds de réserve	+ 656 millions d'euros
Remboursement de la dette publique	+ 350 millions d'euros
Transferts de capitaux aux ménages	+ 243 millions d'euros
Achat de biens non durables et de services	+ 181 millions d'euros
Achats de terrains et bâtiments dans le pays	+ 160 millions d'euros
Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	+ 131 millions d'euros
Transferts de revenus à l'étranger	+ 105 millions d'euros
Salaires et charges sociales	+ 94 millions d'euros

Selon le projet de loi déposé²¹, la variation au niveau de la dotation des fonds de réserve de 656 millions d'euros provient de la dotation extraordinaire du Fonds pour l'emploi de 800 millions d'euros en raison du recours massif au chômage partiel au cours de la crise sanitaire. Par ailleurs, l'écart au niveau du remboursement de la dette publique de 350 millions d'euros provient du remboursement de certificats de trésorerie émis en 2020²².

Les principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020 s'élèvent comme suit²³ :

Tableau 13 – Principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2020

<i>Description</i>	<i>Variation</i>
Réalisation d'ouvrages de génie civil	- 48 millions d'euros
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	- 17 millions d'euros
Construction de bâtiments	- 16 millions d'euros

5. Budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'État 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'État. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'État.

Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, si à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Selon l'article 78, paragraphe 3, de la loi modifiée du 8 juin 1999 précitée, les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.

20 Source : Projet de loi déposé, tableau 4, document parlementaire 7848-0

21 Document parlementaire 7848-0

22 Pour plus de détails, voir partie « III.B. Dette de l'État central » du présent rapport

23 Source : Rapport général de la Cour des comptes, p.30, document parlementaire 7848-2

En ce qui concerne le compte général de l'État de l'exercice 2020, 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 24,43 millions d'euros.

La Cour des comptes note dans son rapport général que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 précitée prévoit cette possibilité. La Cour des comptes renvoie dans ce contexte au rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018²⁴ 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 ». Toutefois, elle « encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts d'ores et déjà entrepris en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre. » Cette dernière disposition a également été reprise au niveau du rapport concernant le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019²⁵.

Recommandation 2 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre. À l'instar des années précédentes, la Commission relève en outre que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 auront également un impact sur le budget pour ordre. Par ailleurs, 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 ».

6. Exécution du budget des dépenses

a) 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. Il existe toutefois des dérogations à ce principe :

- L'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État autorise l'ordonnateur à effectuer des transferts de crédits à l'intérieur d'une même section. Il fixe de même les règles et les conditions à observer en cas de transferts d'excédents de crédit d'un article budgétaire à un autre.
- L'article 13 de la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020²⁶ prévoit une dérogation à l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, en autorisant les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.
- Toujours selon les dispositions de l'article 18, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés. Dans son rapport, la Cour des comptes tient toutefois à noter que l'article 13 de la loi budgétaire de 2019 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 2019 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

Pour l'exercice budgétaire 2020, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à environ 7,47 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 5,52 millions d'euros.

²⁴ Document parlementaire 7447-3

²⁵ Document parlementaire 7676-2

²⁶ Document parlementaire 7500

La Cour des comptes a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 100 arrêtés de transfert. Dans 9 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 standardisé²⁷.

Recommandation 3 – La Commission du Contrôle de l'exécution constate que les neuf cas relevés par la Cour des comptes, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères de l'État (un cas), des Affaires étrangères et européennes (deux cas), de l'Économie (cinq cas) et de l'Égalité entre les femmes et les hommes (un cas). La Commission charge 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'État en matière de transferts de crédit.

b) *Crédits non limitatifs*

De manière générale et en vertu de l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif et ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté.

L'article 16, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 précitée précise toutefois que les articles budgétaires peuvent être dotés de la mention « crédit non limitatif » lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2020 s'élève à environ 2,51 milliards d'euros dont 1,81 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes et 703,02 millions d'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 2,20 milliards d'euros dont 1,70 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes et 502,98 millions d'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 227,81 millions d'euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à environ 1,47 milliards d'euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 97,84% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 11 articles.²⁸

*

27 Une ventilation des arrêtés de transferts par ministère est présentée dans le rapport général de la Cour des comptes. Les annexes du rapport général de la Cour des comptes illustrent en outre la portée des opérations de transferts effectuées en 2020 en renseignant sur 1) les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables qui ont été majorés par voie de transfert supérieur à 2 500 euros, 2) les crédits surestimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont fait l'objet de transferts supérieurs à 25 000 euros, 3) les crédits sous-estimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont été majorés par voie de transfert supérieur à 25 000 euros, et 4) les crédits transférés pour une valeur dépassant au moins 90% du crédit voté (voir tableaux 23, 24, 25 et 26, pages 53-67, annexés au rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 7848-2).

28 La Cour des comptes a dressé pour l'exercice 2020 un tableau reprenant les crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros (voir tableau 19, page 38 du rapport général de la Cour des Comptes, document parlementaire 7848-2). La Cour des comptes a, en outre, analysé pour l'exercice 2020 les crédits budgétaires qui ont été dépassés de plus de 50% (voir tableau 27, page 68, annexé au rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 7848-2).

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

A. Les fonds spéciaux

1. Modifications législatives des fonds spéciaux

a) Fonds de rééquilibrage budgétaire

En vertu de l'article 40 de la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020²⁹, le fonds de réserve pour la crise est transformé en fonds de rééquilibrage budgétaire. Ce fonds spécial a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

Le fonds de rééquilibrage budgétaire est alimenté par des dotations budgétaires tenant compte d'une éventuelle réalisation de soldes budgétaires excédentaires et par le produit de ses placements. Le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire.

b) Fonds spécial de soutien au développement du logement

Par le biais de la loi modifiée du 25 mars 2020³⁰, le Fonds spécial de soutien au développement du logement a été créé. Ce fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions, qui soumet annuellement à la Chambre des Députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs.

Ce fonds spécial devrait permettre de mieux tenir compte du caractère pluriannuel des projets de construction et remplace ainsi une vingtaine d'articles budgétaires dédiés au financement des projets de construction d'ensembles de logements. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles, par des remboursements effectués à l'État des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement³¹ et par des remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes conformément aux dispositions de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement³².

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

- « 1° la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 2° la constitution par l'État d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
- 3° la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
- 4° l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
- 5° les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil. »³³

Le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement.

²⁹ Document parlementaire 7500

³⁰ Document parlementaire 7495

³¹ Document parlementaire 2102

³² Document parlementaire 7648

³³ Article 1^{er} de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

c) *Fonds de relance et de solidarité*

Le Fonds de relance et de solidarité, placé sous l'autorité du ministre des Classes moyennes, a été créé en vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 24 juillet 2020³⁴. Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et des dons. De plus, le fonds sera dissout de plein droit après la liquidation des aides prévues par cette loi. Les avoirs du fonds sont portés en recette au budget de l'État.

Ce fonds spécial avait initialement pour mission de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois de juin à novembre 2020 prévues aux articles 3 et 4 de ladite loi. Ces aides sont accordées sous forme d'une subvention en capital, exempte d'impôts, et doivent être demandées par l'entreprise pour chaque mois pour lequel elle souhaite être soutenue. Le montant de l'aide mensuelle est calculé sur base du nombre de salariés à temps plein de l'entreprise et de travailleurs indépendants (au prorata de leur taux d'occupation au sein de l'entreprise), de sorte qu'une entreprise pourra recevoir au cours du mois pour lequel l'aide est sollicitée 1 250 euros par travailleur indépendant (au prorata de leur taux d'occupation au sein de l'entreprise) et par salarié en activité et 250 euros par salarié au chômage partiel complet.

Compte tenu de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance en faveur de certaines entreprises (contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises)³⁵, les missions du fonds spécial ont été complétées et il prendra dorénavant à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois de décembre 2020 à mars 2021 prévues aux articles 5 et 6 de cette loi. Le montant de la subvention en capital mensuelle est calculé en multipliant le nombre de salariés à temps plein, le nombre de travailleurs indépendants de l'entreprise et le nombre de salariés au chômage partiel complet par 250 euros. Ces montants sont proratisés pour les salariés à temps partiel en activité ou au chômage partiel complet et pour les salariés qui ne se trouvent pas au chômage partiel complet. Le travailleur indépendant est pris en compte au prorata de son taux d'occupation à l'activité éligible.

A noter qu'au courant de l'année 2021, les missions du fonds spécial ont été adaptées à diverses reprises sans que ces modifications n'aient un impact sur le compte général de l'exercice 2020.

2. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Dans son rapport, la Cour des comptes constate que les recettes dépassent les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'État au cours de l'exercice 2020 de quelque 501,90 millions d'euros.

Les avoirs des fonds spéciaux ont connu une augmentation de 22,71% durant l'exercice 2020 :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2020 : 2,21 milliards d'euros
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2020 : 2,71 milliards d'euros
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 501,90 millions euros

Il est à noter que les avoirs des fonds spéciaux sont considérés comme des « droits à engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux et ne constituent pas des réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État.

Les prévisions relatives au projet de budget 2020 avaient tablé sur une augmentation plus faible des avoirs des fonds spéciaux, à savoir de l'ordre de +0,71%, soit 14,27 millions d'euros.

Selon le rapport de la Cour des comptes, cette situation s'explique par le fait qu'en 2020 les recettes des fonds spéciaux ainsi que les dépenses des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues et que la croissance des recettes a été plus prononcée que celle des dépenses.

3. L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

D'après le projet de budget 2020, les recettes des fonds spéciaux pour l'année 2020 étaient estimées à environ 5,97 milliards d'euros. D'après le compte général 2020, les recettes effectives s'élèvent à

³⁴ Document parlementaire 7609

³⁵ Document parlementaire 7703

7,36 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de 23,28%, soit 1,39 milliard d'euros, par rapport au projet de budget³⁶.

Selon le rapport de la Cour des comptes, la différence entre les recettes inscrites dans le projet de budget et celles renseignées dans le compte général 2020 s'explique comme suit :

- prise en compte des recettes des deux fonds spéciaux créés au courant de l'année 2020, à savoir le Fonds spécial de soutien au développement du logement (137,6 millions d'euros) et le Fonds de relance et de solidarité (200 millions d'euros),
- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 847,6 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation de certains fonds spéciaux, dont les plus importantes concernent :
 - o le Fonds pour l'emploi avec 801,6 millions d'euros servant essentiellement au financement du chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise engendrée par la pandémie Covid-19 (18 mars au 30 juin) et du régime de chômage partiel conjoncturel et structurel attribué aux entreprises touchées par la crise engendrée par la pandémie Covid-19 (30 juin au 31 décembre) ;
 - o le Fonds d'équipement militaire avec 34,2 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé avec 5 millions d'euros,
- prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2020 pour les fonds spéciaux suivants :
 - o le Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements dus au chômage partiel Covid-19) avec 364,2 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour la loi de garantie (produit des loyers non-budgétisés et paiement de la Commission européenne) avec 52,4 millions d'euros ;
 - o le Fonds de pension (augmentation de la retenue pour pension) avec 47,2 millions d'euros ;
 - o le Fonds d'investissements publics administratifs (remboursement par la Commission européenne des préfinancements en relation avec le projet de construction du bâtiment Jean-Monnet II) avec 17,8 millions d'euros.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le Fonds de dotation globale des communes est alimenté par des quotes-parts des recettes fiscales telles que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt commercial communal. Vu que ces recettes fiscales escomptées pour 2020 n'atteignent pas les montants prévisionnels inscrits au budget voté, il en découle que les recettes dudit fonds spécial sont plus faibles (-195,3 millions d'euros) qu'initialement prévues.

4. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

D'après le projet de budget 2020, les dépenses des fonds spéciaux pour l'année 2020 étaient estimées à environ 5,96 milliards d'euros. D'après le compte général 2020, les dépenses effectives s'élèvent à 6,86 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de 15,16%, soit 903,01 millions d'euros, par rapport au projet de budget³⁷.

Selon le rapport général de la Cour des comptes, la différence entre les dépenses inscrites dans le budget et celles renseignées dans le compte général 2020 s'explique comme suit :

- Les dépenses des deux fonds spéciaux créés au courant de l'année 2020, à savoir le Fonds spécial de soutien au développement du logement (96,5 millions d'euros) et le Fonds de relance et de solidarité (51,5 millions d'euros) ne figuraient pas dans le projet de budget 2020.
- Au sujet du Fonds pour l'emploi, les dépenses effectives sont nettement plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2020. Cette différence de 1,1 milliards d'euros (144,42%) provient de la prise en charge des dépenses du chômage partiel Covid-19 (859,1 millions d'euros) et de l'augmentation des dépenses en relation avec le chômage partiel conjoncturel et structurel (102,5 millions d'euros) ainsi que le chômage complet (68,3 millions d'euros).

³⁶ La Cour des comptes a dressé un tableau reprenant l'évolution des recettes totales des fonds spéciaux (voir tableau 21, page 45 du rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 7848-2)

³⁷ La Cour des comptes a dressé un tableau reprenant l'évolution des dépenses totales des fonds spéciaux (voir tableau 22, page 48 du rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 7848-2)

- Pareille situation s’est également présentée pour le Fonds pour la loi de garantie, dont la dépense budgétisée était sous-estimée de 31,2 millions d’euros (46,03%), étant donné que les dépenses en relation avec le projet de construction du bâtiment Jean-Monnet II (32 millions d’euros) n’étaient pas prévues dans les projections budgétaires.
- De plus, pour le Fonds d’équipement militaire, il y a lieu de signaler que les dépenses budgétisées étaient sous-estimées de 40,1 millions d’euros (32,24%), compte tenu de la contribution nationale au projet « Multi-Role Tanker Transport » (sous-estimation de 29,2 millions d’euros) et du projet « National Advanced Optical System » (sous-estimation de 9,7 millions d’euros).
- Par ailleurs, pour divers fonds spéciaux le niveau des dépenses budgétisées n’a pas été atteint. Les dépenses du Fonds de dotation globale des communes ont été surestimées de 195,3 millions d’euros (8,93%). En effet, la redistribution aux communes a été moins importante que prévue, compte tenu essentiellement des moins-values des recettes en provenance de l’impôt commercial communal et de la taxe sur la valeur ajoutée.
- Les dépenses du 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 ont été surestimées de 32,7 millions d’euros (40,75%) suite au financement de projets en relation avec l’aide à l’enfance (surestimation de 9,4 millions d’euros) et de projets de construction des établissements d’enseignement privé (surestimation de 25,1 millions d’euros). Une analyse plus poussée s’avère impossible en l’absence d’une ventilation des dépenses par projet.

Au sujet des fonds d’investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour des comptes a analysé les principales surestimations, dues au fait que certains projets n’ont pas été réalisés à la cadence prévue³⁸ :

- Concernant le Fonds des routes, les dépenses budgétisées ont été surestimées de 40,5 millions d’euros (20,13%).
- Concernant le Fonds pour la gestion de l’eau, les dépenses budgétisées ont été également surestimées de 49,3 millions d’euros (51,50%).

Recommandation 4 – À 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.

B. Dette de l’Etat central

1. *Emprunts nouveaux*

En date du 28 avril 2020, deux émissions obligataires, pour un montant total de 1,5 milliard d’euros et de 1 milliard d’euros ont été lancées. Ces deux emprunts, dont la durée est fixée respectivement pour 5 ans et 10 ans, visaient à lever les fonds nécessaires pour financer les diverses mesures mises en œuvre pour limiter les effets négatifs de la crise liée à la pandémie Covid-19. L’article 6, paragraphe 2, de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l’économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19³⁹ prévoit l’autorisation pour l’émission de ces emprunts au cours de l’année 2020 ou des années subséquentes pour un montant global de 3 milliards d’euros. Le paragraphe 3 de ce même article précise en outre que l’article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l’État – prévoyant que « les recettes provenant de l’émission d’emprunts ne peuvent servir qu’au financement de projets d’investissements de l’Etat » – ne s’applique pas aux recettes provenant de l’émission de ces emprunts.

En juin 2020, l’État a émis deux certificats de trésorerie pour un montant de 350 millions d’euros afin de doter la Trésorerie de l’État avec des liquidités supplémentaires dans un contexte de crise. Ces deux certificats de trésorerie ont bénéficié de taux de -0,19% respectivement de -0,28%.

³⁸ Le détail des variations résultant de la comparaison entre le budget 2020 et le compte général 2020 pour chaque projet peut être consulté aux pages 50 et 51 du rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 7848-2).

³⁹ Document parlementaire 7545

Une troisième émission a eu lieu en date du 14 septembre 2020 et concerne un emprunt obligataire de type « soutenable » visant à financer ou refinancer des projets durables, donc environnementaux et sociaux. Cette émission a été effectuée conformément au cadre de référence pour les obligations durables⁴⁰.

Selon le projet de loi déposé par Monsieur le Ministre des Finances⁴¹, les trois émissions obligataires, intervenues en avril et en septembre 2020, ont bénéficié d'un taux de rendement négatif.

2. Remboursements

L'État a remboursé un emprunt de 2 milliards d'euros venu à échéance en date du 18 mai 2020.

Les deux certificats de trésorerie émis en juin 2020 pour un montant de 350 millions d'euros ont été remboursés au cours du mois de décembre 2020.

3. Encours de la dette de l'Etat central

Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l'encours au 31 décembre 2020 des emprunts et des prêts bancaires à moyen et long terme de l'État central s'élève à 12,60 milliards d'euros⁴².

4. Autorisations d'emprunt

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le projet de loi déposé par Monsieur le Ministre des Finances comprend un tableau reprenant l'évolution des autorisations d'emprunt depuis 2008.

Tableau 14 – Evolution des autorisations d'emprunts depuis 2008
(selon le projet de loi déposé)

Année	Emprunt autorisé	Emprunt effectué	Prêts > 1 an	Disponible cumulé
2008	3 200 000 000	2 700 000 000		0
2009	200 000 000			200 000 000
2010	1 800 000 000	2 000 000 000		0
2011	500 000 000			500 000 000
2012	500 000 000	1 000 000 000		0
2013	4 500 000 000	3 050 000 000		1 450 000 000
2014	500 000 000	200 000 000		1 750 000 000
2015	1 500 000 000	0		3 250 000 000
2016	1 500 000 000	0		4 750 000 000
2017	1 000 000 000	2 000 000 000	150 000 000	3 600 000 000
2018	1 000 000 000	0	650 000 000	3 950 000 000
2019	1 000 000 000	1 700 000 000		3 250 000 000
2020	4 000 000 000	4 000 000 000		3 250 000 000

En suivant les diverses opérations d'emprunt effectuées au cours des années, ainsi que les autorisations d'emprunt demandées par le Gouvernement par le biais de la voie législative, le montant de l'autorisation cumulée s'élèverait au 31 décembre 2020 à 3,25 milliards d'euros.

40 Présenté en date du 4 septembre 2020 à la Commission des Finances et du Budget

41 Document parlementaire 7848-0

42 Source : Projet de loi déposé, tableau 8, document parlementaire 7848-0

Recommandation 5 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime que 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 Commission est d'avis qu'un rôle important revient aux parlementaires dans la surveillance de l'exécutif, en particulier en matière de gestion de la dette publique.

La Commission parlementaire 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 et instruments financiers équivalents, y compris ceux à court terme. Dans ce contexte, elle salue les efforts entrepris d'ores et déjà par le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunt actualisés également au moment du dépôt du projet de budget.

Toujours dans le contexte des emprunts, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a pris bonne note de l'argumentation dont le Gouvernement lui a fait part par courrier du 12 septembre 2020. La Commission estime néanmoins 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.

C. Le solde budgétaire de l'Administration centrale

Le projet de loi déposé par Monsieur le Ministre des Finances⁴³ donne une estimation de la situation du solde budgétaire de l'administration centrale conformément aux normes du système européen des comptes (SEC 2010). Il s'agit d'une estimation qui a été établie dans le cadre de l'actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) au mois d'avril 2021.

Le solde de l'administration centrale selon les normes européennes comprend, en sus des recettes et des dépenses du budget de l'État central, également celles des fonds spéciaux, des services de l'État à gestion séparée, des organismes et établissements publics contrôlés ou financés majoritairement par l'État (produisant des biens ou services non marchands) ainsi que les institutions de l'État (par exemple la Chambre des Députés).

Les normes SEC 2010 se basent de manière générale sur une vision plus économique de l'exécution budgétaire et se distinguent aussi par des règles de comptabilisation différentes pour certaines opérations. Le solde selon SEC 2010 tient notamment compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et non pas les dotations budgétaires.

Le solde de l'administration centrale selon les normes SEC 2010 pour l'année 2020 est estimé à - 3,34 milliards d'euros. Ce déficit représente :

- un écart de + 455 millions d'euros par rapport au solde hors opérations financières établi suivant les règles sur la comptabilité de l'État de 1999, et
- un écart de - 2,70 milliards d'euros par rapport au projet de budget 2020 pour l'administration centrale.

*

⁴³ Document parlementaire 7848-0

IV. REPONSE DU GOUVERNEMENT RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Luxembourg, le 19 octobre 2021

En référence à votre lettre du 1^{er} octobre 2021 concernant le rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2020, j'ai l'honneur de vous présenter ci-après les observations du ministère des Finances en vertu de l'article 4, paragraphe 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Le Ministère prend note de la recommandation de la Cour relative au suivi des mesures discrétionnaires décidées en raison de la pandémie de la COVID-19. Au-delà du point de situation régulier à l'attention des membres des commissions parlementaires, des informations détaillées seront fournies à ce sujet dans le contexte du projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2021.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État a émis son avis relatif au projet de loi 7848 en date du 16 juillet 2021.

La Haute Corporation note que, selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé, les nombreuses mesures prises afin d'atténuer les effets de la pandémie de Covid-19 sur les plans sanitaire, économique et social ont eu un impact budgétaire conséquent.

Le compte général ainsi présenté s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 3 793 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 1 082,4 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, la détérioration de l'ordre de 2 710,7 millions d'euros est essentiellement due aux conséquences majeures qu'a eu la crise de Covid-19 sur les finances publiques en raison des mesures prises en vue de sauvegarder l'appareil productif et contenir l'impact sur les ménages.

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2020 s'est clôturé avec un déficit de 1 980,3 millions, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 678,4 millions d'euros.

Le Conseil d'État note que le compte général pour l'exercice 2020 renseigne des dépenses courantes de 17 650,8 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 830,8 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 2 539,8 millions d'euros, avec un total de 23 021,3 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 1 999,2 millions d'euros, soit un écart de 9,51 pour cent entre le budget voté et le compte général.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé, l'écart entre le budget définitif 2020 et le compte général 2020 au niveau du remboursement de la dette publique de 350,3 millions d'euros provient du remboursement en fin d'année, en raison d'une amélioration des liquidités de l'État, des deux certificats de trésorerie qui avaient émis au mois de juin 2020 afin de renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l'État dans le contexte de la pandémie de Covid-19, tandis que la variation au niveau de la dotation des fonds de réserve (+656 008 239,17 euros) s'expliquerait notamment par la dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi de 800 millions d'euros, en raison du recours massif au chômage partiel au cours de la crise.

Il ressort du tableau n°4 de l'exposé des motifs du projet de loi déposé que les autres variations majeures proviennent du transfert de capitaux aux ménages (+243 303 206,82 euros), de l'achat de biens non durables et de services (+ 181 272 539,20 euros), de l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 159 977 223,84 euros), de l'octroi de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+ 131 166 700 euros), du transfert de revenus à l'étranger (+ 105 347 442,49 euros), des salaires et charges sociales (+ 93 754 949,80 euros) ainsi que de transferts en capital à l'administration centrale (+ 49 002 783,76 euros), aux administrations privées (+ 48 307 015,73 euros) et aux administrations publiques locales (+ 22 558 305,64 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2020 est reprise au tableau n°4 de l'exposé des motifs du projet de loi déposé.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2020 renseigne des recettes courantes de 16 595 millions d'euros, des recettes en capital de 93,1 millions d'euros et des

recettes sur opérations financières de 4 352,5 millions d'euros, soit des recettes totales de 21 041 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 697,3 millions d'euros.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2020 sont repris au tableau n°6 de l'exposé des motifs du projet de loi déposé. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour l'impôt général sur le revenu, tant des collectivités que sur les traitements et salaires et pour les recettes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Selon l'exposé des motifs, ce sont les recettes sur opérations financières, réalisées au cours de l'exercice budgétaire 2020, au titre desquelles est comptabilisé le produit des emprunts, qui font que les recettes globales dépassent le montant budgétisé de 697,3 millions d'euros.

Il est par ailleurs exposé qu'afin de doter la Trésorerie de l'État des liquidités nécessaires pour faire face à la crise et assurer le financement des différentes aides et mesures de relance mises en place par le Gouvernement, il a été recouru à :

1. trois nouvelles émissions obligataires (détaillées au tableau n°7), dont le premier emprunt obligataire de type « soutenable » émis par un État souverain européen, ont été lancées en 2020, et ont permis de lever 2,5 milliards d'euros ;
2. l'émission de deux certificats de trésorerie au mois de juin 2020 avec des taux négatifs de 0,19 pour cent et de 0,28 pour cent (lesquels certificats ont été remboursés au mois de décembre 2020).

Le tableau n°8 de l'exposé des motifs du projet de loi déposé reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2020. Le tableau n°9 représente la situation actuelle en ce qui concerne les autorisations d'emprunt qui sont prévues dans le budget de l'État.

Les auteurs du projet de loi déposé font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux 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 effectives 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 l'exposé des motifs du projet de loi déposé, le solde SEC2010 pour 2020 est estimé à – 3 338 millions d'euros, ce qui représente un écart de 455 millions d'euros par rapport au solde établi suivant les règles de la loi précitée du 8 juin 1999. Les auteurs du projet de loi déposé estiment que les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 permettent de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, sans pour autant être en mesure de le réduire entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs du projet de loi déposé que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2020 à 2 711,9 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.

Le Conseil d'État note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi déposé indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des services de l'État à gestion séparée (SEGS): le solde fin 2020 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 127,1 millions d'euros.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le projet de loi sur le compte général de l'État a pour objet de recenser l'ensemble des opérations effectuées au courant de l'année budgétaire. Les annexes du document parlementaire 7848-0, faisant partie intégrante du présent projet de loi, reprennent article par article les opérations effectuées au courant de l'année.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend le résultat de l'exécution budgétaire selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État. Il se structure selon les quatre types de budgets, soit le budget courant et le budget en capital de l'État, le budget pour opérations financières et finalement le budget pour ordre.

Cette structuration permet le rapprochement de la comptabilité suivant les normes SEC2010 et la comptabilité suivant la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

Dans son avis, le Conseil d'État soulève, à la phrase liminaire, qu'il convient d'ajouter les termes « de l'État » après les termes « en capital ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de suivre les observations de la Haute Corporation.

Ad article 2

L'article 2 reprend les fonds de tiers déposés auprès de la Trésorerie de l'Etat, l'objectif étant de séparer clairement les opérations comptables effectuées sur fonds de tiers par rapport aux opérations sur comptes propres.

Ad article 3

L'article 3 reprend la situation particulière des fonds spéciaux. Il s'agit des soldes cumulés d'année en année des fonds spéciaux. Ce solde représente les autorisations d'engagement disponibles pour les fonds spéciaux et non pas un avoir financier ou monétaire.

Dans son avis, le Conseil d'État signale qu'au point I, les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à la proposition du Conseil d'État.

Ad article 4

L'article 4 reprend les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée (SEGS). Les dépenses des SEGS ne sont pas repris dans le Budget de l'État en tant que tel, si ce n'est via une dotation initiale en début d'année. Les SEGS comptabilisent les recettes et dépenses en partie double. À des fins de gestion, des comptes bancaires propres leur sont mis à disposition par la Trésorerie de l'État. Le présent article reprend les avoirs financiers liquides à disposition de ces entités, soit sur leurs comptes bancaires, soit en caisse à la fin de l'année 2020.

Dans son avis, le Conseil d'État relève, à la phrase liminaire, qu'il faut écrire « services de l'État à gestion séparée avec une lettre « s » initiale minuscule, étant donné qu'il s'agit de termes génériques.

À l'instar des autres services de l'État à gestion séparée cités, il convient également de faire abstraction de l'acronyme « ENEPS » après les termes « École nationale de l'éducation physique et des sports ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de suivre les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

Observation générale de la part du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État soulève qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par un espace insécable et l'acronyme « EUR » est à rédiger en toutes lettres, pour écrire par exemple « 16 688 548 285,19 euros ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de tenir compte de l'observation générale émise par le Conseil d'État.

*

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Recommandation 1 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie aux recommandations de la Cour des comptes et encourage la mise en place d'un suivi et d'une évaluation itératifs des mesures mises en place dans le cadre de la crise Covid-19 lors du dépôt des comptes généraux de l'État, des Programmes de stabilité et de croissance et/ou lors de la présentation du budget de l'État. La Commission renvoie dans ce contexte à la motion déposée par Madame la Députée Octavie Modert dans le cadre du vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019, invitant le Gouvernement 1) à réaliser un suivi de l'exécution des plans et programmes de soutien financier mis en place durant la crise sanitaire, et 2) à faire rapport de ces informations dans les projets de loi successifs portant règlement du compte général de l'État.

Recommandation 2 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre. À l'instar des années précédentes, la Commission relève en outre que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 auront également un impact sur le budget pour ordre. Par ailleurs, 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 ».

Recommandation 3 – La Commission du Contrôle de l'exécution constate que les neuf cas relevés par la Cour des comptes, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères de l'État (un cas), des Affaires étrangères et européennes (deux cas), de l'Économie (cinq cas) et de l'Égalité entre les femmes et les hommes (un cas). La Commission charge 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'État en matière de transferts de crédit.

Recommandation 4 – À 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.

Recommandation 5 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime que 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 Commission est d'avis qu'un rôle important revient aux parlementaires dans la surveillance de l'exécutif, en particulier en matière de gestion de la dette publique.

La Commission parlementaire 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 et instruments financiers équivalents, y compris ceux à court terme. Dans ce contexte, elle salue les efforts entrepris d'ores et déjà par le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunt actualisés également au moment du dépôt du projet de budget.

Toujours dans le contexte des emprunts, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a pris bonne note de l'argumentation dont le Gouvernement lui a fait part par courrier du 12 septembre 2020. La Commission estime néanmoins 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.

*

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:

Les tableaux, faisant partie intégrante du projet de loi, figurent dans le document parlementaire 7848-0.

*

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2020

Art. 1^{er}. Le compte général des recettes et des dépenses effectuées sur le budget courant et en capital de l'État, le budget pour opérations financières ainsi que le budget pour ordre pendant l'exercice 2020 figurant en annexe est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I-	Recettes effectives	16 688 548 285,19 euros
II-	Dépenses effectives	20 481 628 705,48 euros
III-	Excédent	-3 793 080 420,29 euros

B. Recettes et dépenses relatives aux opérations financières

I-	Recettes effectives	4 352 526 844,41 euros
II-	Dépenses effectives	2 539 705 320,80 euros
III-	Excédent	1 812 821 523,61 euros

L'excédent cumulé de -1 980 258 896,68 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde négatif s'établit dès lors à -2 205 466 227,37 euros.

C. Recettes et dépenses pour ordre

I-	Recettes pour ordre	1 514 499 383,06 euros
II-	Dépenses pour ordre	1 503 808 077,13 euros
III-	Excédent de recettes	10 691 305,93 euros

L'excédent de recettes pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit alors à 24 427 745,56 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2020 comme suit :

I – Fonds des communes

Fonds communal de péréquation conjoncturelle	52 191 668,82 euros
Fonds de dépenses communales	417 038,72 euros
Total des fonds des communes	52 608 707,54 euros

II – Fonds d'autres tiers

Consignations judiciaires	7 972 999,56 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 2020 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

Fonds d'investissements publics administratifs	67 351 052,50 euros
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	370 272,99 euros
Fonds de la coopération au développement	34 984 320,10 euros
Fonds de crise	21 715 472,77 euros
Fonds social culturel	2 215,08 euros
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	300 080,91 euros
Fonds spécial des eaux frontalières	494 710,05 euros
Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse	70 672 799,33 euros
Fonds pour l'emploi	394 856 307,03 euros
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	43 690 952,46 euros
Fonds communal de dotation financière et Fonds de dotation globale des communes	0,00 euros
Fonds spécial de soutien au développement du logement	41 118 465,62 euros
Fonds pour la loi de garantie	112 187 152,04 euros
Fonds pour la gestion de l'eau	121 715 736,81 euros
Fonds de l'innovation	0,00 euros
Fonds climat et énergie	748 251 312,47 euros
Fonds pour les monuments historiques	19 259 106,57 euros
Fonds d'équipement militaire	225 644,13 euros
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	68 020 429,29 euros
Fonds spécial de la pêche	244 311,32 euros
Fonds pour la protection de l'environnement	3 180 540,15 euros
Fonds de pension	23 362 052,27 euros
Fonds du rail	123 448 973,70 euros
Fonds pour la réforme communale	28 919 234,47 euros
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40 851 064,82 euros
Fonds des routes	116 828 176,29 euros
Fonds de relance et de solidarité	148 481 235,79 euros
Fonds d'investissements publics scolaires	35 080 596,81 euros
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	153 452 649,19 euros
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	154 131 001,47 euros
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74 484 417,20 euros
Fonds d'équipement sportif national	63 482 841,20 euros
Fonds pour la promotion touristique	738 270,50 euros
TOTAL :	2 711 901 395,33 euros

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

Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor	323 381 358,23 euros
Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux	731 643 008,75 euros
Total des fonds de couverture sans incidence budgétaire	1 055 024 366,98 euros

Art. 4. L'avoir disponible des services de l'État à gestion séparée sont arrêtés à la fin de l'exercice 2020 comme suit :

Lycée technique du Centre à Luxembourg	267 357,90 euros
Lycée Hubert Clement à Esch-sur-Alzette	317 029,71 euros
Commissariat aux affaires maritimes	288 807,86 euros
Service des restaurants scolaires	3 966 999,00 euros
Centre national de l'audiovisuel	1 524 519,89 euros
Service national de la jeunesse	753 217,45 euros
Bibliothèque nationale	4 936 644,09 euros
Musée national d'histoire et d'art	1 348 165,29 euros
Musée national d'histoire naturelle	559 260,41 euros
Service de la formation professionnelle	1 273 161,20 euros
Centre national de littérature	283 973,24 euros
Archives nationales	824 719,48 euros
Centre de gestion informatique de l'éducation nationale	2 999 732,53 euros
École nationale de l'éducation physique et des sports (ENEPS)	110 630,09 euros
Athénée à Luxembourg	260 669,31 euros
Lycée de garçons à Luxembourg	44 980,97 euros
Lycée Michel Rodange à Luxembourg	43 890,52 euros
Lycée Aline Mayrisch à Luxembourg	15 212,79 euros
Lycée technique agricole Ettelbrück	710 035,45 euros
Lycée des Arts et Métiers à Luxembourg	756 848,25 euros
Lycée technique à Bonnevoie	240 566,04 euros
École de commerce et de gestion – School of Business and Management	110 506,37 euros
Lycée Guillaume Kroll	473 104,84 euros
Lycée technique à Ettelbrück	761 740,61 euros
École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg	904 091,81 euros
Maacher Lycée	101 734,98 euros
Lycée Josy Barthel à Mamer	79 057,74 euros
Lycée technique à Lallange	214 165,68 euros
Lycée Michel Lucius à Luxembourg	81 738,91 euros
Lycée Nic Biever à Dudelange	64 770,07 euros
Centre de logopédie	595 118,99 euros
Lycée classique à Echternach	127 983,32 euros
Lycée classique et lycée technique à Diekirch	257 373,29 euros
Lycée de garçons à Esch-sur-Alzette	159 104,46 euros
Lycée Robert Schuman à Luxembourg	41 389,27 euros
Lycée du Nord	363 505,65 euros

Lycée Mathias Adam	131 974,39 euros
Lycée technique pour professions de santé	280 098,94 euros
Atert-Lycée à Redange	61 790,06 euros
Lycée Ermesinde	903 011,70 euros
Lycée technique pour professions éducatives et sociales	158 390,19 euros
Nordstad-Lycée	254 067,92 euros
École préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive	220 833,55 euros
École nationale pour adultes	51 686,47 euros
Institut national des langues	6 009 046,04 euros
Lycée Bel-Val	350 577,53 euros
Sportlycée	233 616,39 euros
Lënster Lycée International School	314 146,70 euros
Service de la formation des adultes	513 894,54 euros
École internationale à Differdange et à Esch-sur-Alzette	218 526,74 euros
Lycée Edward Steichen à Clervaux	1 006 881,63 euros
Ecole internationale Mondorf-les-Bains	717 714,54 euros
Centre pour le développement des compétences relatives à la vue	72 247,63 euros
Centre des technologies de l'information de l'État	67 994 263,10 euros
Agence pour le développement de l'Emploi	2 523 407,85 euros
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	3 538 144,11 euros
Administration de la navigation aérienne	15 711 726,92 euros
TOTAL :	127 127 854,40 euros

Luxembourg, le 6 décembre 2021

La Présidente-Rapportrice,
Diane ADEHM

