

N° 8039³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2021

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

(5.12.2022)

La commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente-Rapportrice; Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

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 2021	3
	2. Mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie Covid-19	3
	3. Recommandation de la Cour des comptes	5
	B. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2021 suivant la législation nationale	6
	1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2021	6
	2. Situation globale de l'exécution du budget 2021	7
	3. Recettes du budget de l'exercice 2021	8
	4. Dépenses du budget de l'exercice 2021	10
	5. Budget pour ordre	12
	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	17
	3. Encours de la dette de l'Etat central	17

C. Le solde budgétaire de l'Administration centrale	18
IV. Réponse du Gouvernement relative aux recommandations de la Cour des comptes	19
V. Avis du Conseil d'Etat	19
VI. Commentaire des articles	21
VII. Conclusions et recommandations de la Commission	22
VIII. Texte coordonné du projet de loi	23

*

TABLE DES ILLUSTRATIONS

<i>Tableau 1 – Mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise</i>	<i>4</i>
<i>Tableau 2 – Remboursements et reports de paiements</i>	<i>4</i>
<i>Tableau 3 – Prêts garantis par l'État</i>	<i>5</i>
<i>Tableau 4 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières</i>	<i>6</i>
<i>Tableau 5 – Recettes et dépenses pour ordre</i>	<i>6</i>
<i>Tableau 6 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'État</i>	<i>6</i>
<i>Tableau 7 – Budget et compte 2021</i>	<i>7</i>
<i>Tableau 8 – Budget et compte 2021 (hors opérations financières)</i>	<i>8</i>
<i>Tableau 9 – Principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2021</i>	<i>9</i>
<i>Tableau 10 – Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent</i>	<i>9</i>
<i>Tableau 11 – Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 12 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021</i>	<i>11</i>
<i>Tableau 13 – Principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021</i>	<i>11</i>

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°8039 portant règlement du compte général de l'exercice 2021 a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre des Finances en date du 30 juin 2022. 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 2021 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 dans 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.

Madame la 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 26 septembre 2022.

Le rapport général de la Cour des comptes portant sur l'exécution du budget pour l'exercice 2021 a été présenté aux membres de la Commission le 24 octobre 2022. Ce rapport aborde les trois volets suivants :

1. le contexte économique ;
2. le compte général 2021 suivant la législation nationale ;
3. les fonds spéciaux de l'État.

À l'occasion de cette même réunion, Madame Diane Adehm a été désignée rapportrice du présent projet de loi.

Lors de la réunion du 5 décembre 2022, les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire ont procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'État du 29 novembre 2022 avant de passer à la présentation et à l'adoption du présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

A. Le contexte économique

1. Aperçu de la situation économique pour l'année 2021

Selon la dernière Note de conjoncture du STATEC¹, le PIB du Luxembourg a augmenté de 6,9% en 2021. Dans le cadre de l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'année 2021², les prévisions de croissance s'élevaient à 7%.

L'emploi a progressé de 3,1% en 2021, alors que les projections établies dans le cadre du budget 2021 portaient d'une hausse de 1,9%.

Le taux de chômage s'est élevé à 5,7%, donc inférieur au taux de 7,1% estimé dans les prévisions budgétaires pour l'année 2021.

Le taux d'inflation a atteint 2,5%, alors que les estimations fin 2020 tablaient sur un taux plus faible, à savoir 1,3%.

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

Comme évoqué ci-dessus, l'exécution budgétaire de l'exercice 2020 ayant été dictée par l'avènement de la pandémie COVID-19, il découle de source que la persistance de cette dernière a eu un impact non négligeable sur la conception du budget 2021. Il en est ainsi que nombre de mesures discrétionnaires ont été déployées afin de mitiger les répercussions de la crise sanitaire sur les divers intervenants affectés.

L'ensemble des mesures mises en œuvre en guise de riposte contre les effets de la pandémie a été décerné par le biais de trois instruments successifs : le « paquet de stabilisation de l'économie » présenté en date du 25 mars 2020, le plan « *Neistart Lëtzebuerg* » lancé en date du 20 mai 2020 et finalement un dernier paquet comprenant l'« aide de relance » ainsi que l'« aide pour coûts non couverts » introduit le 13 novembre 2020. Il s'ensuit que les moyens budgétaires mis à disposition en vue de tempérer les répercussions négatives de la crise sanitaire se chiffrent à un total d'environ 11 milliards d'euros que l'on peut attribuer à trois instruments distincts :

- 3 030 millions d'euros sont dédiés au financement des mesures discrétionnaires ;

¹ Note de conjoncture 1-2022, juin 2022.

² Document parlementaire 7666.

- 4 590 millions d’euros correspondent à des reports de paiements concernant les impôts et cotisations sociales ;
- 3 390 millions d’euros sont alloués aux garanties bancaires de l’État en vue d’assurer l’accès à l’emprunt aux entreprises en difficulté.

En guise de précision, il est indiqué que pour l’exercice 2021, les montants effectivement déversés à titre des mesures sous rubrique s’élevaient à :

- 774 millions d’euros au titre des mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise ;
- 8 millions d’euros correspondant à des reports de paiements des impôts et des cotisations sociales ;
- 355 millions d’euros ayant trait à des prêts garantis par l’État.

Pour le détail desdites dépenses, il est renvoyé aux tableaux suivants faisant état des postes individuels pour chaque catégorie³.

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

<i>Mesures (en millions d’euros)</i>	<i>Montants prévus</i>	<i>Montants payés en 2021</i>
Dépenses en matière de gestion de la crise sanitaire	240	206
Avances remboursables en faveur des entreprises	400	28
Aides directes en faveur des entreprises et mesures pour soutenir l’investissement	330	24
Fonds de relance et de solidarité	200	234
Aides sectorielles (culture, sport, tourisme, agriculture)	40	1
Relance économique verte et durable	20	0
Mesures en faveur de l’éducation nationale	30	12
Mesures pour maintenir l’emploi : Chômage partiel et structurel	1 310	199
Indemnités pécuniaires de maladie	160	17
Congé pour raisons extraordinaires	250	50
Aides sociales : allocation de vie chère doublée et extension de la durée maximale de l’aide pour études supérieures	50	3
Total	3 030	774

Tableau 2 – Remboursements et reports de paiements

<i>Nature des reports (en millions d’euros)</i>	<i>Montants prévus</i>	<i>Montants reportés en 2021</i>
Impôts directs	1 290	4
Impôts indirects	300	0
Cotisations sociales	3 000	4
TOTAL	4 590	8

³ Source chiffres : Projet de plan budgétaire pour l’exercice 2021, Ministère des Finances ; Source tableau : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 8039-1).

Tableau 3 – Prêts garantis par l'Etat

<i>Mesures (en millions d'euros)</i>	<i>Montants prévus</i>	<i>Montants en circulation au 31 décembre 2021</i>
Régime de garanties étatiques	2 500	165
SNCI	600	0
BEI	33	24
SURE	77	77
Office du Ducroire	180	89
Total	3 390	355

À titre d'information, il est précisé qu'en date du 30 juin 2022, le montant effectivement déboursé s'élevait à 3 853 millions d'euros dont :

- 2 958 millions d'euros, soit 77%, au titre des mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise ;
- 540 millions d'euros, soit 14%, correspondant à des reports de paiements des impôts et des cotisations sociales ;
- 355 millions d'euros, soit 9%, ayant trait à des prêts garantis par l'État.

Dans ce contexte, il échet de noter qu'au 30 juin 2022, l'État a su recouvrer 436 millions d'euros, dont 386 millions d'euros correspondent à des remboursements de trop perçus en matière de chômage partiel et 50 millions d'euros au paiement rétroactif des cotisations sociales reportées.

Au moment de la rédaction du présent rapport, les mesures décernées dans le cadre de la lutte contre les répercussions de la crise sanitaire sont censées cesser de produire leurs effets au cours de l'exercice 2022.

3. Recommandation de la Cour des comptes

En guise de recommandation, la Cour des comptes renvoie à celle émise à l'occasion de son rapport général relatif au compte général 2020⁴ ainsi que dans son avis sur le projet de budget de l'État pour l'exercice 2023⁵ préconisant la formalisation du suivi et de l'évaluation des mesures discrétionnaires lors du dépôt des comptes généraux de l'État, des Programmes de stabilité et de croissance et lors de la présentation du budget de l'État.

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.

⁴ Rapport général de la Cour des comptes pour l'exercice 2020 (document parlementaire 7848-2), pp. 14 et 15.

⁵ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 et le projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 à 2026 (document parlementaire 8080-6), p.68.

B. Le compte général de l'Etat de l'exercice 2021 suivant la législation nationale⁶

1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2021

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 2021 affiche un résultat positif 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	- 2 205 466 227,37 euros
I.	Recettes effectives	21 928 126 873,50 euros
II.	Dépenses effectives	20 933 439 522,87 euros
III.	Excédent de recettes	994 687 350,63 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire »)	-1 210 778 876,74 euros

L'exercice 2021 dégage un résultat positif de 994 millions 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 -1,21 milliard d'euros.

Tableau 5 – Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	24 427 745,56 euros
I.	Recettes pour ordre	2 484 364 547,94 euros
II.	Dépenses pour ordre	2 474 689 410,06 euros
III.	Excédent de recettes pour ordre	9 675 137,88 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	34 102 883,44 euros

L'exercice 2021 dégage un excédent des recettes pour ordre de l'ordre de 9,68 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	3 827 507 469,41 euros
I.	Recettes	6 802 311 138,94 euros
II.	Dépenses	7 010 540 311,59 euros
III.	Excédent de dépenses	208 229 172,65 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	3 619 278 296,76 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 dépenses s'élève à 208,23 millions d'euros.

⁶ Source : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 8039-1).

2. Situation globale de l'exécution du budget 2021

Le budget voté de l'État de l'exercice 2021, tel qu'il fut arrêté par la loi du 19 décembre 2020⁷, a été modifié au cours de l'année 2021 par la loi du 6 août 2021 portant création d'un lycée à Mersch⁸. L'article 15 de la loi précitée a engendré des modifications dans les crédits des articles relatifs :

- aux services de l'État à gestion séparée (+ 300 000 euros),
- à la dotation dans l'intérêt du fonctionnement du service des restaurants scolaires (+ 838 600 euros),
- à la dotation dans l'intérêt du fonctionnement de l'enseignement primaire international et européen aux établissements d'enseignement public (+ 396 500 euros), et
- à la dotation dans l'intérêt du fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire classique et secondaire général (+ 282 100 euros).

Par rapport au budget définitif de l'État de l'exercice 2021, les variations des recettes et dépenses enregistrées au compte général de l'État de l'exercice 2021 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 7 – Budget et compte 2021

	Budget définitif 2021	Compte général 2021	Variation	
			En valeur	En %
Recettes				
– courantes	16 738 915 603,00	19 278 709 714,71	2 539 794 111,71	15,17
– en capital	143 445 400,00	126 340 213,47	- 17 105 186,53	- 11,92
– opérations financières	2 679 226 400,00	2 523 076 945,32	- 156 149 454,68	-5,83
Total recettes (1)	19 561 587 403,00	21 928 126 873,50	2 366 539 470,50	12,10
Dépenses				
– courantes	16 878 092 090,00	17 685 592 558,83	807 500 468,83	4,78
– en capital	2 466 734 092,00	2 523 081 758,26	56 347 666,26	2,28
– opérations financières	233 565 350,00	724 765 205,78	491 199 855,78	210,3
Total dépenses (2)	19 578 391 532,00	20 933 439 522,87	1 355 047 990,87	6,92
Excédent (1) – (2)	- 16 804 129,00	994 687 350,63	1 011 491 479,63	

Le compte général de l'exercice 2021 affiche un excédent de recettes de 994,69 millions d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un excédent de dépenses de 16,80 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 1,01 milliard d'euros.

Les variations par rapport aux prévisions avancées dans le cadre du budget définitif sont principalement dues aux facteurs suivants :

- les recettes courantes ont connu une nette augmentation dépassant les prévisions de 2,54 milliards d'euros, soit 15,17%, en raison notamment des recettes supplémentaires provenant des impôts généraux sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée ;
- il y a toutefois lieu de relever que les dépenses courantes ont elles-aussi subi une progression significative par rapport à ce qui a été prévu dans le cadre du budget définitif 2021. Ainsi, celles-ci ont augmenté de 808 millions d'euros, principalement en raison des dépenses supplémentaires pour les dotations de fonds de réserve à hauteur de 306 millions d'euros, les achats de biens non durables et de services à hauteur de 182 millions d'euros, les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale à hauteur de 162 millions d'euros et les salaires et charges sociales à hauteur de 91 millions d'euros ;

⁷ Document parlementaire 7666.

⁸ Document parlementaire 7800.

- il en est de même pour les dépenses pour opérations financières supérieures de 491 millions d’euros, soit de 210,3% par rapport au budget 2021. Cette variation provient de la reprise et du remboursement par l’État de sept prêts contractés sous la garantie de l’État par l’établissement public pour la réalisation des équipements de l’État sur le site de Belval-Ouest pour un montant global de 480 millions d’euros.

Le tableau ci-dessous présente l’exécution du budget de l’exercice 2021 en faisant abstraction des opérations financières.

*Tableau 8 – Budget et compte 2021
(hors opérations financières)*

	<i>Budget définitif 2021</i>	<i>Compte général 2021</i>	<i>Variation</i>	
			<i>En valeur</i>	<i>En %</i>
Recettes				
– courantes	16 738 915 603,00	19 278 709 714,71	2 539 794 111,71	15,17
– en capital	143 445 400,00	126 340 213,47	- 17 105 186,53	- 11,92
Total recettes (1)	16 882 361 003,00	19 405 049 928,18	2 522 688 925,18	14,94
Dépenses				
– courantes	16 878 092 090,00	17 685 592 558,83	807 500 468,83	4,78
– en capital	2 466 734 092,00	2 523 081 758,26	56 347 666,26	2,28
Total dépenses (2)	19 344 826 182,00	20 208 674 317,09	863 848 135,09	4,47
Excédent (1) – (2)	- 2 462 465 179,00	- 803 624 388,91	1 658 840 790,09	

Le compte général de l’exercice 2021 hors opérations financières, affiche donc un excédent de dépenses de 803,62 millions d’euros, alors que le budget définitif a tablé sur un déficit de 2,46 milliards d’euros.

Selon le projet de loi déposé⁹, l’écart entre le compte général 2021 hors opérations financières et le budget définitif pour l’année 2021 s’élève à 1,66 milliard d’euros. Cette différence s’explique :

- en ce qui concerne les dépenses : par les mesures étatiques prises en faveur des ménages et des entreprises, qui ont permis de soutenir la reprise économique en 2021 ;
- en ce qui concerne les recettes : par la crise sanitaire et les difficultés pour établir un budget prévisionnel. Une approche très prudente a été poursuivie pour l’élaboration du budget, surtout en ce qui concerne les projections des recettes.

De manière générale, le résultat bien plus favorable du compte général s’explique donc dans une large mesure par une dynamique plus positive que prévue des recettes, résultant de la reprise, elle-même favorisée par les mesures de soutien mises en place par l’État.

3. Recettes du budget de l’exercice 2021

Le compte général pour l’exercice 2021 comprend des recettes courantes de 19,28 milliards d’euros, des recettes en capital de 126,34 millions d’euros et des recettes pour opérations financières de 2,52 milliards d’euros, soit un total de 21,93 milliards d’euros.

Les recettes totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif, de l’ordre de 2,37 milliards d’euros, soit +12,10%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2021, les recettes restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l’année 2021 de l’ordre de 2,52 milliards d’euros (écart de 14,94%).

Au niveau des recettes en capital, la moins-value se chiffre à 17,11 millions d’euros (-11,92%). La plus-value des recettes courantes se chiffre à 2,54 milliards d’euros (+15,17%).

⁹ Document parlementaire 8039-0.

Les principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2021 se présentent comme suit¹⁰ :

Tableau 9 – Principales variations au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2021

<i>Description</i>	<i>Montant de la variation</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	+526 millions d'euros
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux	+408 millions d'euros
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	+254 millions d'euros
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	+231 millions d'euros
Taxe d'abonnement sur les titres de société	+186 millions d'euros
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités	+172 millions d'euros
Droits d'enregistrement	+101 millions d'euros

Le projet de loi déposé¹¹ indique que les écarts constatés au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2021 s'expliquent avant tout par une approche prudente adoptée au moment de l'estimation des recettes lors de l'élaboration du projet de budget pour 2021, en raison des incertitudes entourant l'évolution de la pandémie et des effets conjoncturels négatifs constatés tout au long de l'année 2020.

Les variations des principaux impôts directs et indirects par rapport à l'exercice 2020 sont illustrées dans les deux tableaux suivants¹².

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

<i>en millions d'euros</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>Variation 2021 / 2020</i>	
			<i>en mio d'euros</i>	<i>en %</i>
Impôt sur le revenu des collectivités	1 931,44	2 121,90	190,46	9,9
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4 470,06	4 799,10	329,05	7,4
Impôt fixé par voie d'assiette	808,97	1 025,62	216,65	26,8
Impôt sur les revenus de capitaux	419,56	758,38	338,82	80,8
Impôt concernant les contribuables non-résidents	0,81	0,52	-0,29	-36,1

Il ressort du tableau 10 que la majorité des principaux impôts directs a connu une évolution positive significative par rapport à l'exercice précédent. Ainsi, l'impôt sur le revenu des collectivités a augmenté de 190 millions d'euros, soit de 9,9%, l'impôt retenu sur les traitements et salaires de 329 millions d'euros, soit de 7,4%, l'impôt fixé par voie d'assiette de 217 millions d'euros, soit de 26,8%, et l'impôt sur les revenus de capitaux de 339 millions d'euros, soit de 80,8%.

Concernant l'impôt sur le revenu des collectivités, la progression connue provient principalement de l'encaissement des soldes des années précédant la crise sanitaire suite à l'introduction de l'imposition automatique et de la déclaration électronique. Lors de la réunion jointe de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et de la Commission des Finances et du Budget du 31 janvier 2022,

¹⁰ Source : Projet de loi déposé, tableau 6, document parlementaire 8039-0.

¹¹ Document parlementaire 8039-0.

¹² Source : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 8039-1) ; 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 2021 . 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.

il est souligné que cette variation ne pourrait dès lors guère être considérée comme une tendance qui s'annoncerait, mais comme un phénomène isolé.

Pour ce qui est de l'impôt sur les traitements et salaires, l'évolution est due à la situation globalement positive du marché de l'emploi ; le niveau de l'emploi salarié intérieur a progressé de 3,6% de 2020 à 2021 et le chômage a atteint un niveau inférieur à celui avant la crise.

L'augmentation de l'impôt fixé par voie d'assiette s'explique par le nombre croissant des contribuables ainsi que par des encaissements importants de soldes découlant entre autres de la mesure temporaire de l'imposition au quart-taux, c'est-à-dire 10,5%, des plus-values de cession de biens immobiliers et de terrains à bâtir.

En ce qui concerne la progression significative de l'impôt sur les revenus de capitaux, il est à noter que celle-ci a eu lieu en raison de versements importants de dividendes. Dans ce contexte, il est également renvoyé à un certain effet de rattrapage à attribuer à la recommandation de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF ») émise à l'attention des établissements de crédit appelant ces derniers à retenir les dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021¹³.

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

<i>en millions d'euros</i>	2020	2021	<i>Variation 2021 / 2020</i>	
			<i>en mio d'euros</i>	<i>en %</i>
Recettes de TVA	3 843,38	4 538,72	695,34	18,1
Recettes communes de l'UEBL	937,34	1 014,42	77,08	8,2
Taxe d'abonnement	1 050,38	1 280,46	230,09	21,9
Droits d'enregistrement	360,24	485,31	125,07	34,7

Concernant l'augmentation de 18,1% des recettes induites par la taxe sur la valeur ajoutée, celle-ci est due à deux facteurs : premièrement, la reprise économique a permis à l'État de recueillir davantage de recettes et, deuxièmement, comme évoqué à l'occasion de la réunion jointe de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et de la Commission des Finances et du Budget du 31 janvier 2022, en 2020, les remboursements de soldes créditeurs de taxe sur la valeur ajoutée ont atteint un niveau extraordinairement élevé afin de répondre au besoin accru de liquidités dans le chef des entreprises lié à la crise sanitaire ; il est prévu que cette situation devrait se normaliser en raison de la fin des mesures discrétionnaires.

Au vu de la reprise des déplacements, notamment transfrontaliers, en 2021 et du recours moindre au télétravail, les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise ont augmenté de 8,2%.

L'augmentation substantielle des recettes provenant de la taxe d'abonnement est due à l'évolution généralement positive des marchés financiers durant l'année 2021.

La progression importante des recettes relevant des droits d'enregistrement s'explique par un dynamisme marqué des transactions sur le marché immobilier ; la hausse continue des prix de vente contribue de manière non négligeable à l'augmentation des recettes de l'État en ce qui concerne les droits d'enregistrement.

4. Dépenses du budget de l'exercice 2021

Le compte général pour l'exercice 2021 porte sur des dépenses courantes de 17,69 milliards d'euros, des dépenses en capital de 2,52 milliards d'euros et des dépenses pour opérations financières de 724,77 millions d'euros, soit des dépenses totales de 20,93 milliards d'euros.

Les dépenses totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif. L'écart s'élève à 1,36 milliard d'euros, soit +6,92%. En faisant abstraction des

¹³ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 et le projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 à 2026 (document parlementaire 8080-6).

dépenses pour opérations financières réalisées en 2021, les dépenses totales s'élèvent à 20,21 milliards d'euros et dépassent les prévisions du budget voté de 863,85 millions d'euros, soit un écart de +4,47%.

Au niveau des dépenses courantes et en capital on constate des plus-values de respectivement 807,50 millions d'euros (+4,78%) et de 56,35 millions d'euros (+2,28%).

Étant donné que le compte général pour l'exercice budgétaire 2020¹⁴ a renseigné un total de 23,02 milliards d'euros de dépenses, on constate donc en 2021 une diminution totale des dépenses de l'ordre de 2,09 milliards d'euros, démontrant ainsi le caractère exceptionnel de l'exercice 2020, particulièrement marqué par la crise sanitaire.

Les principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021 s'élèvent comme suit¹⁵ :

Tableau 12 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021

<i>Description</i>	<i>Variation</i>
Crédits contractés sous la garantie de l'Etat par l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest: remboursement en capital	+ 399 millions d'euros
Frais de fonctionnement pour la gestion de crises	+ 110 millions d'euros
Prophylaxie des maladies contagieuses: indemnités pour déclarations de maladies contagieuses, indemnités des hommes de l'art chargés de missions en cas d'épidémies, participation à la lutte contre la rage, dépenses dans l'intérêt de la lutte contre les épidémies et relatif au Règlement sanitaire international: frais concernant la médecine de catastrophe	+ 84 millions d'euros
Alimentation du fonds de dotation globale des communes: dotation complémentaire	+ 84 millions d'euros
Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations	+ 83 millions d'euros
Dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi	+ 70 millions d'euros

Selon le projet de loi déposé¹⁶, la majorité des dépassements a eu lieu à des fins de lutte contre la crise liée à la pandémie de la Covid-19.

Les principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021 s'élèvent comme suit¹⁷ :

Tableau 13 – Principales variations négatives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2021

<i>Description</i>	<i>Variation</i>
Réalisation d'ouvrages de génie civil	- 29 millions d'euros
Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	- 28 millions d'euros
Transferts de capitaux aux entreprises	- 22 millions d'euros

14 Document parlementaire 7848.

15 Source : Projet de loi déposé, tableau 4, document parlementaire 8039-0.

16 Document parlementaire 8039-0.

17 Source : Rapport général de la Cour des comptes (document parlementaire 8039-1).

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.

En ce qui concerne le compte général de l'État de l'exercice 2021, 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 34 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 2019¹⁸ et 2020¹⁹ précisant que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire « encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts d'ores et déjà entrepris en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre ».

Recommandation 2 – La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère à cet effet ses susdites recommandations encourageant 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.
- 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.
- 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 2020²⁰ prévoit une dérogation à l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi

¹⁸ Document parlementaire 7676-2.

¹⁹ Document parlementaire 7848-3.

²⁰ Document parlementaire 7500.

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.

Pour l'exercice budgétaire 2021, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à environ 7,99 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6,21 millions d'euros.

La Cour des comptes a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 153 arrêtés de transfert. Dans 4 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 standardisé²¹.

Recommandation 3 – La Commission du Contrôle de l'exécution constate que les 4 cas relevés par la Cour des comptes, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères d'État (un cas), de la Culture (un cas), de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (deux cas). Par conséquent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, 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 2021 s'élève à environ 2,07 milliards d'euros dont 1,32 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes et 255,12 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 1,96 milliards d'euros dont 1,22 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes, 233,98 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 499,91 millions d'euros pour le budget des dépenses pour opérations financières.

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 242,08 millions d'euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à environ 981,15 millions d'euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 90,99% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 11 articles.²²

*

21 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 2021 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 8039-1).

22 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 20 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 42, 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 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 2020. Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles (article 35.6.93.000 : Alimentation du Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises : Participation étatique) et des dons (article 35.6.93.001 : Alimentation du Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises : Participation de tiers). Ce fonds spécial avait initialement pour mission de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises, exerçant une activité économique énumérée dans l'annexe de ladite loi, pour les mois de juin à novembre 2020 et prévues aux articles 3 et 4 de cette loi.

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, le fonds spécial peut prendre 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.

De plus, sur base de la loi du 23 mars 2021 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 décembre 2020, le fonds spécial peut également prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois d'avril 2021 à juin 2021. Compte tenu de la loi du 16 juillet 2021 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 décembre 2020, le fonds spécial peut aussi prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois de juillet 2021 à octobre 2021 et finalement compte tenu de la loi du 16 décembre 2021 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 décembre 2020, le fonds spécial peut aussi prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois d'octobre 2021 à décembre 2021.

Ces différentes modifications législatives précisent et complètent les missions du fonds spécial, la méthode de calcul ainsi que les modalités d'attribution de cette aide.

b) Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie, placé sous l'autorité du ministre de l'Énergie, a été créé en vertu de l'article 13 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. À noter que ce fonds a repris les avoirs et les actifs dont disposaient le Fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Enfin, il contribue au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ainsi que ceux prévus par la législation communautaire en la matière.

Depuis l'exercice 2021, les subventions allouées sur base de la loi du 25 juin 2021 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes et portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat sont également à charge du Fonds climat et énergie.

c) Fonds pour la protection de l'environnement

Au courant de l'exercice 2021, les projets éligibles et les taux d'intervention du fonds ont été ponctuellement adaptés, à savoir par le biais de l'article 6 de la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes. L'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement a été complété par une nouvelle formulation « o) une subvention de participation annuelle pour frais de fonctionnement d'un programme de protection de la nature, une subvention de certification annuelle, ainsi que les frais des conseillers pacte nature dans le

cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes ».

d) *Fonds spécial de soutien au développement du logement*

Par le biais de l'article 13 de la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0, la loi modifiée du 25 mars 2020, portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement a été complétée par trois dispositions.

Dorénavant, 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 rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0. Ce fonds peut ainsi intervenir dans le financement des projets mis en œuvre par les communes dans le cadre du Pacte logement 2.0 et il est alimenté par les remboursements effectués à l'État des participations financières indûment ou trop perçues par les communes.

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 2021 de quelque 2,93 millions d'euros.

Les avoirs des fonds spéciaux ont connu une augmentation de 0,11% durant l'exercice 2021 :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2021 : 2,71 milliards d'euros ;
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2021 : 2,71 milliards d'euros ;
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 2,93 millions d'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 2021 avaient tablé sur une diminution des avoirs des fonds spéciaux, à savoir de l'ordre de -14,79%, soit 307,93 millions d'euros.

Selon le rapport de la Cour des comptes, cette situation s'explique par le fait qu'en 2021 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 2021, les recettes des fonds spéciaux pour l'année 2021 étaient estimées à environ 6,22 milliards d'euros. D'après le compte général 2021, les recettes effectives s'élèvent à 6,78 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de 8,97%, soit 558,20 millions d'euros, par rapport au projet de budget²³.

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 2021 s'explique comme suit :

- prise en compte des recettes du Fonds de relance et de solidarité (91,45 millions d'euros). En effet, le Fonds de relance et de solidarité, créé par l'article 11 de la loi modifiée du 24 juillet 2020, 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. Au moment de la présentation du projet de budget de l'exercice 2021, aucune recette n'était prévue pour l'exercice 2021.
- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 428,21 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation de certains fonds spéciaux, dont les plus importantes concernent :
 - le Fonds de dotation globale des communes avec 139,16 millions d'euros, suite notamment à l'augmentation des produits de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - le Fonds pour l'emploi avec 133,52 millions d'euros, suite à l'augmentation des produits de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune et de la cotisation sociale prélevée sur les

²³ La Cour des comptes a dressé un tableau reprenant l'évolution des recettes totales des fonds spéciaux (voir tableau 23, page 26 du rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 8039-1)

carburants, ainsi qu'à la comptabilisation d'une subvention accordée par la Commission européenne suivant le règlement européen (UE) 2020/2221 qui « fixe les règles et les modalités d'application relatives aux ressources supplémentaires prévues en tant que soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de la COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie » ;

- le Fonds de relance et de solidarité avec 60 millions d'euros ;
 - le Fonds de la coopération au développement avec 55 millions d'euros ;
 - le Fonds climat et énergie avec 20 millions d'euros
 - le Fonds pour la protection de l'environnement avec 19,58 millions d'euros.
- prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2021 pour les fonds spéciaux suivants :
- le Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal) avec 108,14 millions d'euros ;
 - le Fonds de pension (augmentation des recettes au niveau de la fonction publique) avec 37,03 millions d'euros ;
 - le Fonds de la coopération au développement (augmentation des remboursements) avec 9,06 millions d'euros.

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

D'après le projet de budget 2021, les dépenses des fonds spéciaux pour l'année 2021 étaient estimées à environ 6,53 milliards d'euros. D'après le compte général 2021, les dépenses effectives s'élèvent à 6,78 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de 3,79%, soit 247,34 millions d'euros, par rapport au projet de budget²⁴.

Or, la Cour des comptes tient à relever que, pour l'exercice 2021, une comparaison entre les dépenses effectives et les dépenses projetées a été transmise à la Cour des comptes dont les données proviennent de différentes sources ; dans deux cas, la Cour des comptes n'a pas été en mesure de discerner l'origine des chiffres utilisés.

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 2021 s'explique comme suit :

- Les dépenses du Fonds de relance et de solidarité (218,77 millions d'euros) ne figuraient pas dans le projet de budget 2021, étant donné qu'au moment de la présentation du projet de loi, aucune dépense à charge de ce fonds spécial n'était prévue pour l'exercice 2021 ;
- Les dépenses du Fonds de dotation globale des communes ont été sous-estimées de 247,31 millions d'euros (12,37%). En effet, la redistribution aux communes a été plus importante que prévue, compte tenu des recettes supplémentaires de 108,14 millions d'euros en provenance de l'impôt commercial communal et de 51,86 millions d'euros en provenance de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- Pour le Fonds de la coopération au développement, il y a lieu de signaler que les dépenses budgétisées étaient sous-estimées de 49,28 millions d'euros (18,77%), étant donné que les dépenses pour les programmes et projets de coopération mis en œuvre par l'agence Lux-Development (sous-estimation de 13,97 millions d'euros) et mis en œuvre conjointement avec des organisations internationales (sous-estimation de 20,57 millions d'euros), ainsi que les dépenses de l'aide humanitaire (sous-estimation de 13,19 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues au projet de budget ;
- Pour le Fonds spécial pour le soutien au développement du Logement, il y a lieu de relever que les dépenses budgétisées étaient également sous-estimées de 29,71 millions d'euros (21,09%), compte tenu des aides à la pierre (sous-estimation de 33,80 millions d'euros) ;

²⁴ La Cour des comptes a dressé un tableau reprenant l'évolution des dépenses totales des fonds spéciaux (voir tableau 24, page 28 du rapport général de la Cour des comptes, document parlementaire 8039-2).

- Quant au Fonds de pension, la situation se présente analogue en ce que la dépense budgétisée était sous-estimée de 53,06 millions d’euros (5,57%) ;
- Au sujet des fonds d’investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principales sous-estimations. Le tableau de la page 29 du rapport général illustre l’évolution prévue et réelle du Fonds du rail, dont les dépenses budgétisées étaient sous-estimées de 64,56 millions d’euros (14,65%).

Par ailleurs, pour divers fonds spéciaux le niveau des dépenses budgétisées n’a pas été atteint :

- Au sujet du Fonds pour l’emploi, les dépenses effectives sont moins élevées qu’initialement prévues au projet de budget 2021. Cette différence de 113,75 millions d’euros (9,85%) provient notamment de dépenses moins importantes que prévues au projet de budget 2021 pour les diverses actions en faveur de l’emploi (surestimation de 81,58 millions d’euros) ;
- Concernant le Fonds d’équipement sportif national, la dépense budgétisée était surestimée de 38,97 millions d’euros (77,94%) provenant notamment d’une surestimation de 38,95 millions d’euros pour les projets du onzième programme quinquennal ;
- De plus, 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 47,73 millions d’euros (50,98%) suite au financement de projets en relation avec l’aide à l’enfance (surestimation de 10,84 millions d’euros) et de projets de construction des établissements d’enseignement privé (surestimation de 30,54 millions d’euros) ;
- Par ailleurs, pour le Fonds climat et énergie, la dépense budgétisée était également surestimée de 51,32 millions d’euros (34,21%), ayant trait à des retards dans l’exécution des projets « énergie » à savoir les mécanismes de compensation (surestimation de 26,50 millions d’euros) et des mesures de coopération avec d’autres pays dans le domaine de l’énergie (surestimation de 15 millions d’euros) ainsi que dans l’exécution des projets « climat », notamment dans le cadre du financement climatique international (surestimation de 11,07 millions d’euros) ;
- Pour ce qui est du Fonds pour la gestion de l’eau, les dépenses budgétisées ont été surestimées de 32,20 millions d’euros (30,76%).

Pour les trois fonds d’investissement cités ci-avant sous le tiret 4, une analyse plus poussée s’avèrerait impossible, selon la Cour des comptes, en l’absence d’une ventilation des dépenses par projet.

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 afin qu’une analyse plus approfondie des dépenses des fonds spéciaux devienne possible.

B. Dette de l’Etat central

1. Emprunts nouveaux

Une émission obligataire a été lancée en mars 2021 afin de renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l’État pour faire face à la situation de crise. Cette opération a permis de lever 2,5 milliards d’euros sur dix ans à un taux négatif de -0,045%.

2. Remboursements

La Trésorerie de l’État a également remboursé, au cours de l’année 2021, un prêt auprès de la Banque européenne d’investissement pour un montant de 150 millions d’euros, ainsi que sept prêts repris par l’État au Fonds Belval, pour un montant global de 480 millions d’euros.

3. Encours de la dette de l’Etat central

Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l’encours au 31 décembre 2021 des emprunts et des prêts bancaires à moyen et à long terme de l’État central s’élève à 14,96 milliards d’euros (comparé à 12,60 milliards d’euros le 31 décembre 2020)²⁵.

²⁵ Source : Projet de loi déposé, tableau 7, document parlementaire 8039-0.

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 Madame la Ministre des Finances²⁶ 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 2022.

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 des dotations budgétaires.

Le solde de l'administration centrale selon les normes SEC 2010 pour l'année 2021 est estimé à - 326 millions d'euros. Ce déficit représente :

- un écart de +477,6 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 +2,19 milliards d'euros par rapport au projet de budget 2021 pour l'administration centrale.

Le projet de loi déposé²⁷ indique que, même si les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 auront permis de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, celui-ci ne pourra être réduit entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Comme pour les chiffres établis selon la comptabilité nationale, le solde SEC2010 qui ressort du PSC 2022 connaît une amélioration considérable par rapport au budget initial, ceci étant expliqué par les estimations initiales prudentes et une amélioration conjoncturelle meilleure que prévue.

*

²⁶ Document parlementaire 8039-0.

²⁷ Document parlementaire 8039-0.

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

Luxembourg, le 7 octobre 2022

En référence à votre lettre du 23 septembre 2022 concernant le rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2021, j'ai l'honneur de vous présenter ci-après les observations du Ministère des Finances en vertu de [I]'article 4, paragraphe 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

Le Ministère des Finances prend note de la recommandation de la Cour relative au suivi des mesures prises en réponse à la pandémie du COVID-19. Un tableau reprenant l'exécution de ces mesures a été présenté dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique. Cette présentation du suivi des mesures fera également partie des prochains comptes généraux.

Au sujet du déséquilibre entre recettes et dépenses pour ordre, le Ministère des Finances tient à noter que des efforts afin de réduire à un minimum ces déséquilibres sont entrepris. Certaines dépenses et recettes ne peuvent pas être réalisées ou enregistrées dans les délais voulus. Par exemple, pour certains des projets financés par l'UE, les décomptes finaux se font attendre au-delà de l'exercice budgétaire. Un rappel sera lancé aux ministères et administrations afin de les sensibiliser au report de solde et à l'équilibrage du budget pour ordre.

Quant aux modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le Ministère des Finances tient à souligner qu'au cours des dernières années d'importants efforts ont été entrepris afin de réduire l'écart entre les deux approches, mais qu'il n'est pas possible d'éliminer complètement cet écart, ceci principalement dû aux périmètres respectivement aux approches comptables différentes.

En ce qui concerne les remarques relatives aux transferts de crédits, le [M]inistère des Finances rappellera aux ministères et aux administrations de respecter la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat en motivant suffisamment leurs transferts de crédits.

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 2021 n'appellent pas d'autres observations de la part du Ministère des Finances.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a émis son avis relatif au projet de loi 8039 en date du 29 novembre 2022.

La Haute Corporation note que, selon l'exposé des motifs, 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 803,6 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 2 462,4 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, « [I]a différence de quelque 1,6 milliard d'euros entre le budget voté et le compte général témoigne tout d'abord du défi qu'a représenté la crise sanitaire pour établir un budget prévisionnel. En effet, les incertitudes de l'époque autour de l'évolution de la pandémie ont rendu cet exercice particulièrement difficile et une approche très prudente a été poursuivie pour l'élaboration du budget, surtout en ce qui concerne les projections des recettes pour lesquelles des plus-values de 2,5 milliards d'euros ou un écart de 14,94% sont enregistrées par rapport au budget voté ».

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2021 s'est clôturé avec un excédent de 994,6 millions, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 16,8 millions d'euros.

Le Conseil d'Etat note, d'une part, que le compte général pour l'exercice 2021 renseigne des dépenses courantes de 17 685,5 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 523 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 0,724 millions d'euros, avec un total de 20 933,4 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget

voté de 19 578,3 millions d'euros, soit un écart de 6,92 pour cent entre le budget voté et le compte général.

Selon l'exposé des motifs, l'évolution plus importante des dépenses courantes inscrite au compte général par rapport au budget voté « s'explique surtout par les mesures étatiques prises en faveur des ménages et des entreprises, qui ont permis de soutenir la reprise économique en 2021. » L'exposé des motifs reprend dans le tableau 4A un décompte plus précis des frais de fonctionnement pour la gestion de crises d'un montant total de 109 842 177,52 euros.

Il ressort par ailleurs du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les autres variations majeures proviennent des crédits contractés sous la garantie de l'État par l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest : du remboursement en capital (+399 041 925,41 euros), des frais de fonctionnement pour la gestion de crises (+109 842 177,52 euros), de la prophylaxie des maladies contagieuses (+84 003 571,56 euros), de l'alimentation du fonds de dotation globale des communes (dotation complémentaire) (+83 977 624,26 euros), de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension (cotisations) (+82 507 043,89 euros), de la dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi (+69 687 379 euros), des services publics d'autobus assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de concession conclus avec l'État (+67 801 481,68), de l'alimentation du fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises (participation étatique) (+60 000 000 euros), de la participation dans le capital social de sociétés, de fonds d'investissement, de groupements d'intérêt économique ou d'autres organismes (+55 739 415,72 euros), de la contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs (+54 193 054,95 euros) et de l'alimentation du fonds de dotation globale des communes (participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée) (+ 51 857 238,28 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2021 est reprise au tableau n° 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2021 renseigne des recettes courantes de 16 738,9 millions d'euros, des recettes en capital de 134,4 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 2 679,2 millions d'euros, soit des recettes totales de 19 561,6 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 2 539,8 millions d'euros.

La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2021 et les écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2021 sont reprises au tableau n° 5 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour les produits des emprunts publics consolidés, le transfert de revenus des administrations centrales et des administrations de la sécurité sociale et de la vente de terrains et bâtiments dans le pays. Les principales plus-values au niveau des recettes sont reprises au tableau n° 6 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les plus-values les plus importantes proviennent du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (+525 894 661,18 euros), des impôts retenus sur les revenus de capitaux (+408 375 928,99 euros), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ 254 104 206,89), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+230 617 460,05 euros), de la taxe d'abonnement sur les titres de société (+186 475 779,76 euros) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (+171 899 671,47 euros). Selon l'exposé des motifs, « [l]es variations constatées ci-avant s'expliquent avant tout par une approche prudente adoptée au moment de l'estimation des recettes lors de l'élaboration du projet de budget pour 2021, en raison des nombreuses incertitudes entourant l'évolution de la pandémie et des effets conjoncturels négatifs constatés tout au long de l'année 2020. Grâce aux mesures étatiques déployées pour soutenir les ménages et maintenir le tissu productif du pays, le Luxembourg a toutefois réussi à retrouver la voie de la reprise en 2021, l'embellie conjoncturelle ayant ainsi contribué au rétablissement des recettes publiques ».

Le tableau n° 7 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2021.

Les auteurs du projet de loi 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. 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, le solde SEC2010 pour 2021 est estimé à - 326 millions d'euros, ce qui représente un écart de 477,6 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 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 que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2021 à 2 714,8 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 indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des Services de l'État à gestion séparée (« SEGS ») : le solde fin 2021 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 160,3 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 8039-0, 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.

Ad article 2

L'article 2 reprend les fonds de tiers déposés auprès de la Trésorerie de l'État, 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.

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 reprises 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 2021.

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État relève que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement et qu'il y a, par conséquent, lieu d'adapter les références en cause.

En outre, la Haute Corporation note qu'il convient de supprimer le sigle précédé du deux-points « LTA Ettelbrück ».

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de suivre les observations d'ordre légistique émises 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 réitère à cet effet ses susdites recommandations encourageant 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 4 cas relevés par la Cour des comptes, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères d'État (un cas), de la Culture (un cas), de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (deux cas). Par conséquent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, 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 afin qu'une analyse plus approfondie des dépenses des fonds spéciaux devienne possible.

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 8039-0.

*

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2021

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 2021, figurant en annexe, est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I-	Recettes effectives	19 405 049 928,18 euros
II-	Dépenses effectives	20 208 674 317,09 euros
III-	Excédent	-803 624 388,91 euros

B. Recettes et dépenses relatives aux opérations financières

I-	Recettes effectives	2 523 076 945,32 euros
II-	Dépenses effectives	724 765 205,78 euros
III-	Excédent	1 798 311 739,54 euros

L'excédent cumulé de 994 687 350,63 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde s'établit à -1 210 778 876,74 euros.

C. Recettes et dépenses pour ordre

I-	Recettes pour ordre	2 484 364 547,94 euros
II-	Dépenses pour ordre	2 474 689 410,06 euros
III-	Excédent de recettes	9 675 137,88 euros

L'excédent de recettes pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit à 34 102 883,44 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2021 comme suit :

I – Fonds des communes

Fonds communal de péréquation conjoncturelle	52 191 668,82 euros
Fonds de dépenses communales	1 053 884,80 euros
Total des fonds des communes	53 245 553,62 euros

II – Fonds d'autres tiers

Consignations judiciaires	7 900 306,47 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 2021 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

Fonds d'investissements publics administratifs	88 922 698,47 euros
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	386 641,87 euros
Fonds de la coopération au développement	15 993 659,32 euros
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21 715 472,77 euros
Fonds social culturel	4 424,28 euros
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	198 419,61 euros
Fonds spécial des eaux frontalières	488 036,20 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	99 793 748,93 euros
Fonds pour l'emploi	407 644 578,26 euros
Fonds d'entretien et de rénovation	68 278 757,25 euros
Fonds de dotation globale des communes	0,00 euros
Fonds spécial de soutien au développement du logement	44 063 562,25 euros
Fonds pour la loi de garantie	94 959 927,36 euros
Fonds pour la gestion de l'eau	155 427 857,33 euros
Fonds de l'innovation	31 930 986,22 euros
Fonds climat et énergie	773 463 400,86 euros
Fonds pour les monuments historiques	22 754 986,84 euros
Fonds d'équipement militaire	990 379,31 euros
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	46 986 876,38 euros
Fonds spécial de la pêche	276 247,88 euros
Fonds pour la protection de l'environnement	25 839 479,64 euros
Fonds des pensions	7 337 570,32 euros
Fonds du rail	74 551 102,78 euros
Fonds pour la réforme communale	28 949 592,73 euros
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37 692 570,01 euros
Fonds des routes	132 401 267,62 euros

Fonds de relance et de solidarité	21 162 206,37 euros
Fonds d'investissements publics scolaires	31 546 054,69 euros
Fonds pour investissements socio-familiaux	155 822 522,74 euros
Fonds des investissements hospitaliers	167 251 248,61 euros
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	75 201 371,70 euros
Fonds d'équipement sportif national	82 455 312,56 euros
Fonds pour la promotion touristique	338 552,85 euros
Total	2 714 829 514,01 euros

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

Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor	331 783 873,54 euros
Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux	511 519 049,12 euros
Total des fonds de couverture de dettes de l'Etat sans incidence budgétaire	843 302 922,66 euros

Art. 4. L'avoir disponible des services de l'État à gestion séparée est arrêté à la fin de l'exercice 2021 comme suit :

Administration de la navigation aérienne	31 157 436,72 euros
Agence pour le développement de l'emploi	3 517 566,38 euros
Archives nationales	1 064 645,58 euros
Atert Lycée Redange	56 965,50 euros
Athénée de Luxembourg	222 061,99 euros
Bibliothèque nationale	3 484 012,04 euros
Centre de gestion informatique de l'éducation	986 279,25 euros
Centre de logopédie	613 703,34 euros
Centre des technologies de l'information de l'État	89 477 347,81 euros
Centre national de l'audiovisuel	1 694 095,56 euros
Centre national de littérature	319 259,96 euros
Centre pour le développement des compétences relatives à la vue	34 370,37 euros
Commissariat aux affaires maritimes	734 122,93 euros
École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg	951 436,63 euros
École internationale Differdange et Esch-sur-Alzette	145 514,13 euros
Ecole internationale Mersch Anne Beffort	921 994,63 euros
Ecole internationale de Mondorf-les-Bains	661 314,97 euros
École nationale de l'éducation physique et des sports	21 601,02 euros
École nationale pour adultes	28 994,58 euros
Eis Schoul – École primaire de recherche basée sur une pédagogie inclusive	281 031,07 euros
Institut national des langues	7 198 118,79 euros
Lycée Aline Mayrisch	28 696,76 euros
Lycée Bel-Val	213 029,66 euros
Lycée classique d'Echternach	120 849,61 euros
Lycée classique/technique de Diekirch	329 013,44 euros

Lycée de garçons à Luxembourg	64 207,56 euros
Lycée de garçons Esch	132 712,11 euros
Lycée des arts et métiers	795 131,77 euros
Lycée du Nord	298 625,78 euros
Lycée Edward Steichen	707 055,45 euros
Lycée Ermesinde	679 669,08 euros
Lycée Hubert Clement	330 756,39 euros
Lënster Lycée International School	201 577,53 euros
Lycée Michel Rodange	66 885,08 euros
Lycée Robert-Schuman Luxembourg	95 942,35 euros
Lycée technique agricole	939 927,72 euros
Lycée technique de Bonnevoie	250 340,21 euros
Lycée technique de Lallange	152 521,39 euros
Lycée technique du Centre	147 165,92 euros
Lycée technique Ecole de commerce et de gestion	115 767,64 euros
Lycée technique Esch-Alzette	438 995,84 euros
Lycée technique d'Ettelbruck	741 390,77 euros
Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher	124 434,52 euros
Lycée technique Josy Barthel Mamer	164 133,95 euros
Lycée technique Mathias Adam	302 856,73 euros
Lycée technique Michel Lucius	78 086,18 euros
Lycée Nic Bieber	69 974,41 euros
Lycée technique pour professions éducatives et sociales	170 892,11 euros
Lycée technique pour professions de santé	287 993,68 euros
Musée national d'histoire et d'art	1 178 635,40 euros
Musée national d'histoire naturelle	669 809,82 euros
Nordstad-Lycée	271 588,85 euros
Restaurants scolaires	2 719 505,13 euros
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	1 589 665,20 euros
Service de la formation professionnelle	745 483,25 euros
Service de la formation des adultes	369 464,70 euros
Service national de la jeunesse	918 285,06 euros
Sportlycée	255 314,96 euros
Total	160 338 259,26 euros

Luxembourg, le 5 décembre 2022

La Présidente-Rapportrice,
Diane ADEHM

