



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 25 novembre 2022

(*visio*)

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 16 juin 2022 et des réunions des 14 et 24 octobre 2022 et du 7 novembre 2022
2. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :
  - 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
  - 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
  - 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
  - 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
  - 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
  - 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
  - 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
  - 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
  - 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
  - 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
  - 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0- Rapporteur : Monsieur Max Hahn
- 8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026  
- Rapporteur : Monsieur Max Hahn  
  
- Présentation de l'avis de la Cour des comptes

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter  
M. Aly Kaes, observateur

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes  
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes  
M. Luc Schammel, Mme Carine Silva, de la Cour des comptes  
  
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 16 juin 2022 et des réunions des 14 et 24 octobre 2022 et du 7 novembre 2022**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
- 5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
- 6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
- 7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
- 9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
- 10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
- 11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

**8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026**

Les représentants de la Cour des comptes présentent les points saillants de leur avis sur le projet de loi budgétaire 2023 pour le détail desquels il est prié de se référer au document parlementaire n°8080<sup>6</sup>.

Les principaux messages de la Cour des comptes peuvent être résumés comme suit :

- Proposition d'étendre la tripartite à une quadripartite (page 16 de l'avis de la Cour des comptes) :

Il serait judicieux d'inviter les représentants des principales organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique autour de la table des négociations de la tripartite afin

de s'assurer que la conclusion des accords intègre une dimension socio-écologique compatible avec les objectifs climatiques de moyen et de long terme. Au sein de cette quadripartite, chaque mesure serait scrutée à la lumière des objectifs et des orientations durables définis en commun et promouvant la soutenabilité économique, sociale et écologique du Luxembourg.

- Le budget 2023 a été élaboré sur base de données macroéconomiques dépassées (pages 21-22 de l'avis de la Cour des comptes), proposition de la mise en place d'une concertation entre le gouvernement et la Chambre des Députés au sujet de l'exécution du budget de l'Etat et recommandation d'instaurer un comité de prévision

Au vu du contexte économique actuel tendu et volatile, la Cour est d'avis que les prévisions utilisées pour l'élaboration du projet de budget 2023 sont basées sur des données macroéconomiques dépassées. Elle estime qu'au moment de la rédaction du projet de budget 2023, le scénario de récession aurait dû être privilégié et aurait constitué une approche plus prudente sur base des hypothèses récentes.

En vue de l'assombrissement des perspectives économiques pour 2023, la Cour estime qu'une concertation étroite, voire mensuelle, entre le gouvernement et la Chambre des Députés devrait avoir lieu pour suivre de près l'exécution du budget de l'Etat, et ce notamment au niveau de l'évolution de certaines catégories de recettes fiscales dont principalement la TVA.

Par ailleurs, la Cour réitère sa recommandation formulée dans son rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales du 21 juillet 2010 sur la mise en place d'un comité de prévision dont les missions consisteraient à « coordonner les travaux de prévision et élaborer les prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir » dans l'objectif d'arrêter conjointement les propositions budgétaires et de se concerter sur l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques et sur celle des finances publiques.

- Demande d'un suivi étroit de et d'une réflexion approfondie sur l'évolution de la dette (pages 27 et 50 de l'avis de la Cour des comptes)

Selon les dernières prévisions, le niveau de la dette publique en pourcentage du PIB devrait se chiffrer à 24,6% pour 2022. En valeur nominale, la dette s'est établie à 17,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2021. Face à la récurrence des crises et aux défis posés par les enjeux climatiques, l'endettement public devrait poursuivre sa progression et il est fort probable que le seuil des 30% du PIB prévu dans l'accord de coalition 2018-2023 soit franchi et dépassé dans un avenir proche.

Eu égard à l'impact financier de la crise de l'énergie et, a fortiori, à celui des crises qui se profilent à l'horizon, et face à la pression que le dérèglement climatique exercera sur les finances publiques, il serait utile que les autorités mènent une profonde réflexion sur la voie qui devra être tracée en ce qui concerne l'évolution de la dette publique.

Afin de renforcer la résilience des finances publiques, la Cour des comptes estime que le gouvernement devrait s'attacher à concevoir une stratégie de rééquilibrage budgétaire proactive qui réserverait le recours à l'endettement au financement d'investissements orientés vers l'avenir promouvant notamment la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie.

- Dépenses environnementales et climatiques des fonds spéciaux (pages 127 à 130 de l'avis de la Cour des comptes) – recommandation de mettre en place un suivi des mesures et la

présentation de l'impact financier effectif du PNEC et de présenter annuellement une évaluation des dépenses publiques liées aux politiques climatiques et environnementales

Sur une période de 7 ans, la consommation budgétaire, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses environnementales et climatiques effectives des fonds spéciaux et les dépenses budgétisées, est de l'ordre de 73,2%. La Cour des comptes encourage (de nouveau) la mise en place par le gouvernement d'un suivi des mesures et la présentation de l'impact financier effectif du PNEC lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat et des projets de budget. A l'instar du « budget vert » mis en place en France, la Cour des comptes recommande que le gouvernement présente annuellement une évaluation exhaustive de toutes les dépenses publiques ou mesures étatiques liées aux politiques climatiques et environnementales.

### **Echange de vues :**

- M. André Bauler revient à la proposition de la Cour des comptes d'étendre la tripartite à une quadripartite en invitant les représentants des principales organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique autour de la table des négociations de la tripartite. Il donne à considérer que le comité de coordination tripartite rassemble des représentants du gouvernement, des employeurs et du salariat (Union des entreprises et syndicats) qui ont une légitimité démocratique. Pourra-t-il en être de même au niveau des organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique ?

Un représentant de la Cour des comptes explique que le passage d'une tripartite à une quadripartite est une suggestion importante et sérieuse de la Cour des comptes et ajoute qu'il s'agira de trouver une solution au point évoqué par M. Bauler au moment de sa mise en œuvre éventuelle.

- M. Bauler signale que l'évolution de la dette publique est en lien direct avec la récente pandémie, le conflit armé entre l'Ukraine et la Russie, mais aussi avec les investissements publics élevés. Même si les niveaux de ces investissements prévus dans les budgets annuels ne sont en général jamais atteints, ces investissements sont essentiels, dans le domaine de la transition énergétique entre autres. Il souhaite savoir si la Cour des comptes juge ces investissements trop peu élevés.

Les représentants de la Cour des comptes sont d'avis, d'une part, que les investissements publics doivent être mieux ciblés et, d'autre part, qu'il est primordial de mener une réflexion sur l'évolution de la dette et les investissements publics. Il est également rappelé que les fonds spéciaux ne sont pas toujours liés à l'annualité du budget et disposent donc d'une plus grande flexibilité quant au moment de la réalisation de leurs dépenses.

- M. Gilles Roth évoque le sujet de la véridicité budgétaire. La préparation du projet de budget 2023 se basant, entre autres, sur les prévisions de l'exécution budgétaire 2022, il constate que ces dernières tablent sur un déficit au niveau de l'Etat central d'environ 1,3 milliard d'euros fin 2022, alors qu'au cours de la réunion du 21 novembre 2022 portant sur l'exécution budgétaire, les chiffres de l'Etat central au 30 septembre 2022 faisaient état d'un excédent d'environ 900 millions d'euros. L'orateur souhaite savoir de la part de la Cour des comptes si ces chiffres, si éloignés, sont réalistes. Alors que les communes doivent, en fin d'année, accompagner leur projet de budget pour l'année suivante d'un budget rectifié de l'année en cours, il est d'avis que l'Etat devrait également être capable d'estimer avec davantage d'exactitude l'exécution finale du présent exercice, même si des dépenses de l'exercice 2022 peuvent encore être effectuées au cours des trois premiers mois de 2023 (sur base d'engagements réalisés en 2022).

Un représentant de la Cour des comptes indique que celle-ci ne dispose pas des moyens lui permettant de vérifier la véracité de ces chiffres. Il mentionne, de plus, que la Cour des comptes examine les comptes de l'Etat ex post.

Le Président de la commission rappelle qu'au cours de la réunion du 21 novembre 2022, M. Roth avait déjà soulevé la même question et que Madame la Ministre et les représentants de l'Inspection générale des Finances (IGF) avaient répondu ne pas disposer, à ce moment-là, d'informations plus précises à ce sujet.

M. Dan Kersch estime, quant à lui, après avoir mis en exergue le caractère politique que revêt l'avis de la Cour des comptes, déjà certain que le déficit d'1,3 milliard d'euros ne sera pas atteint. Il soulève la question d'une éventuelle surestimation systématique des déficits de l'Etat dans les documents budgétaires et trouverait intéressant que la Cour des comptes se consacre à l'analyse des chiffres afférents des dernières années.

- M. Kersch déduit de la proposition d'étendre la tripartite à une quadripartite que la Cour des comptes estime que les partenaires de la tripartite actuelle ne tiennent pas suffisamment compte de la problématique climatique et environnementale, point de vue qu'il ne partage absolument pas, puisque, selon lui, aussi bien les représentants du salariat que ceux des employeurs ainsi que le gouvernement semblent non seulement être conscients de l'impact financier et sociétal lié à cette problématique, mais mettent déjà en œuvre des solutions à son égard.

Un représentant de la Cour des comptes acquiesce à ce dernier point tout en ajoutant qu'au vu de l'ampleur que prennent les questions environnementales et de leur impact sur les finances publiques, la Cour des comptes a estimé utile de proposer l'association aux futures discussions d'organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique.

M. Kersch réitère son affirmation selon laquelle l'avis de la Cour des comptes a une portée trop politique.

- M. Kersch critique le fait que la barrière des 30% d'endettement (% PIB) est avancée pour affirmer qu'une réforme fiscale, nécessaire pour soulager les contribuables les moins rémunérés, exigerait le franchissement de cette barrière et serait, de ce fait, irréalisable, ceci surtout parce qu'il mettrait en danger la notation AAA du pays. Selon M. Kersch, il n'existe pas d'automatisme permettant de conclure à la perte du triple A en cas de franchissement des 30% d'endettement. Et d'ailleurs la perte de cette notation n'entraînerait pas la perte de la solvabilité du Luxembourg. Il cite finalement l'exemple de l'Irlande, davantage endettée que le Luxembourg, ne disposant pas d'une notation triple A et qui, malgré cela, concurrence efficacement la place financière luxembourgeoise.

Un représentant de la Cour des comptes explique que celle-ci a juste cherché à savoir d'où venait le taux des 30% d'endettement à respecter et a reproduit la réponse récente du ministère des Finances dans son avis. Pour la Cour des comptes, il est essentiel de suivre de près l'évolution de ce taux.

M. Kersch déclare que la limite des 30% du PIB a simplement été choisie parce qu'elle représente la moitié de 60%, plafond fixé au niveau européen.

- M. Laurent Mosar n'est d'accord avec aucun des propos de M. Kersch. Il considère, d'une part, que l'avis de la Cour des comptes apporte des propositions intéressantes et explique, d'autre part, qu'il n'y a pas lieu de comparer l'Irlande et le Luxembourg, qui sont deux économies fondamentalement différentes. Contrairement à d'autres pays plus endettés, le Luxembourg dépend fortement du secteur financier qui, lui, a besoin de reposer sur la

meilleure notation possible, soit le triple A. La perte de cette notation aurait des répercussions notables sur l'industrie des fonds luxembourgeoise.

M. Mosar juge contradictoire le passage suivant de la réponse du ministère des Finances, publié à la page 52 de l'avis de la Cour des comptes :

*« Il convient de noter en outre que les experts ne se focalisent pas sur le seul seuil des 30%, mais également sur la trajectoire du niveau de la dette. Un abandon du seuil des 30% pourrait être interprété à cet égard comme l'abandon d'une certaine rigueur budgétaire, ... ».*

Un représentant de la Cour des comptes suggère aux membres de la Commission de demander directement des explications à l'auteur de ce passage.

Luxembourg, le 23 décembre 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**