

N° 8258¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2022

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.11.2023)

Par dépêche du 27 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général de l'exercice 2022.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Selon l'exposé des motifs, les mesures extraordinaires prises dans le cadre du « Energiedësch » ainsi que des deux réunions du Comité de coordination tripartite qui ont eu lieu en mars et en septembre 2022 afin d'atténuer les effets de la guerre de la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique qui s'en est suivie, ont eu un impact budgétaire conséquent, sans pour autant requérir, pour elles-mêmes, de modification de la loi modifiée du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022.

Le budget définitif de l'exercice 2022, c'est-à-dire après prise en compte des adaptations opérées par la loi du 8 juillet 2022 portant création d'un lycée à Luxembourg, se présente comme suit :

(Chiffres exprimés en euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/Déficits</i>
Budget courant	19 417 240 265	18 425 125 450	992 114 815
Budget en capital	96 942 500	2 583 750 751	-2 486 808 251
Budget total <i>hors opérations financières</i>	19 514 182 765	21 008 876 201	-1 494 693 436
Opérations financières	2 369 177 540	1 223 010 100	1 146 167 440
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	21 883 360 305	22 231 886 301	-348 525 996

Le compte général 2022, de son côté, se présente comme suit :

(Chiffres exprimés en euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/ Déficits</i>
Compte du budget courant	20 718 477 189	19 442 389 644	1 276 087 545
Compte du budget en capital	156 146 992	2 635 911 817	-2 479 764 825
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	20 874 624 181	22 078 301 461	-1 203 677 280
Opérations financières	2 526 309 987	1 294 732 410	1 231 577 577
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	23 400 934 168	23 373 033 871	27 900 297

L'écart entre le budget définitif 2022 et le compte général 2022 se présente comme suit :

(Chiffres exprimés en euros)

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédents/Déficits</i>
Écart du budget courant	1 301 236 924	1 017 264 194	283 972 730
Écart du budget en capital	59 204 492	52 161 066	7 043 426
Écart du budget total <i>hors opérations financières</i>	1 360 441 416	1 069 425 260	291 016 156
Écart Opérations financières	157 132 447	71 722 310	85 410 137
Écart Budget total <i>y compris opérations financières</i>	1 517 573 863	1 141 147 570	376 426 293

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 1 203,6 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 1 494,6 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, cette différence « s'explique dans une large mesure par une dynamique plus positive que prévue au niveau des recettes, favorisée par le renchérissement général des prix et par les mesures de soutien mises en place dans le contexte tant de la pandémie que de la guerre de la Russie contre l'Ukraine ».

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2022 s'est clôturé avec un excédent de 27,9 millions d'euros, alors que le budget définitif renseignait un déficit de 348,52 millions d'euros. Cette différence positive s'explique, selon l'exposé des motifs, « par l'effet de ciseaux positif, l'écart au niveau des recettes étant supérieur à celui au niveau des dépenses ». Ce sont essentiellement les recettes courantes, dont notamment les droits de douane, les droits d'enregistrement et les impôts directs, qui ont été largement plus élevées qu'initialement prévu, surcompensant ainsi également les dépenses supérieures.

Le Conseil d'État note, d'une part, que le compte général pour l'exercice 2022 renseigne des dépenses courantes de 19 442,38 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 635,91 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 1 294,73 millions d'euros, avec un total de 23 373,03 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 1 141,14 millions d'euros, soit un écart de 5,13 pour cent entre le budget voté et le compte général.

L'exposé des motifs reprend dans les tableaux 4A, 4B et 4C des décomptes plus précis des dépenses liées à la crise sanitaire et à la crise énergétique.

Il ressort par ailleurs du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les autres variations majeures proviennent de la contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs (+218 647 818 euros), des dépenses diverses jugées opportunes par le Gouvernement (+93 658 448 euros), de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations (+90 579 045 euros), de l'alimentation du fonds d'équipement militaire (+80 000 000) et de l'alimentation du fonds de dotation globale des communes : dotation complémentaire (+74 261 722 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2022 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 2022 renseigne des recettes courantes de 20 718,4 millions d'euros, des recettes en capital de 156,1 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 2 526,3 millions d'euros, soit des recettes totales de 23 400,9 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 1 517,5 millions d'euros.

La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2022 et les écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2022 sont repris au tableau n° 5 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour les bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques, la vente de terrains et bâtiments dans le pays, le remboursement de dépenses de personnel et le remboursement de transferts de capitaux aux ménages. 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 (+318 915 600 euros), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+304 332 519 euros) et de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+248 724 090 euros). Selon l'exposé des motifs, « [l]es variations s'expliquent essentiellement par la reprise conjoncturelle via une amélioration du marché de l'emploi faisant suite à la crise sanitaire et l'aide accordée aux ménages et aux entreprises dans le cadre du « Energiedësch » et « Solidaritéitpak 1.0 et 2.0 ». Les mesures de relance décidées par le Gouvernement auront ainsi contribué à soutenir l'économie et à encourager les entreprises et ménages à continuer à consommer et à investir. Par ailleurs, l'inflation élevée et les tranches d'indexation successives, ont également contribué à la hausse importante de certaines recettes ».

Le tableau n° 7 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2022. À cet égard, il est précisé à l'exposé des motifs qu'« [e]n vertu de l'article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non-utilisées jusqu'au 31 décembre 2022 est annulé. Le solde cumulé des anciennes autorisations d'emprunts est ainsi porté à zéro. Cette disposition se base sur les recommandations respectives du Conseil d'État, de la Commission des finances et du budget ainsi que de la Commission de contrôle de l'exécution budgétaire ».

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés ci-avant 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 2022 est estimé à - 723 millions d'euros, ce qui représente un écart de 481 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 2022 à 2 954,3 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 2022 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 176,1 millions d'euros.

*

EXAMEN DES ARTICLES

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

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 28 novembre 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Patrick SANTER