

N° 8258³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2022

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

18.3.2024

La commission se compose de : M. Franz Fayot, Président-Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Guy Arendt, André Bauler, Dan Biancalana, Sven Clement, Félix Eischen, Patrick Goldschmidt, Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, MM. Fred Keup, Gérard Schockmel, Marc Spautz, Mmes Sam Tanson et Stéphanie Weydert, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introduction et travaux de la Commission | 2 |
| II. | Considérations générales | 3 |
| | A. Le contexte économique | 3 |
| | B. Le compte général de l'Etat pour l'exercice 2022 suivant la législation nationale | 3 |
| | 1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2022 | 3 |
| | 2. Situation globale de l'exécution du budget 2022 | 4 |
| | 3. Recettes du budget de l'exercice 2022 | 6 |
| | 4. Dépenses du budget de l'exercice 2022 | 7 |
| | 5. Budget pour ordre | 9 |
| | 6. Exécution du budget des dépenses | 9 |
| III. | Considérations particulières | 11 |
| | A. L'impact budgétaire des mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie Covid-19 | 11 |
| | B. L'impact budgétaire des paquets de mesures prises en réponse à la hausse des prix | 12 |
| | C. Les fonds spéciaux | 13 |
| | 1. Aperçu des modifications législatives des fonds spéciaux | 13 |
| | 2. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat | 13 |
| | 3. L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat | 14 |
| | 4. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat | 14 |
| | D. Dette de l'Etat central | 15 |
| | 1. Emprunts nouveaux | 15 |
| | 2. Remboursements | 15 |
| | 3. Encours de la dette de l'Etat central | 15 |

| | |
|---|----|
| 4. Gestion des liquidités de l'Etat | 16 |
| E. Le solde budgétaire de l'Administration centrale | 17 |
| IV. Réponse du Gouvernement relative aux recommandations de la Cour des comptes | 18 |
| 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 | 24 |

*

TABLE DES ILLUSTRATIONS

| | |
|--|---|
| Tableau 1 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières | 3 |
| Tableau 2 – Recettes et dépenses pour ordre | 4 |
| Tableau 3 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat | 4 |
| Tableau 4 – Budget et compte 2022 | 5 |
| Tableau 5 – Budget et compte 2022 hors opérations financières | 6 |
| Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2022 | 7 |
| Tableau 7 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2022 | 8 |

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°8258 portant règlement du compte général de l'exercice 2022 a été déposé à la Chambre des Députés par la Ministre des Finances, Madame Yuriko Backes, en date du 29 juin 2023. 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 paiements effectifs au cours de l'année 2022 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 118 et 119 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 (ci-après « loi sur la comptabilité 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 (ci-après « Cour ») 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 ont été reportées du 31 mai au 30 juin au plus tard de l'exercice suivant. L'article 11 de la loi sur la comptabilité 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.

L'avis du Conseil d'État a été rendu en date du 28 novembre 2023.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth, a présenté le projet de loi à la Commission de l'Exécution budgétaire (ci-après « Commission ») et à la Commission des Finances au cours de la réunion du 1^{er} décembre 2023. À l'occasion de cette même réunion, Monsieur le Député Franz Fayot a été désigné rapporteur du projet de loi et l'avis du Conseil d'État a été examiné.

La Cour a présenté son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2022 (ci-après « Rapport général de la Cour ») en date du 11 décembre 2023.¹ Ce rapport aborde les trois volets suivants :

1. le contexte économique ;
2. le compte général 2022 suivant la législation nationale ;
3. les fonds spéciaux de l'État.

Le présent rapport a été présenté et adopté lors de la réunion du 18 mars 2024.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

A. Le contexte économique

L'année 2022 a été marquée par une situation économique défavorable en raison de la pandémie de la Covid-19 toujours présente et de l'éclatement de la guerre en Ukraine. Ces événements ont eu un impact substantiel sur les chiffres conjoncturels du Luxembourg, dégageant ainsi des écarts importants par rapport aux prévisions budgétaires.

En 2022, la croissance économique a été de l'ordre de +1,4%², alors que dans le cadre de l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'année 2022³, les prévisions de croissance s'élevaient encore à +3,5%.

En raison de la crise énergétique, le taux d'inflation a atteint 6,3%, alors que les estimations établies fin 2021 tablaient sur un taux de +1,7%.

L'emploi a quant-à-lui progressé plus favorablement que les prévisions, à savoir de +3,5% au lieu de +2,5%. Le taux de chômage s'est élevé à 4,8%, soit inférieur au taux de 6,3% estimé dans les prévisions budgétaires pour l'année 2022.

B. Le compte général de l'Etat pour l'exercice 2022 suivant la législation nationale

1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2022

Suivant l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité 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 2022 affiche un résultat positif et le budget pour ordre affiche un résultat positif.

Tableau 1 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières

| | | |
|------|---|-------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») de l'année précédente | -1 210 778 876,74 euros |
| I. | Recettes effectives | 23 400 934 167,70 euros |
| II. | Dépenses effectives | 23 373 033 870,51 euros |
| III. | Excédent de recettes | 27 900 297,19 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») | -1 182 878 579,55 euros |

1 Document parlementaire 8258-2.

2 STATEC, Note de conjoncture 1-2023, juin 2023.

3 Document parlementaire 7878.

L'exercice 2022 dégage un résultat positif de 27,9 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 -1,18 milliard d'euros.

Tableau 2 – Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|------|---|------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente | 34 102 883,44 euros |
| I. | Recettes pour ordre | 5 129 206 176,81 euros |
| II. | Dépenses pour ordre | 5 108 841 082,47 euros |
| III. | Excédent de recettes pour ordre | 20 365 094,34 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses pour ordre | 54 467 977,78 euros |

L'exercice 2022 dégage un excédent des recettes pour ordre de l'ordre de 20,4 millions d'euros.

Tableau 3 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

| | | |
|------|--|------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente | 3 619 278 296,76 euros |
| I. | Recettes | 7 175 839 774,20 euros |
| II. | Dépenses | 7 070 947 409,54 euros |
| III. | Excédent de recettes | 104 892 364,66 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses | 3 724 170 661,42 euros |

Les fonds déposés à la Trésorerie de l'État constituent des fonds publics ou privés reçus en dépôt par l'État. L'excédent de recettes s'élève à 104,9 millions d'euros.

2. Situation globale de l'exécution du budget 2022

Le budget voté de l'État de l'exercice 2022, tel qu'il fut arrêté par la loi du 17 décembre 2021⁴, a été modifié au cours de l'année 2022 par trois lois, n'ayant aucune incidence directe sur les crédits budgétaires, à savoir :

- la loi du 1^{er} avril 2022 portant modification 1^o de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire ; 2^o de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées (...)
- la loi du 8 juillet 2022 portant création d'un lycée à Luxembourg ;
- la loi du 29 juillet 2022 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet sur la jeunesse.

Dans ce contexte, il est précisé que les mesures extraordinaires qui ont été décidées dans le cadre du « Energiedësch » ainsi que des deux tripartites de mars et septembre 2022 à la suite de la crise énergétique induite par la guerre en Ukraine n'ont pas requis une modification de la loi budgétaire.⁵

Par rapport au budget définitif de l'État de l'exercice 2022, les variations des recettes et dépenses enregistrées au compte général de l'État de l'exercice 2022 peuvent être résumées comme suit :

⁴ Dossier parlementaire 7878.

⁵ Le détail de l'impact budgétaire lié aux mesures prises dans le cadre de la pandémie Covid-19 et de la hausse des prix est présenté au point III.A et B. du présent rapport.

Tableau 4 – Budget et compte 2022

| | Budget définitif 2022 | Compte général 2022 | Variation | |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|------------------|-------|
| | | | En valeur | En % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 19 417 240 265,00 | 20 718 477 189,31 | 1 301 236 924,31 | 6,70 |
| – en capital | 96 942 500,00 | 156 146 991,82 | 59 204 491,82 | 61,07 |
| – opérations financières | 2 369 177 540,00 | 2 526 309 986,57 | 157 132 446,57 | 6,63 |
| Total recettes (1) | 21 883 360 305,00 | 23 400 934 167,70 | 1 517 573 862,70 | 6,93 |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 18 425 125 450,00 | 19 442 389 643,50 | 1 017 264 193,50 | 5,52 |
| – en capital | 2 583 750 751,00 | 2 635 911 816,61 | 52 161 065,61 | 2,02 |
| – opérations financières | 1 223 010 100,00 | 1 294 732 410,40 | 71 722 310,40 | 5,86 |
| Total dépenses (2) | 22 231 886 301,00 | 23 373 033 870,51 | 1 141 147 569,51 | 5,13 |
| Excédent (1) - (2) | -348 525 996,00 | 27 900 297,19 | 376 426 293,19 | |

Le compte général de l'exercice 2022 affiche un excédent de recettes de 27,9 millions d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un excédent de dépenses de 348,5 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 376,4 millions d'euros.

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

- une augmentation de 1,3 milliard d'euros des recettes courantes par rapport au budget définitif 2022 induite, entre autres, par une évolution favorable des recettes provenant des impôts généraux sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée⁶ ;
- une augmentation des dépenses courantes de 1 milliard d'euros par rapport aux prévisions du budget voté induite, entre autres, par une évolution positive des dépenses en matière de transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+430,8 millions d'euros), de dotations de fonds de réserve (+234,0 millions d'euros), d'achats de biens non durables et de services (+147,5 millions d'euros) et des salaires et charges sociales (+111,6 millions d'euros)⁷ ;
- une augmentation des recettes pour opérations financières de 157,1 millions d'euros en raison notamment de produits d'emprunts plus élevés que prévus au budget voté (+133 millions d'euros)⁸.

Dans le cadre du projet de loi déposé⁹, il est précisé que l'« amélioration du solde global par rapport au budget de quelque 376 millions d'euros provient essentiellement des recettes courantes, dont notamment des droits de douane, des droits d'enregistrement et des impôts directs, qui ont été largement plus élevées qu'initialement prévu, surcompensant ainsi également les dépenses supérieures. »

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2022 en faisant abstraction des opérations financières.

6 Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2022, du présent rapport.

7 Tableau 7 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2022, du présent rapport.

8 L'évolution de la dette de l'État central pendant l'année 2022 est détaillée dans le point III.D. du présent rapport.

9 Document parlementaire 8258-0.

Tableau 5 – Budget et compte 2022 hors opérations financières

| | Budget définitif 2022 | Compte général 2022 | Variation | |
|--------------------|--------------------------|------------------------|------------------|-------|
| | | | En valeur | En % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 19 417 240 265,00 | 20 718 477 189,31 | 1 301 236 924,31 | 6,70 |
| – en capital | 96 942 500,00 | 156 146 991,82 | 59 204 491,82 | 61,07 |
| Total recettes (1) | 19 514 182 765,00 | 20 874 624 181,13 | 1 360 441 416,13 | 6,97 |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 18 425 125 450,00 | 19 442 389 643,50 | 1 017 264 193,50 | 5,52 |
| – en capital | 2 583 750 751,00 | 2 635 911 816,61 | 52 161 065,61 | 2,02 |
| Total dépenses (2) | 21 008 876 201,00 | 22 078 301 460,11 | 1 069 425 259,11 | 5,09 |
| Excédent (1) - (2) | -1 494 693 436,00 | -1 203 677 278,98 | 291 016 157,02 | |

Le compte général de l'exercice 2022, hors opérations financières, affiche un excédent de dépenses de 1,2 milliard d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un déficit de 1,5 milliard d'euros. Il s'agit donc d'une différence de 291,0 millions d'euros qui s'explique surtout par la hausse de 1,3 milliard d'euros des recettes courantes et l'augmentation des dépenses courantes de 1 milliard d'euros.

Selon le projet de loi déposé¹⁰, le résultat favorable du compte général hors opérations financières est dû « 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 ».

3. Recettes du budget de l'exercice 2022

Le compte général pour l'exercice 2022 comprend des recettes courantes de 20,7 milliards d'euros, des recettes en capital de 156,1 millions d'euros et des recettes pour opérations financières de 2,5 milliards d'euros, soit un total de 23,4 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2022 :

- les recettes courantes connaissent une plus-value de 1,3 milliard d'euros (+6,7%) ;
- les recettes en capital connaissent une plus-value de 59,2 millions d'euros (+61,1%) ;
- les recettes pour opérations financières connaissent une plus-value de 157,1 millions d'euros (+6,6%).

Les recettes totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, soit +6,9%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2022, les recettes restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2022 de l'ordre de 1,4 milliard d'euros (écart de presque 7,0%).

Les principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2022 se présentent comme suit¹¹ :

¹⁰ Document parlementaire 8258-0.

¹¹ Source : Tableau 6 : Principales plus-values au niveau des recettes (variations > 25 millions d'euros), du projet de loi déposé (doc. parl. 8258-0)

Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2022

| <i>Description</i> | <i>Montant de la variation</i> |
|---|--------------------------------|
| Taxe sur la valeur ajoutée | 318 915 600 |
| Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette | 304 332 519 |
| Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux | 248 724 090 |
| Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités | 176 783 401 |
| Produit d'emprunts nouveaux | 133 000 000 |
| Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires | 101 713 319 |
| Impôt sur la fortune | 75 772 169 |
| Union Européenne : recettes provenant d'instruments budgétaires européens divers | 72 240 567 |
| Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise | 68 446 843 |
| Droits de succession | 62 164 926 |
| Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes | 37 950 420 |
| Remboursement divers de dépenses de personnel et de pensions par l'Administration de la navigation aérienne | 32 111 956 |
| Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques | 31 503 556 |
| Dividendes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés de droit privé | 27 970 495 |
| Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire : principal | 25 015 589 |

Le projet de loi déposé¹² indique que ces 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 « Energiedesch » et « Solidaritétpak 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. »¹³

4. Dépenses du budget de l'exercice 2022

Le compte général pour l'exercice 2022 comprend des dépenses courantes de 19,4 milliards d'euros, des dépenses en capital de 2,6 milliards d'euros et des dépenses pour opérations financières de 1,3 milliard d'euros, soit un total de 23,4 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2022 :

- les dépenses courantes connaissent une plus-value de 1 milliard d'euros (+5,5%) ;
- les dépenses en capital connaissent une plus-value de 52,2 millions d'euros (+2,0%) ;
- les dépenses pour opérations financières connaissent une plus-value de 71,1 millions d'euros (+5,9%).

¹² Document parlementaire 8258-0.

¹³ En ce qui concerne l'évolution des principaux impôts directs et indirects pendant la période 2012-2022 et de leur variation par rapport à l'année 2021, il est renvoyé au Rapport général de la Cour (doc. parl. 8258-2), pp. 15-17.

Les dépenses totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif, de l'ordre de 1,1 milliard d'euros, soit +5,1%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2022, les dépenses restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2022 de l'ordre de 1 milliard d'euros (écart de 5,1%).

Les principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2022 s'élèvent comme suit¹⁴ :

Tableau 7 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2022

| <i>Description</i> | <i>Montant de la variation</i> |
|---|--------------------------------|
| Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs | 218 647 818 |
| Dépenses diverses jugées opportunes par le Gouvernement | 93 658 448 |
| Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations | 90 579 045 |
| Alimentation du fonds d'équipement militaire | 80 000 000 |
| Alimentation du fonds de dotation globale des communes : dotation complémentaire | 74 261 722 |
| Participation dans le capital social de sociétés, de fonds d'investissements, de groupements d'intérêt économique ou d'autres organismes | 59 697 028 |
| Alimentation du Fonds de pensions introduit par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois | 58 708 310 |
| Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature | 51 306 689 |
| Dotations de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants | 50 683 230 |
| Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées | 48 626 336 |
| Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités | 44 809 834 |
| Financement d'opérations découlant des engagements du Luxembourg envers les institutions financières internationales | 38 987 365 |
| 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 | 34 749 249 |
| Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État | 30 537 670 |
| Alimentation du fonds de la coopération au développement | 30 000 000 |
| Alimentation du fonds de dotation globale des communes : participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée | 28 485 722 |
| Intérêts échus sur dette publique | 26 925 000 |
| Services publics d'autobus réguliers assurés par des entreprises privées en exécution des contrats de services publics conclus avec l'État | 26 027 220 |

¹⁴ Source : Tableau 4 : Principales variations au niveau des dépenses (variations > 25 millions d'euros), du projet de loi déposé (doc. parl. 8258-0)

Selon le projet de loi déposé¹⁵, une part importante des variations positives sont dues aux mesures prises par le Gouvernement « pour soutenir les ménages et les entreprises face aux pressions inflationnistes provenant de la hausse exponentielle des prix des produits énergétiques » dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Les principaux écarts négatifs entre le budget voté et le compte général se situent notamment au niveau¹⁶ :

- de la réalisation d’ouvrages de génie civil (-51 millions d’euros) ;
- des transferts de revenus à l’étranger (-34 millions d’euros) ;
- des transferts de capitaux aux entreprises (-30 millions d’euros).¹⁷

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 sur la comptabilité 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 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 2022, 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 54,5 millions d’euros.

La Cour 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 sur la comptabilité de l’État prévoit cette possibilité. La Cour renvoie dans ce contexte aux rapports de la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2019 à 2021¹⁸ précisant que la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire « encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d’ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre ».

Recommandation 1 – La Commission 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.

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 sur la comptabilité 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

¹⁵ Document parlementaire 8258-0.

¹⁶ Source : Rapport général de la Cour, p. 18.

¹⁷ En ce qui concerne le montant des dépenses courantes et en capital liquidées en 2022, il est renvoyé au Rapport général de la Cour (doc. parl. 8258-2), pp. 18 et 19.

¹⁸ Documents parlementaires 7676-2, 7848-3 et 8039-3.

de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés.

- L'article 14 de la loi modifiée du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022¹⁹ prévoit une dérogation à l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité 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. Le même article prévoit, en outre, une dérogation à l'article 18, paragraphe 2, de la loi précitée, en vertu de laquelle les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2022 sans l'autorisation du ministre ayant le budget dans ses attributions.

Pour l'exercice budgétaire 2022, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à environ 21,5 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 18,6 millions d'euros.

La Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 189 arrêtés de transfert. Dans 28 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 standardisé²⁰.

Recommandation 2 – La Commission constate que les 28 cas relevés par la Cour, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères de la Justice (22 cas), d'État (deux cas), de l'Économie (deux cas) et de la Mobilité et des Travaux publics (deux cas). La Commission prend également note des constatations de la Cour relatives au caractère de plus en plus standardisé des motivations à la base des décisions de transfert.

Au vu de ce qui précède et à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, la Commission tient à rappeler l'obligation des ministères de respecter les dispositions de la loi sur la comptabilité de l'État. Étant donné que les transferts de crédit constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que le recours à une telle pratique 1) ne doit pas revêtir un caractère habituel et standardisé et 2) doit en tout état de cause être dûment motivé. De ce fait, la Commission ne peut pas se rallier à la prise de position du Gouvernement²¹, selon laquelle la loi sur la comptabilité de l'État n'exigerait pas de motivation détaillée.

b) *Crédits non limitatifs*

De manière générale et en vertu de l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité 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 sur la comptabilité de l'État 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 2022 s'élève à environ 2 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes,

¹⁹ Dossier parlementaire 7878.

²⁰ Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 20 : Transferts de crédits – motivation insuffisante, p. 21.

Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 25 : Les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables majorés par voie de transfert supérieur à 10 000 euros, pp. 32 et 33.

Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 26 : Les crédits surestimés ayant fait l'objet de transferts supérieurs à 50 000 euros, pp. 33-37.

Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 27 : Les crédits sous-estimés ayant été majorés par voie de transfert supérieur à 50 000 euros, pp. 37-39.

Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 28 : Les crédits transférés dépassant au moins 90% du crédit voté, pp. 39-41.

²¹ Pour plus d'informations sur la réponse du gouvernement relative au Rapport général de la Cour, voir point IV. du présent rapport.

287,1 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 99,4 millions d'euros pour le budget des dépenses pour opérations financières.

Le montant total des liquidations effectuées sur base de ces autorisations de dépassement de crédits non limitatifs s'élève à 1,8 milliard d'euros, dont 1,4 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes, 233,1 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 99,4 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 261,4 millions d'euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à environ 1,2 milliard d'euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 92,98% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 8 articles.²²

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

A. L'impact budgétaire des mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie Covid-19

Le Gouvernement a adopté plusieurs paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises dans le contexte de la pandémie Covid-19. Selon les estimations du Gouvernement, l'enveloppe budgétaire mise à disposition pour assurer le financement de ces mesures s'élève à près de 11 milliards d'euros et se compose de trois grands volets :

- 3,03 milliards d'euros dédiés au financement des mesures discrétionnaires ;
- 4,6 milliards d'euros correspondent à des reports de paiements (impôts et cotisations sociales) ;
- 3,4 milliards d'euros sont alloués aux garanties bancaires de l'État en vue d'assurer l'accès à l'emprunt aux entreprises en difficulté :
 - o Régime de garanties étatiques : 2,5 milliards d'euros prévus,
 - o SNCI : 600 millions d'euros prévus,
 - o BEI : 33 millions d'euros prévus,
 - o SURE : 77 millions d'euros prévus,
 - o Office du Ducroire : 180 millions d'euros prévus.

En date du 31 décembre 2022²³, la somme effectivement mobilisée s'élevait à 3,9 milliards d'euros :

- 3,04 milliards d'euros au titre des mesures discrétionnaires, dont 199 millions d'euros imputables à l'année 2022 ;
- 540 millions d'euros correspondant à des reports de paiements des impôts et des cotisations sociales, dont aucun montant imputable à l'année 2022 ;
- 353 millions d'euros ayant trait à des prêts garantis par l'État et entièrement imputables à l'année 2022 :²⁴
 - o Régime de garanties étatiques : 164 millions d'euros en circulation,
 - o SNCI : aucun montant en circulation,

²² Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 21 : Crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros – exercice 2022, p. 23.

Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 29 : Crédits non limitatifs dépassés de plus de 75%, pp. 63-72,).

²³ Procès-verbal de la réunion jointe du 30 janvier 2023 entre la Commission des Finances et du Budget et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (Présentation de l'évolution budgétaire – chiffres au 31 décembre 2022).

²⁴ Pour plus de détails des chiffres relatifs 1) aux mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires, économiques et sociaux de la crise, 2) aux remboursements et reports de paiements et 3) aux prêts garantis par l'État, voir tableaux 1-3 du Rapport général de la Cour, pp. 3 et 4.

Voir également le Tableau 4A : Impact budgétaire lié à la crise sanitaire, et le Tableau 4C : Garanties de l'État accordées dans le cadre des crises sanitaires et énergétiques, du projet de loi déposé (doc. parl. 8258-0).

- o BEI : 29 millions d'euros en circulation,
- o SURE : 77 millions d'euros en circulation,
- o Office du Ducroire : 83 millions d'euros en circulation.

En ce qui concerne les garanties de l'État, le projet de loi déposé²⁵ mentionne uniquement les montants en circulation au 31 décembre 2022 au titre des prêts garantis dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie luxembourgeoise (164,4 millions d'euros) ainsi que des engagements pris par l'Office du Ducroire pour le compte de l'Etat (83 millions d'euros). Dans ce contexte, la Cour préconise d'exposer, dans un souci d'exhaustivité, en sus de ces deux garanties, celles découlant du recours au Fonds de garantie européen de la BEI, du programme SURE de la Commission européenne ainsi que de la SNCI.

Recommandation 3 – La Commission prend note de la recommandation de la Cour relative à l'exhaustivité des garanties mises en place dans le contexte de la pandémie Covid-19 et constate, de la réponse du gouvernement à cet égard²⁶, que le ministère des Finances est d'avis qu'il ne ressort pas de la loi sur la comptabilité de l'État que le compte général doit fournir des informations sur les garanties étatiques. Le ministère évoque, en outre, que les projets de loi portant règlement du compte général de l'État des exercices 2020 et suivants reprennent des informations relatives aux impacts budgétaires des crises sanitaire et énergétique et que les informations relatives aux garanties mentionnées par la Cour sont publiées dans le projet de la loi budgétaire pluriannuelle.

Alors que la Commission salue la démarche du gouvernement de transmettre des informations relatives aux impacts budgétaires des crises sanitaires et énergétiques, elle se rallie toutefois à la constatation de la Cour relative à l'importance de garantir l'exhaustivité des informations fournies. La Commission a bien pris note du dernier relevé des garanties accordées par l'État transmis dans le cadre du projet de loi budgétaire pluriannuelle pour la période 2022-2026²⁷, mais constate que les montants en circulation ne concernent que l'année 2021 et non pas l'année 2022. La Commission constate que le projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024²⁸ ne contient pas un tel relevé.

Enfin, la Commission est d'avis que la transmission d'informations relatives au statut des garanties étatiques (montants maximaux prévus, montants en circulation, montants effectivement déboursés) garde toute sa pertinence dans le contexte des comptes généraux, étant donné qu'elles fournissent des indications précieuses sur l'ampleur des engagements financiers de l'État susceptibles de générer des dépenses réelles et influencer la situation financière de l'État. Même si l'obligation de renseigner les garanties étatiques à l'endroit du texte de la loi portant règlement du compte général ne ressort pas de l'article 11 de la loi sur la comptabilité de l'État, ces données pourraient toutefois figurer parmi les informations transmises à l'exposé des motifs des projets de loi déposés.

B. L'impact budgétaire des paquets de mesures prises en réponse à la hausse des prix

Le Gouvernement a adopté trois paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises en réponse à la hausse des prix, à savoir les paquets de mesures « Energiedësch », « Solidaritéitpak 1.0 » et « Solidaritéitpak 2.0 »²⁹.

L'impact budgétaire global de ces trois paquets a été estimé à 2,5 milliards d'euros, dont :

- 65 millions d'euros sont alloués au financement de l'« Energiedësch »,
- 990 millions d'euros au financement du « Solidaritéitpak 1.0 »,
- 986,7 millions d'euros au financement du « Solidaritéitpak 2.0 » et
- 500 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'État.

²⁵ Document parlementaire 8258-0.

²⁶ Pour plus d'informations sur la réponse du gouvernement relative au Rapport général de la Cour, voir point IV. du présent rapport.

²⁷ Dossier parlementaire 8081.

²⁸ Dossier parlementaire 8338.

²⁹ À noter qu'un quatrième paquet de mesure intitulé « Solidaritéitpak 3.0 » a été décidé le 7 mars 2023.

Au 31 décembre 2022, les montants effectivement déboursés au titre de ces trois paquets s'élevaient à 671,8 millions d'euros :

- 40,2 millions d'euros pour l'« Energiedësch »,
- 391,8 millions d'euros pour le « Solidaritéitspak 1.0 »,
- 55,4 millions d'euros pour le « Solidaritéitspak 2.0 » et
- 184,4 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties.³⁰

La Cour note que les estimations de certaines mesures ont été réajustées entre la publication du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022 (PSC), le dépôt du projet de budget 2023, la présentation du compte général de 2022, ainsi que de la situation financière de l'État au 30 juin 2023. Par ailleurs, l'impact budgétaire relatif à la mise en œuvre du « Solidaritéitspak 2.0 » devrait dépasser la somme de 987 millions d'euros, étant donné que l'estimation de l'impact budgétaire de certaines mesures fait toujours défaut. En outre, le « Solidaritéitspak 2.0 » prévoit une période de « phasing out » au-delà de 2023 susceptible de majorer le montant de l'enveloppe globale.

C. Les fonds spéciaux

1. Aperçu des modifications législatives des fonds spéciaux

Au cours de l'année 2022, des modifications législatives ont été effectuées, touchant les fonds spéciaux suivants :

- le Fonds pour la protection de l'environnement,
- le Fonds pour le patrimoine architectural,
- le Fonds de relance et de solidarité, et
- le Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques.³¹

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

La Cour constate qu'au cours de l'exercice 2022, les recettes dépassent les dépenses effectives des fonds spéciaux de quelque 239,5 millions d'euros.

Les avoirs des fonds spéciaux ont connu une augmentation de 8,8% durant l'exercice 2022³² :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2022 : 2,7 milliards d'euros ;
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2022 : 3 milliards d'euros ;
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 239,5 millions euros.

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

Les prévisions établies dans le cadre du projet de budget 2022 avaient tablé sur une diminution des avoirs des fonds spéciaux de l'ordre de 415,6 millions d'euros (-19,3%).

Selon la Cour, cette situation s'explique par le fait qu'en 2022 les recettes des fonds spéciaux (+414,4 millions d'euros) ont été plus importantes qu'initialement projetées et que l'évolution des dépenses des fonds spéciaux (-240,6 millions d'euros) a été moins prononcée que prévue.

30 Pour plus de détails relatifs à l'impact budgétaire des paquets de mesures en 2022, voir tableau 4 du Rapport général de la Cour, pp. 5 et 6.

Voir également le Tableau 4B : Impact budgétaire lié à la crise énergétique et le Tableau 4C : Garanties de l'État accordées dans le cadre des crises sanitaire et énergétique, du projet de loi déposé (doc. parl. 8258-0)

31 Pour plus de détails relatifs aux modifications législatives des fonds spéciaux, il est renvoyé au Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), pp. 24 et 25.

32 Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 22 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux, pp. 25 et 26.

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

D'après le projet de budget 2022, les recettes des fonds spéciaux pour l'année 2022 étaient estimées à environ 6,7 milliards d'euros. D'après le compte général 2022, les recettes effectives s'élèvent à 7,2 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de +414,4 millions d'euros (+6,1%) par rapport au projet de budget³³.

Selon la Cour, la différence entre les recettes inscrites dans le projet de budget et celles renseignées dans le compte général 2022 s'explique comme suit :

- prise en compte des recettes du Fonds de relance et de solidarité (15,1 millions d'euros). Au moment de la présentation du projet de budget de l'exercice 2022, aucune recette n'était prévue pour l'exercice 2022 ;
- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 335,2 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation de certains fonds spéciaux, dont les plus importantes concernent :
 - o le Fonds de dotation globale des communes avec 103,1 millions d'euros, suite notamment à l'augmentation des produits de la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - o le Fonds d'équipement militaire avec 80 millions d'euros ;
 - o le Fonds de pension avec 58,7 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour l'emploi avec 46,6 millions d'euros, suite à l'augmentation des produits de l'impôt de solidarité et de l'impôt sur la fortune ;
 - o le Fonds de la coopération au développement avec 30 millions d'euros ;
- prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2022 pour les fonds spéciaux suivants :
 - o le Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal) avec 33,8 millions d'euros ;
 - o le Fonds de pension (augmentation des recettes au niveau de la fonction publique, de la Sécurité sociale et des autres organismes tels que la BCEE et la Post) avec 25,6 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements) avec 15,8 millions d'euros.

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

D'après le projet de budget 2022, les dépenses des fonds spéciaux pour l'année 2022 étaient estimées à environ 7,2 milliards d'euros. D'après le compte général 2022, les dépenses effectives s'élèvent à 6,9 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de -240,6 millions d'euros (-3,4%) par rapport au projet de budget³⁴.

Selon la Cour, la différence entre les dépenses inscrites dans le budget et celles renseignées dans le compte général 2022 s'explique comme suit :

- les dépenses du Fonds de relance et de solidarité (36,2 millions d'euros) ne figuraient pas dans le projet de budget 2022, 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 2022 ;
- les dépenses du Fonds de dotation globale des communes ont été sous-estimées de 136,9 millions d'euros (6,1%). La redistribution aux communes a été plus importante que prévue, compte tenu notamment des recettes supplémentaires de 35 millions d'euros en provenance de l'impôt commercial communal et de 28,5 millions d'euros en provenance de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- pour le Fonds de pension, il y a lieu de signaler que les dépenses budgétisées étaient sous-estimées de 79,9 millions d'euros (7,9%), étant donné que les pensions des fonctionnaires de l'État ont été plus importantes que prévues au projet de budget ;
- pour divers fonds spéciaux le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint ;

³³ Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 23 : Evolution des recettes des fonds spéciaux, pp. 27 et 28.

³⁴ Rapport général de la Cour (doc.parl. 8258-2), Tableau 24 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux, p. 29.

- au sujet du Fonds pour l’emploi, les dépenses effectives sont moins élevées qu’initialement prévues au projet de budget 2022. Cette différence de 121,4 millions d’euros (11,9%) provient notamment de dépenses moins importantes que prévues au projet de budget 2022 pour les indemnités de chômage (surestimation de 45,4 millions d’euros) et les diverses actions en faveur de l’emploi (surestimation de 67,1 millions d’euros) ;
- pour le Fonds climat et énergie, la dépense budgétisée était également surestimée de 126,9 millions d’euros (48,4%), ayant trait à des retards dans l’exécution des projets d’énergies renouvelables et d’efficacité énergétique (surestimation de 21,5 millions d’euros), au financement climatique international (surestimation de 13,3 millions d’euros), aux mesures de coopération avec d’autres pays (surestimation de 36,5 millions d’euros) ainsi qu’aux mécanismes de compensation (surestimation de 44,0 millions d’euros) ;
- 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 35,2 millions d’euros (38,5%) concernant le financement de projets en relation avec l’aide à l’enfance (surestimation de 14,7 millions d’euros) et les projets de construction des établissements d’enseignement privé (surestimation de 28,1 millions d’euros).

Pour les trois fonds d’investissement cités ci-avant, une analyse plus poussée s’avère impossible en l’absence d’une ventilation des dépenses par projet.

Au sujet des fonds d’investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé dans son rapport les principales surestimations surtout dû au fait que certains projets n’ont pas été réalisés dans l’échéance prévue :

- les dépenses budgétisées du Fonds spécial pour le soutien au développement du logement ont été surestimées de 81,8 millions d’euros (32%) ;
- les dépenses budgétisées du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ont été surestimées de 54,4 millions d’euros (71,8%) ;
- les dépenses budgétisées du Fonds pour la gestion de l’eau ont été surestimées de 33,1 millions d’euros (34%).

Recommandation 4 – À l’instar des années précédentes, la Commission invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux afin qu’une analyse plus approfondie des dépenses de tous les fonds spéciaux devienne possible.

D. Dette de l’Etat central

1. Emprunts nouveaux

Une émission obligataire a été réalisée en mai 2022 afin de renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l’État. L’opération, qui a permis de lever 2,5 milliards d’euros, se compose d’une première tranche de 1,25 milliards d’euros sur 7 ans, à un taux de 1,375% et d’une deuxième tranche de 1,25 milliards d’euros sur 20 ans à un taux de 1,75%.

2. Remboursements

La Trésorerie de l’État a également remboursé, au cours de l’année 2022 :

- un emprunt obligataire LGB 2,25 % 2012-2022 pour un montant d’un milliard d’euros,
- un prêt bilatéral auprès de la Banque européenne d’investissement pour un montant de 150 millions d’euros.

3. Encours de la dette de l’Etat central

Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l’encours au 31 décembre 2022 de la dette du Gouvernement central s’élève à 16,27 milliards d’euros (comparé à 14,96 milliards d’euros le 31 décembre 2021)³⁵.

³⁵ Tableau 7 : Total de l’encours de la dette du Gouvernement central au 31.12.2022, du projet de loi déposé (doc. parl. 8258-0).

Constatation 1 – Dans ses dernières recommandations relatives aux comptes généraux de l'État, la Commission a, à plusieurs reprises, remis en question la pratique du Gouvernement de cumuler d'année en année les autorisations d'emprunt non-utilisées. La Commission constate que cette question a été clarifiée par 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. Par cet article, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non-utilisées a été annulé et les autorisations nouvelles seront désormais limitées dans le temps. Le projet de loi déposé³⁶ confirme cette démarche.

La Commission salue la nouvelle approche adoptée par le Gouvernement en matière d'autorisations d'emprunt accordées par la Chambre des Députés, en ce qu'elle accentue considérablement la transparence dans la gestion de la dette publique et permet un meilleur contrôle.

Recommandation 5 – Toujours dans le contexte des emprunts et dans la lignée des recommandations émises dans le cadre des derniers comptes généraux, la Commission estime néanmoins qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes la question de savoir si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 117 de la Constitution ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. Tout en prenant note de l'argumentation écrite du Gouvernement du 12 septembre 2020, la Commission demande que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

4. *Gestion des liquidités de l'Etat*

Le projet de loi déposé³⁷ mentionne que, dans un environnement de taux d'intérêts négatifs, l'État a été sollicité pour offrir une alternative permettant aux organismes publics concernés de réduire, voire de neutraliser, dans la mesure du possible, leurs coûts afférents. Mis en place par la loi budgétaire pour 2022, le « Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques » a permis à la Trésorerie de l'État de prendre en dépôt des liquidités de communes, syndicats de communes, établissements publics et autres organismes faisant partie du périmètre de consolidation des administrations publiques d'après les règles européennes du SEC2010 pour les gérer ensemble avec les liquidités de l'État.

Au cours de l'année 2022, 136 dépôts individuels ont été effectués pour un montant total d'environ 1 milliard d'euros.

Suite au retour des taux de dépôt positifs auprès des banques commerciales dans le sillage du relèvement des taux directeurs par la Banque centrale européenne, les dépôts ont été progressivement retirés par les déposants, de sorte qu'à la fin de l'exercice budgétaire, leur solde s'établit à zéro. Si ce fonds n'a donc en pratique eu qu'une durée de vie relativement limitée, il a néanmoins permis d'illustrer l'intérêt que pourrait avoir une centralisation plus généralisée des liquidités des entités publiques au niveau de la Trésorerie de l'État.

Constatation 2 – La Commission prend note des informations obtenues par le Gouvernement relatives à la gestion des liquidités de l'État et de l'intérêt que peut constituer une centralisation plus généralisée des liquidités des entités publiques au niveau de la Trésorerie de l'État.

La Commission rejoint les propos du Gouvernement et comprend l'utilité de recourir à ce type de solution dans un environnement de taux d'intérêt faibles voire négatifs, afin d'éviter dans la mesure du possible que ces taux se répercutent sur les dépôts d'entités publiques et que celles-ci encourrent des coûts excessifs.

La Commission constate qu'avec le relèvement des taux d'intérêt dans le contexte de la crise énergétique, une centralisation des liquidités n'est plus demandée. Toutefois, elle souhaite ajouter que le recours éventuel à une telle solution à l'avenir doit en tout état de cause être bénéfique pour toutes les parties impliquées et ne pas générer des charges (tant financières qu'en termes de ressources) pour la Trésorerie de l'État qui dépasseraient les avantages recherchés.

³⁶ Document parlementaire 8258-0.

³⁷ *Ibidem*.

E. Le solde budgétaire de l'Administration centrale

Le projet de loi déposé³⁸ donne une estimation de la situation du solde budgétaire de l'administration centrale conformément aux normes du système européen des comptes (SEC2010). Il s'agit d'une estimation qui a été établie dans le cadre de l'actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) 2023.

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 des institutions de l'État (par exemple la Chambre des Députés).

Les normes SEC2010 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 SEC2010 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 2022 est estimé à -723,4 millions d'euros. Ce déficit représente un écart de :

- +481 millions d'euros par rapport au solde, hors opérations financières, établi suivant les règles comptables de 1999,
- +477,6 millions d'euros par rapport au déficit de -1,2 milliard d'euro prévu dans le cadre du projet de budget de l'année 2022.

Le projet de loi déposé³⁹ 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 2023 connaît une amélioration considérable par rapport au budget initial. Selon le projet de loi déposé⁴⁰, ce résultat s'explique « par les estimations initiales prudentes établies encore pendant la situation de pandémie en 2021. L'amélioration s'explique en outre par des plus-values en matière de recettes de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, face à des dépenses supplémentaires de 0,8 milliard d'euros. »

Recommandation 6 – À l'instar des années dernières, la Commission note que le Gouvernement a, jusqu'à maintenant, accordé une priorité au rapprochement entre le mode de présentation du budget selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi sur la comptabilité de l'État, au détriment de la réforme budgétaire annoncée fin 2011.

La Commission constate néanmoins que l'accord de coalition pour la période 2023-2028 prévoit dans son chapitre « Finances publiques et fiscalité » que « [l]a loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État sera réformée en prenant en compte l'évolution des normes comptables ainsi que les meilleures pratiques au niveau international.

Le Gouvernement mandatera l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) pour réaliser une étude sur la gestion des finances publiques au Luxembourg avec l'objectif de dégager d'une part des pistes permettant de moderniser les pratiques de budgétisation et d'introduire d'autre part une gestion budgétaire par objectifs au Grand-Duché. »

38 Document parlementaire 8258-0.

39 *Ibidem*.

40 Document parlementaire 8258-0.

La Commission salue l'initiative annoncée par le Gouvernement visant à reprendre les réflexions déjà entamées par le passé sur la mise en place d'une gestion budgétaire axée sur des objectifs. Dans ce contexte, elle renvoie à ses recommandations émises dans le cadre des rapports relatifs aux comptes généraux de 2011 à 2021⁴¹. La Commission est d'avis qu'une réforme budgétaire est indispensable dans des temps marqués par des multi-crisis et à la lumière des grands défis auxquels le Luxembourg fait actuellement face (économiques et budgétaires, environnementaux, sociaux, etc.). Du côté du pouvoir exécutif, une telle solution contribue, en effet, à une gestion et à une planification budgétaire plus efficaces et axées sur des priorités politiques bien définies. Du côté du législatif, elle favorise la transparence budgétaire et permet un contrôle plus ciblé et efficace des finances publiques. La Commission souligne toutefois la nécessité de veiller à implémenter une solution qui soit pertinente, proportionnée et axée sur des indicateurs permettant de mesurer l'impact des programmes budgétaires tant de manière quantitative que qualitative.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'impact d'une réforme budgétaire sur le rôle du législateur dans le processus et l'exécution budgétaire, la Commission invite le Gouvernement à associer la Chambre des Députés aux travaux relatifs à l'élaboration d'une telle réforme.

*

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

Luxembourg, le 13 novembre 2023

En référence à votre courrier du 6 octobre 2023 concernant le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2022, je prends bien note de vos constatations et je vous communique ci-après mes observations en vertu de l'article 4, paragraphe 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes :

1. Concernant le point 1.1 du rapport général

Dans son rapport la Cour des comptes évoque que « la présentation de la situation financière de l'État au 31 décembre 2022 mentionnait uniquement les montants en circulation au 31 décembre 2022 au titre des prêts garantis dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie luxembourgeoise (164 millions d'euros) ainsi que des engagements pris par l'Office du Ducroire pour le compte de l'État (83 millions d'euros).

La Cour réitère la recommandation formulée à l'occasion de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 préconisant d'exposer en sus de ces deux garanties, celles découlant du recours au Fonds de garantie européen de la BEI, du programme SURE de la Commission européenne ainsi que de la SNCI. »

En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État seules les recettes et les dépenses de l'État par article budgétaire, ainsi que celles des fonds spéciaux, sont à présenter suivant la même subdivision que le budget dans le compte général. Partant, il ne ressort pas de la loi que le compte général doive fournir des informations sur les garanties étatiques. Toutefois, il y a lieu de noter que suite aux recommandations formulées par la Cour des comptes et reprises par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, les projets de loi portant règlement du compte général de l'État des exercices 2020 et suivants reprennent des informations relatives aux impacts budgétaires des crises sanitaire et énergétique. Par ailleurs, les informations relatives aux garanties auxquelles il est fait référence ci-dessus sont publiées dans le projet de la loi budgétaire pluriannuelle (voir également le projet de budget 2023 volume II, annexe 3, page 427).

⁴¹ Voir documents parlementaires 6440-3, 6577-3, 6692-3, 6838-4, 7005-4, 7156-2, 7330-5, 7447-3, 7676-2, 7848-3, 8039-3.

2. Concernant le point 2.5.1 du rapport général

« La Cour tient à noter que l'article 14 de la loi budgétaire modifiée de 2022 prévoit une deuxième dérogation aux dispositions de l'article 18, en autorisant que les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section puissent être opérés au cours de l'année 2022 sans l'autorisation du ministre ayant le budget dans ses attributions.

La Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 189 arrêtés de transfert et que dans 28 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. »

Je prends bien note de l'observation formulée par la Cour des comptes par rapport aux justifications des décisions de transfert. Pour autant, je me permets de remarquer que l'article 18 (5) de la loi du 8 juin 1999 prévoit uniquement « de fournir une raison justificative de chaque transfert », sans exiger de motivation détaillée lors d'une demande de transfert. Ceci dit, le ministère des Finances rappellera à toutes les entités concernées de fournir autant de détails que possible sur les raisons de leurs transferts.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État a émis son avis relatif au projet de loi 8258 en date du 28 novembre 2023.

Dans ses considérations générales, la Haute Corporation note que les mesures extraordinaires prises dans le cadre du « Energiedesch » 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 Conseil d'État note que le compte général 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 du projet de loi déposé⁴², 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 du projet de loi déposé⁴³, « 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 du projet de loi déposé⁴⁴ 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 du projet de loi déposé⁴⁵ que les autres variations majeures proviennent de la contribution de l'État au financement de la Mutualité des

42 Document parlementaire 8258-0

43 *Ibidem*

44 *Ibidem*

45 *Ibidem*

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 du projet de loi déposé⁴⁶. 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 du projet de loi déposé⁴⁷. 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 du projet de loi déposé⁴⁸ 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 disponible 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

46 Document parlementaire 8258-0

47 *Ibidem*

48 *Ibidem*

pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et des établissements publics – au lieu des simples dotations budgétaires figurant au compte général – et fait usage de règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi déposé⁴⁹, 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 du projet de loi déposé⁵⁰ 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.

*

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 8258-0, faisant partie intégrante du présent projet de loi, reprennent article par article les opérations effectuées au courant de l'année.

Dans son avis du 28 novembre 2023, le Conseil d'État n'a pas formulé d'observations quant au fonds à l'égard du texte des articles du projet de loi.

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. Le solde du Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques est nul puisque l'ensemble des dépôts effectués au cours de l'année 2022 a été remboursé jusqu'à la fin de l'exercice 2022.

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.

⁴⁹ Document parlementaire 8258-0

⁵⁰ *Ibidem*

Ad article 4

L'article 4 reprend les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée (SEGS). Les dépenses des SEGS ne sont pas repris dans le Budget de l'État en tant que tel, si ce n'est via une dotation initiale en début d'année. Les SEGS comptabilisent les recettes et dépenses en partie double. À des fins de gestion, des comptes bancaires propres leur sont mis à disposition par la Trésorerie de l'État. Le présent article reprend les avoirs financiers liquides à disposition de ces entités, soit sur leurs comptes bancaires, soit en caisse à la fin de l'année 2022.

*

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Recommandation 1 relative au budget pour ordre – La Commission 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.

Recommandation 2 relative aux transferts de crédit – La Commission constate que les 28 cas relevés par la Cour, où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, concernent les ministères de la Justice (22 cas), d'État (deux cas), de l'Économie (deux cas) et de la Mobilité et des Travaux publics (deux cas). La Commission prend également note des constatations de la Cour relatives au caractère de plus en plus standardisé des motivations à la base des décisions de transfert.

Au vu de ce qui précède et à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, la Commission tient à rappeler l'obligation des ministères de respecter les dispositions de la loi sur la comptabilité de l'État. Étant donné que les transferts de crédit constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que le recours à une telle pratique 1) ne doit pas revêtir un caractère habituel et standardisé et 2) doit en tout état de cause être dûment motivé. De ce fait, la Commission ne peut pas se rallier à la prise de position du Gouvernement, selon laquelle la loi sur la comptabilité de l'État n'exigerait pas de motivation détaillée.

Recommandation 3 relative aux garanties étatiques – La Commission prend note de la recommandation de la Cour relative à l'exhaustivité des garanties mises en place dans le contexte de la pandémie Covid-19 et constate, de la réponse du gouvernement à cet égard, que le ministère des Finances est d'avis qu'il ne ressort pas de la loi sur la comptabilité de l'État que le compte général doit fournir des informations sur les garanties étatiques. Le ministère évoque, en outre, que les projets de loi portant règlement du compte général de l'État des exercices 2020 et suivants reprennent des informations relatives aux impacts budgétaires des crises sanitaire et énergétique et que les informations relatives aux garanties mentionnées par la Cour sont publiées dans le projet de la loi budgétaire pluriannuelle.

Alors que la Commission salue la démarche du gouvernement de transmettre des informations relatives aux impacts budgétaires des crises sanitaires et énergétiques, elle se rallie toutefois à la constatation de la Cour relative à l'importance de garantir l'exhaustivité des informations fournies. La Commission a bien pris note du dernier relevé des garanties accordées par l'État transmis dans le cadre du projet de loi budgétaire pluriannuelle pour la période 2022-2026, mais constate que les montants en circulation ne concernent que l'année 2021 et non pas l'année 2022. La Commission constate que le projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024 ne contient pas un tel relevé.

Enfin, la Commission est d'avis que la transmission d'informations relatives au statut des garanties étatiques (montants maximaux prévus, montants en circulation, montants effectivement déboursés) garde toute sa pertinence dans le contexte des comptes généraux, étant donné qu'elles fournissent des indications précieuses sur l'ampleur des engagements financiers de l'État susceptibles de générer des dépenses réelles et influencer la situation financière de l'État. Même si l'obligation de renseigner les garanties étatiques à l'endroit du texte de la loi portant règlement du compte général ne ressort pas de l'article 11 de la loi sur la comptabilité de l'État, ces données pourraient toutefois figurer parmi les informations transmises à l'exposé des motifs des projets de loi déposés.

Recommandation 4 relative aux fonds spéciaux – À l’instar des années précédentes, la Commission invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux afin qu’une analyse plus approfondie des dépenses de tous les fonds spéciaux devienne possible.

Constatation 1 relative aux emprunts – Dans ses dernières recommandations relatives aux comptes généraux de l’État, la Commission a, à plusieurs reprises, remis en question la pratique du Gouvernement de cumuler d’année en année les autorisations d’emprunt non-utilisées. La Commission constate que cette question a été clarifiée par 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. Par cet article, le solde disponible des anciennes autorisations d’emprunt non-utilisées a été annulé et les autorisations nouvelles seront désormais limitées dans le temps. Le projet de loi déposé⁵¹ confirme cette démarche.

La Commission salue la nouvelle approche adoptée par le Gouvernement en matière d’autorisations d’emprunt accordées par la Chambre des Députés, en ce qu’elle accentue considérablement la transparence dans la gestion de la dette publique et permet un meilleur contrôle.

Recommandation 5 relative aux emprunts – Toujours dans le contexte des emprunts et dans la lignée des recommandations émises dans le cadre des derniers comptes généraux, la Commission estime néanmoins qu’il y a lieu de clarifier une fois pour toutes la question de savoir si l’autorisation d’émission de l’emprunt doit faire l’objet d’une loi spéciale au sens de l’article 117 de la Constitution ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. Tout en prenant note de l’argumentation écrite du Gouvernement du 12 septembre 2020, la Commission demande que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

Constatation 2 relative à la gestion des liquidités de l’État – La Commission prend note des informations obtenues par le Gouvernement relatives à la gestion des liquidités de l’État et de l’intérêt que peut constituer une centralisation plus généralisée des liquidités des entités publiques au niveau de la Trésorerie de l’État.

La Commission rejoint les propos du Gouvernement et comprend l’utilité de recourir à ce type de solution dans un environnement de taux d’intérêt faibles voire négatifs, afin d’éviter dans la mesure du possible que ces taux se répercutent sur les dépôts d’entités publiques et que celles-ci encourrent des coûts excessifs.

La Commission constate qu’avec le relèvement des taux d’intérêt dans le contexte de la crise énergétique, une centralisation des liquidités n’est plus demandée. Toutefois, elle souhaite ajouter que le recours éventuel à une telle solution à l’avenir doit en tout état de cause être bénéfique pour toutes les parties impliquées et ne pas générer des charges (tant financières qu’en termes de ressources) pour la Trésorerie de l’État qui dépasseraient les avantages recherchés.

Recommandation 6 – À l’instar des années dernières, la Commission note que le Gouvernement a, jusqu’à maintenant, accordé une priorité au rapprochement entre le mode de présentation du budget selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi sur la comptabilité de l’État, au détriment de la réforme budgétaire annoncée fin 2011.

La Commission constate néanmoins que l’accord de coalition pour la période 2023-2028 prévoit dans son chapitre « Finances publiques et fiscalité » que « [l]a loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l’État sera réformée en prenant en compte l’évolution des normes comptables ainsi que les meilleures pratiques au niveau international.

Le Gouvernement mandatera l’Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) pour réaliser une étude sur la gestion des finances publiques au Luxembourg avec l’objectif de dégager d’une part des pistes permettant de moderniser les pratiques de budgétisation et d’introduire d’autre part une gestion budgétaire par objectifs au Grand-Duché. »

La Commission salue l’initiative annoncée par le Gouvernement visant à reprendre les réflexions déjà entamées par le passé sur la mise en place d’une gestion budgétaire axée sur des objectifs. Dans ce contexte, elle renvoie à ses recommandations émises dans le cadre des rapports relatifs aux comptes

⁵¹ Document parlementaire 8258-0

généraux de 2011 à 2021⁵². La Commission est d'avis qu'une réforme budgétaire est indispensable dans des temps marqués par des multi-crisis et à la lumière des grands défis auxquels le Luxembourg fait actuellement face (économiques et budgétaires, environnementaux, sociaux, etc.). Du côté du pouvoir exécutif, une telle solution contribue, en effet, à une gestion et à une planification budgétaire plus efficaces et axées sur des priorités politiques bien définies. Du côté du législatif, elle favorise la transparence budgétaire et permet un contrôle plus ciblé et efficace des finances publiques. La Commission souligne toutefois la nécessité de veiller à implémenter une solution qui soit pertinente, proportionnée et axée sur des indicateurs permettant de mesurer l'impact des programmes budgétaires tant de manière quantitative que qualitative.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'impact d'une réforme budgétaire sur le rôle du législateur dans le processus et l'exécution budgétaire, la Commission invite le Gouvernement à associer la Chambre des Députés aux travaux relatifs à l'élaboration d'une telle réforme.

*

VIII. TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission de l'Exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8258 dans la teneur qui suit :

Les tableaux, faisant partie intégrante du projet de loi, figurent dans le document parlementaire 8258-0.

*

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2022

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 2022, figurant en annexe, est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

| | | |
|-------------|-----------------------------|--------------------------------|
| I- | Recettes effectives | 20 874 624 181,13 euros |
| II- | Dépenses effectives | 22 078 301 460,11 euros |
| III- | Excédent de dépenses | -1 203 677 278,98 euros |

B. Recettes et dépenses relatives aux opérations financières

| | | |
|-------------|---------------------|-------------------------------|
| I- | Recettes effectives | 2 526 309 986,57 euros |
| II- | Dépenses effectives | 1 294 732 410,40 euros |
| III- | Excédent | 1 231 577 576,17 euros |

L'excédent cumulé de 27 900 297,19 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde s'établit à -1 182 878 579,55 euros.

C. Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|-------------|-----------------------------|----------------------------|
| I- | Recettes pour ordre | 5 129 206 176,81 euros |
| II- | Dépenses pour ordre | 5 108 841 082,47 euros |
| III- | Excédent de recettes | 20 365 094,34 euros |

⁵² Voir documents parlementaires 6440-3, 6577-3, 6692-3, 6838-4, 7005-4, 7156-2, 7330-5, 7447-3, 7676-2, 7848-3, 8039-3.

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 54 467 977,78 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2022 comme suit :

I – Fonds des communes

| | |
|--|----------------------------|
| Fonds communal de péréquation conjoncturelle | 52 191 668,82 euros |
| Fonds de dépenses communales | 1 278 561,00 euros |
| Total des fonds des communes | 53 470 229,82 euros |

II – Fonds d'autres tiers

| | |
|---|---------------------------|
| Consignations judiciaires | 7 865 064,77 euros |
| Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques | 0,00 euros |
| Total des fonds d'autres tiers | 7 865 064,77 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 2022 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

| | |
|---|----------------------|
| Fonds d'investissements publics administratifs | 105 681 443,00 euros |
| Fonds d'assainissement en matière de surendettement | 397 532,77 euros |
| Fonds de la coopération au développement | 15 791 987,45 euros |
| Fonds de rééquilibrage budgétaire | 21 715 472,77 euros |
| Fonds social culturel | 206,16 euros |
| Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier | 331 836,35 euros |
| Fonds spécial des eaux frontalières | 479 403,20 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 | 98 821 678,91 euros |
| Fonds pour l'emploi | 510 334 989,39 euros |
| Fonds d'entretien et de rénovation | 86 653 914,15 euros |
| Fonds de dotation globale des communes | 0,00 euros |
| Fonds spécial de soutien au développement du logement | 60 499 801,67 euros |
| Fonds pour la loi de garantie | 96 281 353,57 euros |
| Fonds pour la gestion de l'eau | 197 237 609,29 euros |
| Fonds de l'innovation | 12 687 000,47 euros |
| Fonds climat et énergie | 786 505 764,47 euros |
| Fonds pour les monuments historiques | 24 250 571,86 euros |
| Fonds d'équipement militaire | 50 069 844,13 euros |
| Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture | 55 018 941,12 euros |
| Fonds spécial de la pêche | 200 289,65 euros |
| Fonds pour la protection de l'environnement | 50 029 805,74 euros |
| Fonds des pensions | 11 769 879,62 euros |
| Fonds du rail | 46 101 194,80 euros |
| Fonds pour la réforme communale | 26 338 973,38 euros |

| | |
|---|-------------------------------|
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux | 35 332 142,53 euros |
| Fonds des routes | 105 639 458,51 euros |
| Fonds de relance et de solidarité | 80 301,67 euros |
| Fonds d'investissements publics scolaires | 34 620 359,98 euros |
| Fonds pour investissements socio-familiaux | 147 477 713,52 euros |
| Fonds des investissements hospitaliers | 200 905 480,54 euros |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux | 80 288 244,71 euros |
| Fonds d'équipement sportif national | 87 833 838,24 euros |
| Fonds pour la promotion touristique | 4 914 885,61 euros |
| Total | 2 954 291 919,23 euros |

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

| | |
|--|-----------------------------|
| Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor | 341 446 686,54 euros |
| Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux | 367 096 761,06 euros |
| Total des fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire | 708 543 447,60 euros |

Art. 4. L'avoir disponible des services de l'État à gestion séparée est arrêté à la fin de l'exercice 2022 comme suit :

III – Services de l'Etat à gestion séparée

| | |
|--|----------------------|
| Administration de la navigation aérienne | 7 249 332,69 euros |
| Agence pour le développement de l'emploi | 4 638 266,48 euros |
| Archives nationales | 1 406 460,02 euros |
| Atert Lycée Redange | 248 974,89 euros |
| Athénée de Luxembourg | 484 392,23 euros |
| Bibliothèque nationale | 2 842 842,62 euros |
| Centre de gestion informatique de l'éducation | 613 221,46 euros |
| Centre de logopédie | 519 361,09 euros |
| Centre des technologies de l'information de l'État | 119 549 130,30 euros |
| Centre national de l'audiovisuel | 1 056 752,82 euros |
| Centre national de littérature | 384 101,34 euros |
| Centre pour le développement des compétences relatives à la vue | 64 382,60 euros |
| Commissariat aux affaires maritimes | 911 123,92 euros |
| École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg | 982 537,19 euros |
| École internationale Differdange et Esch-sur-Alzette | 340 679,20 euros |
| École internationale de Mondorf-les-Bains | 432 522,64 euros |
| École internationale Gaston Thorn | 253 031,47 euros |
| École internationale Mersch Anne Beffort | 1 028 967,10 euros |
| École nationale de l'éducation physique et des sports | 70 856,59 euros |
| École nationale pour adultes | 58 565,58 euros |
| Eis Schoul - École primaire de recherche basée sur une pédagogie inclusive | 198 101,06 euros |
| Institut national des langues | 7 521 086,72 euros |
| Institut national des sports | 128 959,10 euros |

| | |
|---|-----------------------------|
| Lënster Lycée International School | 386 831,40 euros |
| Lycée Aline Mayrisch | 152 735,57 euros |
| Lycée Bel-Val | 326 376,18 euros |
| Lycée classique d'Echternach | 372 728,76 euros |
| Lycée classique/technique de Diekirch | 660 752,52 euros |
| Lycée de garçons à Luxembourg | 83 438,53 euros |
| Lycée de garçons Esch | 247 377,86 euros |
| Lycée des Arts et Métiers | 926 877,37 euros |
| Lycée du Nord | 598 464,30 euros |
| Lycée Edward Steichen | 722 479,95 euros |
| Lycée Ermesinde | 834 231,62 euros |
| Lycée Hubert Clement | 348 150,67 euros |
| Lycée Michel Rodange | 132 149,23 euros |
| Lycée Nic Bieber | 129 055,21 euros |
| Lycée Robert-Schuman Luxembourg | 223 819,08 euros |
| Lycée technique agricole | 1 111 296,49 euros |
| Lycée technique d'Ettelbruck | 750 099,22 euros |
| Lycée technique de Bonnevoie | 184 552,27 euros |
| Lycée technique de Lallange | 431 652,58 euros |
| Lycée technique du Centre | 314 750,19 euros |
| Lycée technique Ecole de Commerce et de Gestion | 175 834,01 euros |
| Lycée technique Esch-Alzette | 734 033,27 euros |
| Lycée technique Joseph Bech à Grevenmacher | 203 569,21 euros |
| Lycée technique Josy Barthel Mamer | 242 001,23 euros |
| Lycée technique Mathias Adam | 450 159,69 euros |
| Lycée technique Michel Lucius | 271 298,27 euros |
| Lycée technique pour professions de santé | 318 714,98 euros |
| Lycée technique pour professions éducatives et sociales | 101 539,23 euros |
| Musée national d'histoire et d'art | 1 207 612,36 euros |
| Musée national d'histoire naturelle | 798 901,34 euros |
| Nordstad-Lycée | 142 808,80 euros |
| Restaurants scolaires | 6 614 244,94 euros |
| Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques | 603 106,46 euros |
| Service de la formation des adultes | 578 129,33 euros |
| Service de la formation professionnelle | 1 847 357,30 euros |
| Service national de la jeunesse | 1 660 931,65 euros |
| Sportlycée | 243 143,91 euros |
| Total | 176 114 854,09 euros |

Luxembourg, le 18 mars 2024

Le Président-Rapporteur,
Franz FAYOT

