Projet de loi**portant règlement du compte général de l'exercice 2014****Avis du Conseil d'État**

(24 novembre 2015)

Par dépêche du 19 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que de l'annexe, faisant partie intégrante du projet de loi, reprenant le compte général article par article.

Une version corrigée de l'annexe « Recettes » a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 7 septembre 2015.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'était pas à la disposition du Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Suivant l'exposé des motifs, le compte général de l'exercice 2014 s'est clôturé avec un déficit de 142,35 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 172,1 millions d'euros.

Le budget voté de l'exercice 2014 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	12.052,0	11.259,4	792,6
Budget en capital	73,4	1.038,1	-964,7
Budget total	12.125,4	12.297,5	-172,1

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2014, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent
Compte du budget courant	12.134,84	11.296,26	838,58
Compte du budget en capital	86,66	1.067,59	-980,93
Compte du budget total (hors emprunts)	12.221,50	12.363,85	-142,35

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note que le déficit de 142,35 millions d'euros est de 17% inférieur au déficit prévu de 172,1 millions d'euros tel que le renseignait le budget voté. Cette amélioration s'explique par une hausse des recettes sur l'année 2014, d'un montant de 82,84 millions d'euros.

Les auteurs du projet précisent toutefois que tant le solde de 142,35 millions d'euros renseigné par le compte général de l'exercice 2014 tel que repris par le tableau 2 que le solde négatif de -172,1 millions d'euros tel que repris au tableau 1, ne doivent pas être confondus avec le solde budgétaire des « administrations publiques » établi selon les règles et concepts du système européen des comptes (SEC2010).

Il est alors exposé que le compte général – établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État – 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, notamment lorsqu'il s'agit d'apprécier la situation des finances publiques au niveau de l'administration centrale.

Le solde budgétaire des « administrations centrales » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat), a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central, en l'occurrence le secteur public dans son ensemble constitué de l'administration centrale, des administrations locales ainsi que du secteur de la sécurité sociale. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient compte des dépenses « réelles » 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.

Les auteurs du projet de loi relèvent qu'au 1^{er} avril 2015, le Grand-Duché de Luxembourg a notifié à la Commission européenne un solde SEC2010 positif pour l'administration publique dans son ensemble de 289 millions d'euros pour l'exercice 2014, soit 0,6% du PIB. Toutefois, l'administration centrale a affiché un solde négatif de -502 millions d'euros (soit -1,1% du PIB), selon les règles et les concepts du SEC2010. Par ailleurs, les administrations locales et la sécurité sociale ont affiché des soldes positifs de respectivement 97 millions d'euros et 695 millions d'euros. Le solde SEC2010 positif et supérieur à 0,5% du PIB est donc atteint en grande partie grâce au solde excédentaire de la sécurité sociale, ce qui souligne la nécessité des efforts budgétaires à faire au niveau de l'administration centrale.

Si le Conseil d'État perçoit, d'une part, la différence entre administration publique et administration centrale dans le cadre du SEC2010 et ses implications techniques, d'autre part, le but du présent projet de loi qui voudrait se limiter à présenter l'exécution budgétaire conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, il n'en reste pas moins que la présentation actuelle de l'exécution du budget n'est pas simple et, partant, aisément compréhensible.

Le Conseil d'État suggère en conséquence au Gouvernement d'établir une comparabilité entre la présentation de l'exécution du budget aussi bien dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC2010. Une telle approche est d'autant plus opportune que les auteurs du projet de loi soulignent eux-mêmes qu'un certain nombre d'ajustements

supplémentaires sont nécessaires pour déterminer le solde SEC2010 et que le « *détail de la liste des ajustements nécessaires pour passer d'une représentation de la situation des finances publiques selon la loi modifiée du 8 juin 1999 à une représentation SEC2010 est repris dans le volume III du Budget des recettes et des dépenses de l'État* ». Il semble ainsi, selon la compréhension du Conseil d'État, que l'essentiel du travail de comparabilité est d'ores et déjà effectué, de sorte qu'il paraît raisonnable d'en recommander la finalisation à brève échéance.

Les auteurs du projet de loi exposent par ailleurs que l'État n'a émis aucun emprunt obligataire classique en 2014, mais un *sukuk* de type *ijarah* (produit issu de la finance islamique) à hauteur 200 millions d'euros dont l'échéance a été fixée à cinq ans. Précision est faite de ce que l'objectif de cette transaction n'était pas de couvrir un besoin en liquidités, mais de positionner le Grand-Duché de Luxembourg sur la scène financière internationale dans le secteur particulier de la finance islamique.

En fin de compte, les dépenses effectives, déterminées conformément aux règles de la loi précitée du 8 juin 1999, dépassent de 66,35 millions d'euros le budget voté. Ce total se présente comme suit :

	Budget voté	Compte général	Écart
Dépenses du budget courant	11.259,40	11.296,26	-36,86
Dépenses du budget en capital	1.038,10	1.067,59	-29,49
Dépenses du budget total	12.297,50	12.363,85	-66,35

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Ce dépassement est imputable d'un côté à des dépassements de budget principalement pour les dotations aux fonds spéciaux (84 millions), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (51 millions), les transferts de revenus à l'administration centrale (31 millions) et les transferts de revenus aux « administrations publiques régionales et locales » (21 millions) et d'un autre côté à des économies par rapport au budget initial principalement pour les subventions d'exploitation (31,5 millions), les coûts de personnel (26 millions) et les réalisations d'ouvrages de génie civil (25,2 millions).

Le solde restant s'explique par une série d'écarts individuels plus ou moins faibles.

Au niveau des recettes, le Conseil d'État note que le total des recettes fiscales effectives est en augmentation par rapport au montant inscrit au budget voté :

	Budget voté	Compte général	Écart
Recettes du budget courant	12.052,00	12.134,84	82,84
Recettes du budget en capital	73,40	86,66	13,26
Recettes du budget total	12.125,40	12.221, 50	96,10

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

La plus-value au niveau des recettes, d'un montant de 96,10 millions d'euros, s'explique essentiellement par deux phénomènes contraires, à savoir :

- d'une part, des catégories de recettes avec des écarts positifs dont notamment les droits de douane et d'accise dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (+54 millions), les droits d'enregistrement (+44 millions) et la taxe d'abonnement (+40 millions),
et
- d'autre part, des catégories de recettes avec des écarts négatifs dont notamment l'impôt sur le revenu des collectivités (-45 millions), l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (-36 millions) et la taxe sur la valeur ajoutée (-22 millions).

L'excédent de dépenses du compte général de l'exercice 2014 de 142,35 millions d'euros est affecté à la réserve budgétaire, laquelle correspond au solde cumulé des comptes généraux de l'État depuis 1946. Suite au déficit des comptes généraux des années précédentes, la réserve budgétaire a disparu pour faire place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde négatif s'établit désormais à -672,550 millions d'euros.

Le compte général présente également la situation financière des fonds des communes, des fonds d'autres tiers, des fonds de couverture des dettes de l'État sans incidence budgétaire ainsi que des fonds spéciaux de l'État. En ce qui concerne les fonds spéciaux de l'État, le Conseil d'État note que le total des avoirs disponibles des 32 fonds de 1.509,7 millions d'euros (compte général de l'exercice 2013 : 1.609,7 millions d'euros) reste relativement stable. Toutefois, les auteurs du projet de loi indiquent que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État, arrêté au compte général de l'exercice 2014 est de 1.573,7 millions d'euros. Cet écart avec le montant précédent s'explique par le fait que la ventilation, en vertu de l'article 36 de la loi budgétaire, pour 2014 au profit du fonds des investissements socio-familiaux et au profit du fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse devait encore être finalisée au courant de l'exercice 2015.

Le Conseil d'État retient que les avoirs des fonds spéciaux de l'État ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État. Ces avoirs semblent en effet correspondre uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les ministères gérant les fonds spéciaux, de sorte qu'il ne s'agit pas d'avoirs devant être ajoutés à l'actif du bilan de l'État.

Le compte général reprend en outre la situation des « Services de l'État à gestion séparée » dont le montant total de l'avoir disponible est de 80,800 millions d'euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2014 qui prend en compte, d'une part, les recettes encaissées par l'État pour le compte de tiers et, d'autre part, en ce qui concerne les dépenses, les montants alloués aux destinataires, présente un excédent de recettes de 15,68 millions d'euros.

Le Conseil d'État note que le solde cumulé positif du budget pour ordre s'élève désormais à 18,50 millions d'euros.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les devises s'écrivent en principe en toutes lettres. Le symbole « EUR » est dès lors à remplacer par « euros » dans les libellés respectifs des articles 1 et 2. Il est toutefois observé que dans les annexes et les tableaux, il peut être fait usage du symbole consacré.

Article 1^{er}

Étant donné que chaque tranche de mille est en principe à séparer par un point, il convient d'écrire *in fine* de l'article sous examen « 18.507.534,75 euros. », ceci dans un souci de cohérence rédactionnelle. Cette dernière phrase de l'article 1^{er} doit encore se terminer par un point final.

Article 2

Comme indiqué dans les observations générales, le symbole « EUR » est à remplacer à deux reprises par « euros ».

Article 3

Dans le tableau relatif aux fonds d'autres tiers, il y a lieu d'ajouter un espace entre le montant et le symbole « EUR ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker