

Projet de loi
portant règlement du compte général de l'exercice 2015

Avis du Conseil d'État

(27 septembre 2016)

Par dépêche du 20 juin 2016, 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 2015, 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 d'une annexe, faisant partie intégrante du projet de loi, reprenant la présentation article par article du compte général 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 2015 s'est clôturé avec un déficit de 460,7 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 568,3 millions d'euros.

Le budget voté de l'exercice 2015 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	12.304,6	11.824,1	480,5
Budget en capital	73,0	1.121,8	-1.048,8
Budget total	12.377,6	12.945,9	-568,3

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2015, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédent
Compte du budget courant	12.614,8	11.753,1	861,7
Compte du budget en capital	203,9	1.526,4	-1.322,5
Compte du budget total	12.818,8	13.279,5	-460,7

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le Conseil d'État note que le déficit de 460,7 millions d'euros est inférieur au montant de 568,3 millions d'euros, estimation du budget voté. Cette différence de 18,9% ou 107,6 millions d'euros s'explique, selon les auteurs du projet de loi, par les facteurs qui suivent :

- i) l'amélioration du solde du budget courant de 381 millions d'euros imputable tant à une croissance plus forte des recettes (310 millions d'euros) qu'à une dynamique moins prononcée des dépenses (71 millions d'euros) ;
- ii) la détérioration du solde du budget en capital (273 millions d'euros) qui reflète les efforts du Gouvernement en matière d'investissements publics.

Les auteurs du projet de loi indiquent que les effets de la mise en œuvre des 258 mesures du paquet d'avenir sur le solde du compte général de l'exercice 2015 ont été chiffrés à 182,7 millions d'euros par les responsables des départements ministériels concernés. Ils ajoutent que la plupart de ces 258 mesures ont été mises en œuvre comme prévu en décembre 2014, quand leur effet était estimé à 172,5 millions d'euros. En outre, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire a eu un impact de 84,6 millions d'euros, tandis que le volet augmentation de TVA a représenté 207 millions d'euros.

Il est toutefois précisé que tant le solde négatif de 460,7 millions d'euros renseigné par le compte général de l'exercice 2015 tel que repris au tableau 2 de l'exposé des motifs que le solde négatif de 568,3 millions d'euros tel que repris au tableau 1 de l'exposé, 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 par conséquent 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 publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central, 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 également 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.

Selon la méthode SEC2010, la situation globale du solde de l'administration publique au 3 mai 2016, sur la base des données disponibles et par rapport aux prévisions établies lors de la préparation du budget 2015, s'analyse autour de 3 composantes :

- Selon les auteurs du projet de loi en effet, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un solde SEC2010 positif pour

l'administration publique dans son ensemble de 672 millions d'euros pour l'exercice 2015, soit 1,3% du PIB.

- Toutefois, l'administration centrale a affiché un solde négatif de 207 millions d'euros (soit -0,4% 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 124 millions d'euros et 755 millions d'euros.

Il en résulte que le solde SEC2010 positif et représentant 1,5% du PIB est atteint grâce au solde excédentaire des administrations locales et notamment de la sécurité sociale, ce qui démontre, une fois encore, selon le Conseil d'État, la nécessité d'efforts budgétaires à réaliser au niveau de l'administration centrale, étant donné que ce solde reste toujours négatif comme indiqué ci-dessus.

Quant à l'administration centrale elle-même, les auteurs du projet de loi soulignent tout d'abord les modifications méthodologiques importantes qui ont été mises en œuvre dans le calcul du solde de cette administration tant dans le cadre du projet de budget 2015 que par rapport au solde prévisible actuel. Ces modifications concernent essentiellement les méthodes de consolidation des opérations financières de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) dont certaines opérations, liées au service public, sont dorénavant consolidées dans les comptes de l'administration centrale. Précision est ensuite faite de ce que les données liées à l'administration centrale ne sont pas encore définitives. Les comptes définitifs de l'ensemble des établissements publics n'étaient pas encore définitifs et les auteurs du projet sous examen affirment que ces comptes définitifs seront publiés avec le projet de budget 2017.

Le projet sous avis procède néanmoins à une analyse détaillée des recettes et des dépenses de l'administration centrale dont il résulte notamment pour celle-ci, comme déjà mentionné, un solde négatif représentant 0,4% du PIB selon la méthode du SEC2010.

Sur le fond, le Conseil d'État peut concevoir, d'un côté, la différenciation entre les concepts d'« administration publique » et d'« administration centrale » dans le cadre du SEC2010 et les implications techniques de cette différenciation et, de l'autre, l'objet du projet de loi sous examen qui est de 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, difficilement compréhensible.

En conséquence et comme par le passé, le Conseil d'État ne peut qu'insister sur la nécessité d'établir une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC2010. L'opportunité d'une telle approche est d'autant plus bénéfique que les auteurs du projet de loi soulignent eux-mêmes qu'un certain nombre d'ajustements supplémentaires sont nécessaires pour déterminer le solde SEC2010. Or, de tels ajustements sont en pratique toujours réalisés, comme en atteste la présentation de la situation globale du solde de l'administration publique, selon la méthode du SEC2010, dans le projet de loi sous avis.

Les auteurs du projet de loi exposent par ailleurs que l'État n'a émis aucun emprunt obligataire. Sont alors tour à tour présentés : les caractéristiques des emprunts obligataires classiques existants fin 2015 (tableau 8 de l'exposé des motifs), l'échéancier de l'État central hors prêts bancaires (graphique 1) ainsi que l'évolution des autorisations d'emprunts en euros de 2008 à 2015 (tableau 9 de l'exposé des motifs).

Au niveau du budget courant, les écarts entre le budget voté et le compte général se présentent de la manière suivante :

- en ce qui concerne les recettes courantes, une plus-value de 310,2 millions d'euros (2,52%) est enregistrée,
- quant aux dépenses courantes, les dépenses effectives sont inférieures au budget voté de 71 millions d'euros (0,60%).

Le compte général pour l'exercice 2015 présente des dépenses totales de 13.279,5 millions d'euros (soit des dépenses courantes de 11.753,1 millions d'euros et des dépenses en capital de 1.526,4 millions d'euros). Les dépenses totales autorisées dépassent le volume total des dépenses fixé par le budget voté de 333,6 millions d'euros, soit un écart de 2,58% entre le budget voté et le compte général. Ces chiffres se présentent comme suit :

	Budget voté	Compte général	Écart
Dépenses du budget courant	11.824,1	11.753,1	-71,0
Dépenses du budget en capital	1.121,8	1.526,4	404,6
Dépenses du budget total	12.945,9	13.279,5	333,6

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Au niveau des recettes, le Conseil d'État note des recettes d'un montant total de 12.818,8 millions d'euros (soit des recettes courantes de 12.614,8 millions d'euros et des recettes en capital de 203,9 millions d'euros). Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 441,2 millions d'euros, ce qui équivaut à un écart de 3,56%. Quant aux recettes en capital, la plus-value se chiffre à 130,9 millions d'euros provenant essentiellement de ventes de bâtiments et de participations de l'État. Ces chiffres se présentent comme suit :

	Budget voté	Compte général	Écart
Recettes du budget courant	12.304,6	12.614,8	310,2
Recettes du budget en capital	73,0	203,9	130,9
Recettes du budget total	12.377,6	12.818,8	441,2

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Il est à relever que, par rapport au compte général de l'exercice 2014, les recettes courantes ont connu une progression de 310,2 millions d'euros ou 2,52%. Cet écart positif s'explique essentiellement par deux phénomènes contraires, à savoir :

- d'une part, des catégories de recettes avec des écarts positifs dont notamment la taxe sur la valeur ajoutée (dont le taux a été revu à la hausse pour compenser la perte des recettes liées au commerce électronique) ainsi les droits d'enregistrement (qui ont connu une

- croissance non négligeable en raison du dynamisme des transactions et des prix sur le marché immobilier) et,
- d'autre part, des catégories de recettes avec des écarts négatifs dont notamment l'impôt sur les revenus des ménages (lequel dépend essentiellement de l'évolution de l'emploi et des salaires) qui a connu une croissance plus faible ainsi que la part du Luxembourg dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accises qui sont en baisse depuis quelques années, en raison notamment du différentiel de prix des carburants avec les pays limitrophes ayant rendu le Luxembourg moins compétitif à cet égard.

L'excédent de dépenses du compte général de l'exercice 2015 d'un montant de 460,7 millions d'euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire », lequel 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 1.133,3 millions d'euros.

Le compte général présente également la situation financière des fonds spéciaux de l'État dont le montant est arrêté pour l'exercice 2015 à 1.569,5 millions d'euros.

À cet égard, le Conseil d'État comprend que ces avoirs des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État, car correspondant uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les ministères gérant les fonds spéciaux, de sorte que lesdits avoirs ne sauraient 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 fin 2015 est de 102,9 millions d'euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2015 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 solde négatif de 25,2 millions d'euros.

Examen des articles

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

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^{er} 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 « 6.665.653,67 euros. », ceci dans un souci de cohérence rédactionnelle. La même observation vaut pour les tableaux.

Article 2

Comme indiqué dans les observations générales, le symbole « EUR » est à remplacer à deux reprises par « euros ». Par analogie à l'article 1^{er}, en ce qui concerne les montants, chaque tranche de mille est en principe à séparer par un point pour écrire « 460.725.592,81 euros » et « 1.133.276.020,56 euros ». La même observation vaut pour les tableaux.

Articles 3 et 4

Dans les tableaux, en ce qui concerne les montants, chaque tranche de mille est en principe à séparer par un point.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes