

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2019

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2020)

Par dépêche du 1^{er} octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique portant règlement du compte général de l'exercice 2019, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général 2019.

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

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, suite aux travaux de réflexion quant à un rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC 2010 et la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État qui ont été présentés lors de deux réunions conjointes de la Commission des finances et du budget et de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire les 27 mars et 23 juillet 2018, les trois propositions suivantes, susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires, ont été reprises dans le contexte du budget pour 2019 :

- 1° Inscription de certaines recettes brutes précédemment inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'État ;
- 2° Rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds ;
- 3° Nouvelle structuration du budget de l'État avec un budget des opérations financières.

Le budget voté de l'exercice 2019 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents / Déficits
Budget courant	16 502,7	15 185,9	1 316,8
Budget en capital	98,7	2 230,8	-2 132,1

Budget total <i>hors opérations financières</i>	16 601,4	17 416,7	-815,3
Opérations financières	0,3	246,9	-246,6
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	16 601,7	17 663,6	-1 061,9

(Chiffres exprimés en millions d'euros)

Le compte général 2019, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents / Déficits
Compte du budget courant	17 283,9	15 215,6	2 068,3
Compte du budget en capital	126,7	2 323,9	-2 197,2
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	17 410,7	17 539,5	-128,8
Opérations financières	1 701,5	299,8	1 401,7
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	19 112,2	17 839,3	1 272,9

(Chiffres exprimés en millions d'euros ; En raison de problèmes d'arrondis, les sommes des montants présentés ci-dessus peuvent dans certains cas ne pas correspondre exactement aux totaux repris)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté s'est clôturé avec un déficit de 128,8 millions d'euros alors que le budget voté renseignait un déficit de 815,3 millions d'euros.

D'après l'exposé des motifs, l'amélioration par rapport au budget voté s'explique essentiellement par une hausse importante au niveau des rentrées fiscales, de sorte que les recettes dépassent de 4,87 pour cent le montant estimé au budget voté. Au niveau des dépenses, l'exécution budgétaire a été en ligne avec le niveau prévu au budget voté (avec un écart de seulement 0,71 pour cent).

Quant aux opérations financières, les recettes comptabilisées reflètent, selon les auteurs du projet de loi, le produit d'un emprunt obligataire à taux négatif lancé en novembre 2019 pour un montant de 1 700 millions d'euros. Du côté des dépenses, les auteurs du projet de loi font remarquer que le capital du « Sukuk » lancé en 2014 a été remboursé en octobre 2019.

Le Conseil d'État note qu'en intégrant les opérations financières dans les chiffres de l'exécution budgétaire, le compte général de l'exercice 2019 s'est clôturé avec un surplus de 1 272,9 millions d'euros.

D'une part, le Conseil d'État note que le compte général pour l'exercice 2019 renseigne des dépenses courantes de 15 215,6 millions d'euros, des dépenses en capital de 2 323,9 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 299,8 millions d'euros, avec un total de 17 839,3 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 175,7 millions d'euros, soit un écart de 0,99 pour cent entre le budget voté et le compte général.

Il ressort de l'exposé des motifs que les variations majeures proviennent de l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+185 677 272 euros), de l'octroi de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+55 344 678 euros), ainsi que de transferts en capital aux administrations publiques locales (+13 294 108 euros), à l'intérieur de

l'administration centrale (+19 640 551 euros) et aux administrations de sécurité sociale (+65 812 191 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2019 est reprise au tableau 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2019 renseigne des recettes courantes de 17 283,9 millions d'euros, des recettes en capital de 126,8 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 1 701,2 millions d'euros, soit des recettes totales de 19 112,2 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives dépassent la prévision du budget voté de 2 510,5 millions d'euros.

Les principaux écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2019 sont repris au tableau 5 de l'exposé des motifs.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2019 à 2 210 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 » (ci-après « SEGS »). Dès lors, les soldes fin 2019 relatifs aux entités désignées en tant que SEGS se chiffrent au total à 124 209 436,73 millions d'euros.

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 précitée du 8 juin 1999 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 (représentation dite « administrative » selon les auteurs du projet). Le système SEC2010 présente, quant à lui, une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, le solde budgétaire des « administrations publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que

défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses « 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 les auteurs du projet de loi, le projet de budget de l'État pour 2019 s'est caractérisé par l'intégration de plusieurs adaptations permettant de répondre à une revendication de longue date de plusieurs observateurs des finances publiques luxembourgeoises, à savoir de rapprocher les chiffres des finances publiques présentés suivant les deux concepts distincts de la loi de 1999 et du SEC 2010. Les auteurs du projet de loi estiment que les chiffres présentés dans le compte général 2019 confirment le bien-fondé de l'approche adoptée, dans la mesure où le solde hors opérations financières qui en ressort se chiffre à -128,8 millions d'euros, contre un solde SEC 2010 de l'administration centrale de +60 millions d'euros, soit une différence de seulement 188,8 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, la nouvelle approche adoptée à partir du projet de budget pour 2019 permet ainsi de réduire de manière considérable l'écart entre les deux présentations, même s'il ne pourra jamais être réduit, selon les auteurs du projet de loi, entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Après avoir rappelé que le budget pour ordre présente comme toutes les années des articles à soldes positifs et à soldes négatifs, les auteurs du projet de loi précisent que les articles budgétaires non équilibrés et non reportés depuis 2019 seront régularisés dans les budgets respectifs des années 2020 et 2021.

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

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable et l'acronyme « EUR » est à rédiger en toutes lettres, pour écrire par exemple « 17 410 649 739,27 euros ».

Les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse », « Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « de l'État » après les termes « en capital ».

Article 3

Concernant le point I, il est signalé qu'il n'y a pas lieu de faire figurer des notes de bas de page dans les textes normatifs.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu