

Objet: Projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009. (3669TCA/WMR)

Saisine : Ministre des Finances (7 juillet 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

En exécution de l'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que « [p]our le 31 mai au plus tard le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des députés et transmis à la Cour des comptes », l'objectif du projet de loi sous rubrique (ci après, « le projet de loi ») est de porter règlement du compte général de l'exercice 2009. Le projet de loi sous avis arrête de la sorte, pour l'exercice 2009, les recettes et les dépenses courantes et en capital, d'une part, et les recettes et les dépenses pour ordre, d'autre part (article premier).

De surcroît, le projet de loi sous avis propose une affectation du résultat du compte général des exercices 2006, 2007 et 2008, pour un volume total de 770 millions EUR, à certains fonds spéciaux de l'Etat (article 2). Cette affectation est nécessaire vu que la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, « *par erreur matérielle*¹ », n'avait pas repris les dispositions relatives à ladite affectation de l'article 56 du projet de loi budgétaire pour ce même exercice². En dernier lieu, le projet de loi sous référence compte arrêter les comptes des fonds de tiers déposés auprès de l'Etat à la fin de l'exercice 2009 (article 3), ainsi que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'Etat et du solde du fonds de couverture de dettes de l'Etat à la fin de l'exercice 2009 (article 4).

D'une manière générale, la Chambre de Commerce n'entend pas, dans le cadre du présent avis, commenter *in extenso* ni la politique budgétaire de l'Etat, ni sa situation financière actuelle ou prévisible. Le présent avis ne renfermera pas non plus d'analyse, à l'aune de l'intérêt économique général, des mesures fiscales récemment annoncées par le Gouvernement³. En effet, la Chambre de Commerce se prononcera sur ces thématiques dans le cadre de l'avis exhaustif qu'elle rendra au sujet du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011 et qu'elle publiera en automne. Par ailleurs, les mesures fiscales précitées seront analysées dans le cadre de l'avis que la Chambre de Commerce compte rendre au sujet du projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique.

La Chambre de Commerce considère l'arrêt officiel du compte général comme étant une démarche purement formelle et récurrente, et partant, elle se limitera, dans le cadre du présent avis, à un certain nombre de considérations générales ayant trait explicitement au contenu du projet de loi sous avis, par opposition à un commentaire approfondi.

¹ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

² Projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

³ Voir notamment : Projet de loi n°6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant : 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise; 4. modification de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Présentation des faits saillants du projet de loi sous avis

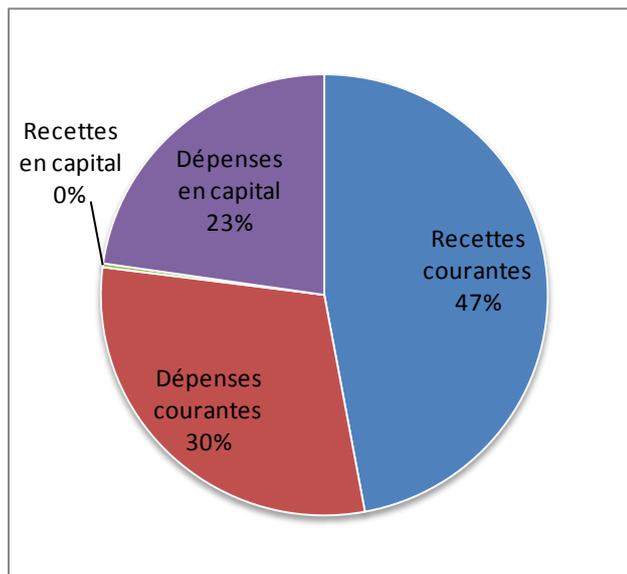
Le tableau comparatif ci-après résume le décalage, négatif sur le versant des recettes et positif pour ce qui concerne les dépenses, entre le budget voté 2009, d'une part, et le compte général 2009, que le projet de loi sous avis entend arrêter, d'autre part. Il en résulte une moins-value de l'ordre de 797,7 millions EUR entre le budget voté et le compte général 2009. Il découle de cette moins-value un déficit budgétaire au niveau du seul Etat central de 785,5 millions EUR, ce qui représente environ 2,1% par rapport au produit intérieur brut de cette même année.

	Budget voté 2009	Compte général 2009	Plus-ou moins-values	Variation en %
Budget courant				
Recettes	9 188,7	8 812,8	-375,9	-4,1%
Dépenses	8 327,1	8 566,0	238,9	2,9%
Excédents.....	861,6	246,8	-614,8	-
Budget en capital				
Recettes	88,2	86,0	-2,2	-2,5%
Dépenses	936,7	1 118,2	181,5	19,4%
Excédents.....	-848,5	-1 032,2	-183,7	-
Budget total				
Recettes.....	9 276,9	8 898,8	-378,1	-4,1%
Dépenses	9 264,7	9 684,3	419,6	4,5%
Excédents	12,2	-785,5	-797,7	-

Note : Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.

Le graphique ci-dessous, pour sa part, représente la répartition de la moins-value totale entre ses quatre parties constitutives : les recettes et les dépenses, d'une part, et le budget courant et en capital, d'autre part. La surévaluation des recettes courantes au niveau du budget voté 2009 par rapport au compte général de ce même exercice fait apparaître une quote-part proche de 50%. Dans son avis⁴ portant sur le budget de recettes et des dépenses de l'Etat 2009, la Chambre de Commerce avait relevé à cet égard qu'elle : « [...] [était] d'avis que les prévisions de recettes pour 2009 [...] [étaient] optimistes dans un climat de ralentissement économique [...] ». Dans ce même avis, la Chambre de Commerce avait mis en garde les auteurs du projet de loi budgétaire quant à la volatilité du rendement de la taxe d'abonnement dans un contexte de marchés boursiers s'orientant à la baisse. Ainsi, il n'est guère surprenant, aux yeux de la Chambre de Commerce et à la lecture du projet de loi sous avis, que les auteurs insistent notamment sur la moins-value de l'ordre de 330,2 millions EUR au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée, d'une part, et le déficit de 171,3 millions EUR dans le cadre de la taxe d'abonnement, d'autre part.

⁴ Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (3400TCA).



Concernant la plus-value sur le versant des dépenses, les auteurs du projet de loi relèvent notamment l'excédent au niveau des dépenses en capital (181,5 millions EUR) ainsi que la dotation supplémentaire, et donc non-budgétisée, du fonds pour l'emploi de 107,1 millions EUR. La Chambre de Commerce aurait salué des explications plus exhaustives et détaillées de la part des auteurs du projet de loi sous objet, lesquels se bornent à invoquer, d'une manière générale, les « *mesures discrétionnaires mises en œuvre par le Gouvernement pour stabiliser l'économie [...]* ». La Chambre de Commerce rappelle à cet égard notamment le Plan de conjoncture du Gouvernement, adopté le 6 mars 2009, et donc postérieurement au vote du budget 2009, qui prévoit notamment des investissements supplémentaires par l'Etat de 70 millions EUR en 2009 ainsi qu'une extension du régime de chômage partiel, dont le coût additionnel était estimé à 10,7 millions EUR par mois. La Chambre de Commerce peut donc concilier dans les grandes lignes les deux chiffres mentionnés au début du présent paragraphe à partir du Plan de conjoncture du Gouvernement qu'elle avait salué.

En ce qui concerne les avoirs disponibles des fonds spéciaux de l'Etat à la fin de l'exercice 2009, le tableau ci-après en fournit les détails, tout en comparant les avoirs fin 2009 d'après le compte, c'est-à-dire tels que mis en avant à travers le projet de loi sous avis (3^e colonne), par rapport à la situation connue dans le cadre du dernier avis budgétaire, portant sur l'exercice 2010 de la Chambre de Commerce (2^e colonne).

Désignation du fonds	PL budget	PL sous avis	Variation	Variation %
	Prévision 2009	Compte 2009		
Fonds de la coopération au développement	2,89	10,67	7,78	269,1%
Fonds d'équipement militaire	115,33	153,74	38,41	33,3%
Fonds pour les monuments historiques	24,53	40,54	16,01	65,3%
Fonds de crise	21,72	21,72	0,00	0,0%
Fonds de la dette publique	14,82	14,84	0,03	0,2%
Fonds des pensions	9,21	3,28	-5,93	-64,4%
Fonds pour la réforme communale	0,00	0,00	0,00	0,0%
Fonds communal de dotation financière	-	-	0,00	-
Fonds spécial de la pêche	0,21	0,29	0,08	36,6%
Fonds cynégétique	0,68	0,68	0,00	-0,1%
Fonds pour la gestion de l'eau	70,10	95,01	24,91	35,5%
Fonds spécial des eaux frontalières	0,99	1,13	0,14	14,1%
Fonds d'équipement sportif national	14,00	39,61	25,61	183,0%
Fonds pour les investissements socio-familiaux	148,87	155,32	6,46	4,3%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	-	0,39	0,39	-
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	37,01	42,01	4,99	13,5%
Fonds des investissements hospitaliers	100,40	119,44	19,04	19,0%
Fonds spécial de la chasse	0,01	0,00	-0,01	-98,8%
Fonds pour la protection de l'environnement	65,46	74,86	9,40	14,4%
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	241,37	269,03	27,65	11,5%
Fonds pour l'emploi	283,79	280,76	-3,03	-1,1%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	24,94	27,37	2,43	9,7%
Fonds d'investissements publics administratifs	109,77	113,27	3,50	3,2%
Fonds d'investissements publics scolaires	76,07	86,71	10,64	14,0%
Fonds des routes	154,68	161,27	6,59	4,3%
Fonds du rail	275,80	281,19	5,39	2,0%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25,67	44,92	19,25	75,0%
Fonds pour la loi de garantie	43,12	52,69	9,56	22,2%
Fonds pour la promotion touristique	6,08	5,91	-0,16	-2,7%
Fonds d'entretien et de rénovation	30,34	37,95	7,61	25,1%
Fonds de l'innovation	-	-	0,00	-
Fonds social culturel	-	0,00	0,00	-
Total général	1 897,86	2 134,62	236,75	12,5%

Sources: *Projet de loi sous avis; projet de loi des recettes et des dépenses de l'Etat 2010 ; calculs Chambre de Commerce.*

Il en résulte à première vue une amélioration de l'ordre de 236,75 millions EUR (soit 12,5%) au niveau des avoirs en fin d'année entre la situation prévisionnelle et la situation définitive. Or il ne serait guère judicieux d'associer ce constat à une amélioration structurelle de la situation financière de l'administration centrale. En effet, d'une part, les remarques générales formulées de manière récurrente par la Chambre de Commerce restent valables, notamment la présence observée, depuis un certain nombre d'années, de tendances structurellement baissières des avoirs des fonds spéciaux en fin d'année et l'incapacité des autorités publiques, pendant les années de haute conjoncture préalablement à la crise, de reconstituer durablement et significativement les réserves des fonds spéciaux. D'autre part, une analyse plus approfondie des causes de cette plus-value fait apparaître une concentration des excédents sur un nombre restreint de fonds spéciaux, à savoir en particulier le fonds d'équipement militaire (38,4 millions EUR)⁵, le fonds de financement des mécanismes de Kyoto (27,7 millions EUR)⁶, le fonds d'équipement sportif national (25,6 millions EUR) et le fonds pour la gestion de l'eau (24,9 millions EUR). En outre, le Chambre de Commerce a relevé, à de maintes reprises, des taux de réalisation par trop décevants, entre les volumes d'investissement annoncés dans le cadre des projets de loi budgétaires

⁵ Voir notamment les importants retards au niveau du programme relatif à l'avion militaire A400M dans le chef d'EADS.

⁶ Voir à cet égard l'achat en date du 5 août 2010 de crédits d'émission de CO2 dans le cadre d'un échange avec la République d'Estonie pour un montant de 30 millions EUR.

récurrents et les dépenses effectivement actées. Pour rappel, pour les années 2007 et 2008, le taux global de réalisation effectif n'était que de l'ordre de 80%⁷.

Considérations générales

En premier lieu, il échet de constater que, le Gouvernement en conseil ayant seulement approuvé le présent projet de loi de 18 juin 2010⁸, l'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'a pas été respecté. De manière générale, la Chambre de Commerce déplore trop souvent le laps de temps important entre le dépôt et le vote du budget, d'une part, et l'arrêt final des chiffres, d'autre part. A titre d'illustration, la Chambre de Commerce était dans l'obligation de rendre son avis sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010 en ne disposant que de chiffres provisoires pour le compte de l'année 2008. La qualité des éléments quantitatifs des avis pourrait être substantiellement améliorée dans l'hypothèse d'un arrêt plus rapproché des chiffres définitifs.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'interroge d'autant plus sur la capacité à l'avenir du Luxembourg à fournir des éléments quantitatifs de qualité dans le cadre du système projeté, à l'échelle de l'Union européenne, du soi-disant « semestre européen », système qui vise notamment la coordination de la surveillance des budgets nationaux durant la première moitié de chaque année. La mise en place d'une surveillance renforcée, à la fois des politiques budgétaires, macro-économiques et des réformes structurelles, est en effet la clé de voûte d'une communication de la Commission européenne⁹ au sujet de la coordination renforcée de la politique économique pour la stabilité, la croissance et l'emploi. La Chambre de Commerce suivra de près les évolutions dans ce dossier ainsi que son implémentation au Grand-Duché de Luxembourg.

En deuxième lieu, la Chambre de Commerce fait part de son incompréhension par rapport à l'omission matérielle, au niveau de la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, en ce qui concerne la non-reprise de l'article 56 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2010. Cet article a réglé en détail l'affectation du résultat positif des comptes généraux des exercices 2006, 2007 et 2008 pour un montant total de 770 millions EUR. Le projet de loi sous avis rectifie cette inadvertance en « transposant » fidèlement les dispositions de l'article 56 susmentionné. Il n'est guère compréhensible, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les autorités aient pu « oublier » d'affecter un tel montant, presque équivalent au déficit précité du compte général 2009, aux fonds spéciaux, et ce dans un contexte de crise économique et financière aigüe et de raréfaction des moyens budgétaires qui l'accompagne.

De manière générale, en ce qui concerne l'affectation du solde positif de l'exécution des budgets des exercices 2006, 2007 et 2008, la Chambre de Commerce estime, tout comme le Gouvernement, que l'« *excédent des recettes qui est dû en règle générale à des recettes exceptionnelles, devra contribuer essentiellement à accroître les ressources des fonds spéciaux de l'Etat et non à financer les dépenses de fonctionnement courantes figurant au budget de l'Etat*¹⁰ ». Or, comme la Chambre de Commerce le rappelle régulièrement, il convient de ne pas assimiler la notion de « fonds spécial de l'Etat » à la notion de « dépense d'investissement publique ». Ainsi, sur le montant total à affecter, à savoir 770 millions EUR, 225 millions EUR, ou 29%, concernent une dotation du fonds pour

⁷ Voir par exemple la partie 3.1.3.6. de l'avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (3556TCA)

⁸ Par opposition au 18 juin 2009 comme il est précisé au niveau de la lettre de saisine du Ministre des Finances.

⁹ COM(2010) 367/2 – « Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance » (30 juin 2010).

¹⁰ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi n° 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

l'emploi. Or, ce fonds poursuivant plutôt des objectifs de financements courants ou opérationnels, par opposition aux investissements stratégiques contribuant à adapter ou à améliorer les infrastructures du pays, force est de constater qu'une partie non-négligeable des excédents continue d'être employée pour financer des dépenses courantes.

En dernier lieu, la Chambre de Commerce salue la précision des auteurs dans l'exposé des motifs qui rappellent que le déficit résultant de l'arrêt du compte 2009 ne doit surtout pas être confondu avec le solde de financement de l'Administration publique selon les règles et concepts du SEC95, couramment appelée « l'approche Maastricht ». D'après les informations fournies par les auteurs, la dernière notification à la Commission européenne pour l'année 2009, qui remonte au 1^{er} avril 2010, fait apparaître un solde négatif de l'ordre de 1.022,4 millions EUR au niveau de l'Administration centrale, montant restant à confirmer par la suite.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique quant à son volet technique, sans préjudice de sa position quant à la politique budgétaire de l'Etat, de son appréciation quant à la situation financière de l'Etat ainsi que de son évaluation des mesures fiscales annoncées suite à la crise financière et économique.

TCA/WMR/SDE