

## 7. LA RÉCONCILIATION ENTRE LA DETTE DE L'ÉTAT CENTRAL ET LA DETTE MAASTRICHT

Selon la procédure encadrant les déficits excessifs (PDE)<sup>364</sup>, tous les États membres sont invités à notifier à Eurostat leurs données de finances publiques, notamment les données de déficit et de dette des administrations publiques avant le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année.

Dans son communiqué de presse 163/2018 du 22 octobre 2018, Eurostat a indiqué que la dette des administrations publiques luxembourgeoises s'élevait à 12 697 millions d'euros en 2017, soit 23,0 % du PIB nominal.

Le tableau 48 présente une ventilation par sous-secteurs et par instruments financiers de la dette des administrations publiques du Luxembourg fin 2017.

Tableau 48 :

**Dette des administrations publiques du Luxembourg fin 2017 (en millions d'euros sauf indication contraire)**

	ADMINISTRATION CENTRALE	ADMINISTRATIONS LOCALES	ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
Numéraires et dépôts	290	0	0	290
Prêts à court terme	155	87	1	244
Prêts à long terme	3 218	869	1	4 088
Titres de créance	8 251	0	0	8 251
Dette non-consolidée	11 914	956	2	12 872
Dette non-consolidée (en % du PIB)	21,5 %	1,7 %	0,0 %	23,3 %
<i>Consolidation</i>	175	0	0	175
Dette Maastricht	11 739	956	2	12 697
Dette Maastricht (en % du PIB)	21,2 %	1,7 %	0,0 %	23,0 %

Sources : STATEC et calculs BCL.

La dette des administrations publiques notifiée à Eurostat, aussi appelée dette « Maastricht », est calculée dans le cadre des comptes nationaux selon une méthodologie expliquée ci-dessous.

Les chiffres inclus dans le tableau 48 représentent la dette émise par les différentes unités institutionnelles constituant le secteur des administrations publiques dont la définition générale dans le Système européen des comptes 2010 (SEC2010) est la suivante :

« Les administrations publiques ont le pouvoir de lever des impôts et d'autres prélèvements obligatoires et de faire adopter des lois qui ont un impact sur le comportement des unités économiques. Les principales fonctions économiques des administrations publiques sont les suivantes :

a) fournir des biens et des services à la communauté, à des fins de consommation collective (administration des affaires publiques, défense et application de la loi, par exemple) ou individuelle (notamment enseignement, santé, loisirs et services culturels), et en assurer le financement par la fiscalité ou d'autres recettes ;

<sup>364</sup> Règlement (CE) 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 et tel que modifié par le règlement 220/2014 de la Commission Européenne.

b) redistribuer le revenu et la richesse au moyen de paiements de transfert (impôts et prestations sociales) ;

c) s'engager dans d'autres types de production non marchande. »

Au Luxembourg, le secteur des administrations publiques est divisé en trois sous-secteurs distincts<sup>365</sup> : l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale.

L'administration centrale comprend tous les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux, dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire économique (les ministères par exemple).

L'administration centrale inclut également des sociétés non marchandes comme la société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL). En pratique, l'administration centrale est un concept plus large que sa définition dans le SEC2010 ne le laisse présager, dans la mesure où des unités qui ne disposent pas d'une autonomie de décision et qui sont contrôlées par un sous-secteur sont rattachées au sous-secteur institutionnel qui les contrôle. Ainsi, la dette au sens du SEC2010 relative à l'administration centrale comprend également la dette d'unités marchandes reclassées dans le secteur des administrations publiques. C'est le cas notamment de la société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), considérée par Eurostat comme étant une unité contrôlée par l'État avec une autonomie de décision très limitée.<sup>366</sup>

La dette publique est une dette brute au sens où les actifs financiers détenus par les administrations publiques ne sont pas soustraits des passifs. Cet élément est important dans le cas du Luxembourg où, selon les comptes financiers, le total des actifs financiers des administrations publiques s'élevait à 82,6 % du PIB fin 2017.

La dette « Maastricht » (voir les deux dernières lignes du tableau 48) est définie de la façon suivante.

1. La dette « Maastricht » inclut uniquement les numéraires et dépôts (principalement les pièces émises par le Trésor), les titres autres que les actions (bons du Trésor, obligations, etc.) et les prêts. Les produits dérivés et les autres comptes à payer sont donc exclus de cette dernière alors qu'ils constituent pourtant des engagements de l'État lorsque le total des passifs est établi en utilisant les définitions propres au SEC2010.
2. La dette « Maastricht » est également consolidée, c'est-à-dire que les éléments de dette émis par un sous-secteur des administrations publiques et détenus par un autre sous-secteur de ces dernières sont exclus du calcul de la dette.
3. La dette « Maastricht » est évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur à laquelle le principal sera remboursé.

<sup>365</sup> Au Luxembourg, le sous-secteur des entités fédérées n'existe pas.

<sup>366</sup> Voir la décision d'Eurostat datée du 27 août 2014 et disponible à l'adresse suivante : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/LU-Statist-treatment-SNCI-ESA2010.pdf/872bd601-ce76-412b-a0e5-aa7461cba4d8>.



Dans la suite de ce chapitre, la dette de l'administration centrale ou la dette de l'État fait référence au concept de dette « Maastricht », ou encore de dette de la PDE. Toutefois, le concept de dette non-consolidée entre les sous-secteurs est utilisé dans la mesure où la Trésorerie de l'État ne publie pas d'informations détaillées sur les éléments de consolidation.

À la fin 2017, l'encours de la dette publique était ventilé comme suit entre les trois sous-secteurs : 11 914 millions d'euros (21,5 % du PIB) pour l'administration centrale, 2 millions d'euros (0,003 % du PIB) pour la sécurité sociale et 956 millions d'euros (1,7 % du PIB) pour les administrations locales.

### **Dette de l'État central**

Le budget de l'État<sup>367</sup> est généralement présenté dans un format<sup>368</sup> qui diffère de la méthodologie employée en comptabilité nationale en termes de couverture d'unités, de classifications et de méthodes comptables<sup>369</sup>. Ce format est un format national et est notamment utilisé dans les débats politiques nationaux.

Sur la base de ce format et notamment de celui afférent au bilan financier de l'État, il est également possible de calculer un concept national et non harmonisé de dette publique.

Le ministère des Finances publie régulièrement le bilan financier de l'État dans un document intitulé « Rapport d'Activité du Ministère des Finances »<sup>370</sup> qui reprend notamment les différents encours de dette pour le Luxembourg.

367 L'État fait ici référence à tous les organes centraux de l'administration (Chef de l'État, Parlement, Justice, ministères et administrations gouvernementales) qui sont couverts par le budget de l'État.

368 Voir la Loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

369 Certaines différences dues aux méthodes comptables sont expliqués dans la partie 1.3.1 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017 ([http://www.bcl.lu/fr/cadre\\_juridique/documents\\_nationaux/avis\\_bcl/budget/Avis-2017.pdf](http://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-2017.pdf)).

370 L'exercice 2017 de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-activite/minist-finances/2017-rapport-activite/rapport-activite-2017.pdf>.

Le tableau ci-dessous reprend le dernier volet passif du bilan financier de l'État au 31 décembre 2017.

Tableau 49 :

**Bilan financier de l'État établi sur base du compte général 2016 et sur base des actifs et passifs recensés par la Trésorerie de l'État – Passifs – Situation au 31 décembre 2017 (en euros)**

<b>A. PASSIF CIRCULANT</b>	<b>2 161 929 443</b>
1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES PRIMAIRES DE L'ÉTAT)	-7 785 505 683
Dépôts avec comptabilisation budgétaire et retraçables au compte général :	
1.1. Fonds spéciaux de l'État	1 872 926 420
1.2. Solde opérationnel (=réserve budgétaire actuelle)	-481 126 207
1.3. Réserves disponibles des Services de l'État à gestion séparée	114 221 738
1.4. Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'État	-9 291 527 634
2. FONDS DE TIERS (= Fonds déposés + Fonds empruntés)	9 947 435 126
2.1. Dépôts de tiers auprès de l'État	655 907 492
2.1.1. Fonds des communes disponibles au Fonds communal de péréquation conjoncturelle (Fcpc)	52 191 669
2.1.2. Fonds des communes disponibles au Fonds des dépenses communales (Fdc)	10 019 099
2.1.3. Fonds de tiers consignés auprès de l'Adm. de l'Enregistrement et des Domaines	8 057 034
2.1.4. Fonds de tiers disponibles au budget pour ordre	259 166 686
2.1.5. Signes monétaires (pièces métalliques) remboursables par le Trésor	297 641 503
dont signes libellés en EUR	289 841 435
2.1.6. Dépôts sans comptabilisation budgétaire et non retraçables au compte général	28 831 502
2.2. Titres de dette émis par l'État	9 291 527 634
2.2.1. Bons du Trésor	88 697 225
2.2.2. Dette publique	9 202 830 409
Emprunts obligataires	8 250 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme BCEE (valeur nominale)	700 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme BEI (valeur nominale)	150 000 000
Prêts bancaires à moyen et long terme repris du Fonds Belval (valeur nominale)	102 830 409
Prêts bancaires à court terme	0
<b>B. PASSIF IMMOBILISÉ</b>	<b>4 586 453 043</b>
1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES SECONDAIRES DE L'ÉTAT, acquises par dépense budgétaire)	4 586 453 043
<b>TOTAL PASSIFS FINANCIERS</b>	<b>6 748 382 486</b>
<b>C. CRÉANCE DE L'ENTREPRISE DES P&amp;T SUR L'ÉTAT (= MONTANTS DÉPOSÉS VIA BCEE)</b>	<b>579 672 804</b>

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017) et présentation BCL.

Le tableau 50 ci-dessous reprend les différents engagements de l'État à la fin de l'année 2017 correspondant à des instruments de dette. Les prêts à court terme sont en partie constitués de prêts bancaires à court terme (montant égal à zéro au 31 décembre 2017), de bons du Trésor (notamment lorsqu'ils ne sont pas négociables), ainsi que de certains dépôts.

Tableau 50 :

**Dettes de l'État basées sur le bilan financier de l'État – Situation au 31 décembre 2017**

(Millions d'euros sauf indication contraire)

	2017
<b>Numéraires et dépôts</b>	290
<b>Prêts à court terme</b>	153
<b>Prêts à long terme</b>	953
dont Prêts bancaires BCEE	700
dont Prêts bancaires BEI	150
dont Prêts bancaires repris du Fonds Belval	103
<b>Titres de créance</b>	8 250
<b>Dettes totales</b>	9 646
<b>Dettes totales (en % du PIB)</b>	17,4 %

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017) et calculs BCL.

Le tableau 50 indique que la dette de l'État calculée à partir des données de la Trésorerie de l'État était égale à 9 646 millions d'euros, soit 17,4 % du PIB, à la fin de 2017. Ces chiffres sont inférieurs à ceux de la dette de l'administration centrale non consolidée aussi indiqués au tableau 48 (11 914 millions d'euros soit 21,5 % du PIB).

Le tableau 51 détaille aussi par instrument financier les différences entre, d'une part, la dette de l'État calculée à partir du bilan financier de l'État et, d'autre part, la dette de l'administration centrale.

Tableau 51 :

**Dettes de l'État et de l'administration centrale fin 2017 – Différences**

	ÉTAT (SOURCE : BILAN DE L'ÉTAT)	ADMINISTRATION CENTRALE (SOURCE : STATEC)	DIFFÉRENCES
Numéraires et dépôts	290	290	0
Prêts à court terme	153	155	2
Prêts à long terme	953	3 218	2 265
Titres de créance	8 250	8 251	1
Dettes totales	9 646	11 914	2 268
Dettes totales (en % du PIB)	17,4 %	21,5 %	4,1 %

Sources : Rapport d'Activité du Ministère des Finances (Exercice 2017), STATEC et calculs BCL.

D'après ce tableau, il apparaît que la différence de 4,1 % du PIB (soit 2 268 millions d'euros) à la fin de l'année 2017 était presque exclusivement attribuée au poste relatif aux prêts à long terme.

La suite de ce chapitre détaille l'origine de cette différence.

Premièrement, bien qu'étant des concepts relativement proches, l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre relatif au budget de l'État, ce dernier ne comprend en effet que les entités budgétaires, dont les recettes et les dépenses sont réglementées et contrôlées par le ministère des Finances par le biais des ressources du budget général approuvé par le parlement. Le sous-secteur de l'administration centrale comprend non seulement les organes centraux de l'État (les ministères par exemple) inclus dans le budget de l'État, mais également un certain nombre d'établissements publics à comptabilité distincte. Ces entités sont également appelées entités publiques extrabudgétaires, car elles sont généralement dotées d'un budget propre et ne dépendent pas exclusivement du budget de l'État, bien que leur fonctionnement se fasse sous l'autorité ou le contrôle de l'État. Même si les prêts octroyés à ces entités sont pris en compte dans la dette de l'administration centrale, ils ne correspondent pas à des encours de dette de l'État.

La dette de l'administration centrale comprend donc les prêts octroyés par les banques à des entreprises publiques qui sont classées dans le secteur des administrations publiques dans les comptes nationaux<sup>371</sup> (c'est le cas des CFL par exemple). D'après les données du rapport annuel relatif à l'année 2017 publié par les CFL, les prêts bancaires octroyés à cette entreprise s'élevaient à environ 300 millions d'euros (0,6 % du PIB) et contribuaient en grande partie au total des prêts accordés par les banques aux entités extrabudgétaires.

Une autre raison pouvant expliquer la différence observée dans les montants relatifs aux prêts à long terme a trait aux reclassements de transactions qui peuvent s'opérer en comptabilité nationale. Si en règle générale, les transactions sont traitées telles qu'elles s'opèrent entre les unités institutionnelles concernées, le système de comptabilité nationale peut modifier le traitement de certaines transactions et ce, dans le but de faire ressortir plus clairement les relations économiques sous-jacentes d'une transaction. Les transactions du Fonds Européen de Stabilité Financière (FESF), créé dans le but de financer les pays de la zone euro en difficulté, ont notamment fait l'objet d'un reclassement statistique.

Le FESF, en tant que société privée de droit luxembourgeois disposant d'un capital très limité par rapport à ses capacités d'emprunt et de prêt<sup>372</sup>, a des activités principales qui sont déterminées par l'Eurogroupe. De plus, son financement est garanti par les autres pays de la zone euro. Selon les principes de comptabilité nationale, une transaction effectuée par une entité ne disposant pas d'une autonomie de décision, doit être reclassée dans le compte de l'unité ayant pris la décision de l'exécuter. Dans le cas extrême d'un manque complet d'autonomie de décision, toutes les transactions effectuées par cette unité seraient alors consolidées dans les comptes de l'unité qui exerce le contrôle. Le FESF agit donc comme un simple intermédiaire entre l'État emprunteur et les États prêteurs. Néanmoins, il ne peut pas être consolidé dans les comptes des différents États Membres qui exercent conjointement un contrôle principalement pour des raisons pratiques.

371 Les principes de reclassement des unités institutionnelles en comptabilité nationale sont expliqués dans la partie 1.3.1 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018

([http://www.bcl.lu/fr/cadre\\_juridique/documents\\_nationaux/avis\\_bcl/budget/Avis-de-la-BCL-sur-le-projet-de-Budget-2018.pdf](http://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-de-la-BCL-sur-le-projet-de-Budget-2018.pdf)).

372 Fin 2017, les capitaux propres du FESF s'élevaient à environ 800 millions d'euros alors que le montant des prêts octroyés par le FESF à des pays de la zone euro en difficulté était d'environ 180 milliards d'euros. Le FESF peut donc lever facilement des fonds pour financer ces prêts uniquement parce que les États membres de la zone euro sont garants de ces émissions d'obligations et sont responsables de tous les frais d'intérêt y afférent.



Les comptes nationaux ont alors considéré que la dette émise par le FESF dans le but de financer un État membre de la zone euro devait être reclassée dans les comptes des administrations publiques des États garants et ce, proportionnellement à leur quote-part de garanties fournies lors de chaque opération d'émission de dette. Cela signifie que dans les comptes nationaux, l'argent emprunté par un pays auprès du FESF n'est pas enregistré en tant que prêt direct du FESF à ce pays, mais sous forme d'un prêt du FESF aux pays garants, ces derniers prêtant à leur tour l'argent au pays emprunteur. Cette méthode de comptabilisation signifie que non seulement la dette publique brute du pays dans le besoin augmente, mais également la dette de l'administration centrale des pays garants proportionnellement à leur part de garanties fournies au FESF. Ce traitement statistique laisse, par contre, la dette nette inchangée. Dans le cas du Luxembourg, le montant des prêts FESF aux pays emprunteurs comptabilisé dans la dette « Maastricht » de l'administration centrale luxembourgeoise était d'environ 500 millions d'euros (ou 0,9 % du PIB) à la fin de l'année 2017.

Une troisième raison qui explique la différence observée dans les montants relatifs aux prêts à long terme a trait au traitement statistique des contrats de Partenariats public-privés (PPP). Un contrat de PPP est généralement un accord de long terme entre des administrations publiques et des sociétés privées chargées de financer, construire, exploiter et entretenir des équipements conçus dans le but de fournir certains services publics (hôpitaux, écoles, routes, etc.). En échange de ces services rendus, l'État verse une rémunération aux sociétés privées qui sont impliquées dans le contrat PPP.

Dans les comptes nationaux, les actifs construits dans le cadre de ces contrats de PPP ne doivent pas nécessairement être enregistrés dans le bilan des administrations publiques, ce qui a donc pour effet de rendre attractifs ces contrats de PPP. Dans le cas où l'actif est comptabilisé à l'extérieur du bilan des administrations publiques, l'impact sur le solde budgétaire sera ainsi limité aux rémunérations versées régulièrement aux sociétés privées et la dette publique restera inchangée. Les contrats de PPP peuvent donc être un moyen pour un État déjà lourdement endetté de continuer à réaliser de gros investissements sans devoir impacter à la hausse le ratio de dette publique par rapport au PIB. Le solde budgétaire, par contre, sera impacté négativement et ce de manière durable au travers des rémunérations versées au secteur privé. Dans le cas où le contrat de PPP est enregistré statistiquement dans le bilan des administrations publiques, les dépenses d'investissement détériorent alors le solde budgétaire et le financement de ces dépenses d'investissement a également un impact haussier sur le ratio de dette.

Les contrats de PPP peuvent être différents les uns des autres et également complexes. De plus, la décision de traiter les actifs générés par ce type de contrat comme étant statistiquement à l'intérieur ou à l'extérieur du bilan, peut s'avérer difficile à prendre. Le critère de décision principal retenu par Eurostat<sup>373</sup> a trait à la répartition des risques et avantages liés aux actifs du contrat PPP entre les administrations publiques et le secteur privé. De manière très succincte, les actifs sont enregistrés à l'extérieur du bilan des administrations publiques dans le cas où le secteur privé accepte d'endosser la plupart de ces risques, notamment ceux liés à la construction (par exemple les retards de livraison, les coûts supplémentaires, etc.), à la demande (variabilité de la demande due à des facteurs extérieurs), voire encore à la disponibilité (non-respect des conditions contractuelles en matière de qualité, quantité, des normes de sécurité, etc.).

373 Voir le document de la Banque Européenne d'Investissement et d'Eurostat intitulé "A Guide to the Statistical Treatment of PPPs" disponible sur le site web d'Eurostat

(<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>).

Comme indiqué par le STATEC, les contrats de PPP au Luxembourg, qui étaient au nombre de neuf en octobre 2015, sont enregistrés dans le bilan des administrations publiques<sup>374</sup> et donc dans le bilan du sous-secteur de l'administration centrale. Ces contrats PPP ne sont toutefois pas considérés comme des engagements inclus dans le budget de l'État. La différence entre les prêts à long terme de l'État et les prêts à long terme de l'administration centrale est donc aussi, en partie, due à ces contrats PPP.

En conclusion, cette partie a décrit les deux concepts de calcul de dette qui, dans le cas du Luxembourg, montrent des résultats dont les différences peuvent être attribuées principalement aux encours des prêts à long terme. Les écarts observés, qui représentaient environ 4 % du PIB à la fin de l'année 2017, avaient pour origine le périmètre des entités considérées dans le calcul de la dette, les reclassements de prêts effectués en vertu des règles de la comptabilité nationale et enfin le traitement statistique spécifique aux contrats de PPP. Dans les deux derniers cas, ces reclassements de prêts ont été effectués selon les normes de la comptabilité nationale qui privilégient généralement la substance économique d'une transaction plutôt que la forme juridique de cette dernière. Ces prêts à long terme reclassés à l'intérieur de l'administration centrale ne sont pas enregistrés en tant que prêts octroyés à l'État dans la comptabilité des entités qui financent les projets PPP.

374 Voir le document intitulé "final findings of the EDP dialogue visit to Luxembourg organized on 15-16 March 2016" disponible sur le site web d'Eurostat

(<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7756561/Final-findings-EDP-dialogue-visit-LU-15-16-March-2016.pdf/298b8a20-03cc-49bc-8f46-66336ee8b785>).