



3. LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT ET LES TRANSACTIONS SUR LA DETTE PUBLIQUE

3.1 LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Au 31 décembre 2019⁸⁶, la valeur des actifs et des passifs de l'État s'établissait à 8,017 milliards d'euros.

Le passif était principalement composé des différents emprunts obligataires et bancaires à charge de l'État, qui en date du 31 décembre 2019 atteignaient 10,618 milliards d'euros (9,750 milliards d'euros pour les obligations et 0,868 milliard d'euros d'emprunts bancaires). Par rapport à la situation qui prévalait au 31 décembre 2018, la dette publique a augmenté de 1,482 milliard d'euros en raison de deux effets agissant en sens inverse. D'un côté, l'émission, le 6 novembre 2019, d'une obligation d'un montant de 1,7 milliard d'euros a eu une influence à la hausse sur la dette publique. D'un autre côté, le remboursement pour un montant de 200 millions d'euros du sukuk en octobre 2019 a été effectué sans devoir être refinancé.

Du côté des actifs, outre les participations de l'État valorisées à 4,315 milliards (soit une valorisation supérieure de 68 millions d'euros par rapport au bilan établi à la fin de l'année 2018), on retrouvait les avoirs liquides de la Trésorerie. Ceux-ci se composaient, d'une part, d'avoirs en compte courant BCEE (62,9 millions d'euros) et sur CCP (40,9 millions d'euros) et, d'autre part, de dépôts bancaires à terme (2,86 milliards d'euros). Au total, l'actif circulant liquide disponible pour la gestion de trésorerie journalière a augmenté de 1,711 milliard d'euros par rapport à la situation prévalant à la fin de l'année 2018. Cette hausse des actifs liquides peut s'expliquer comme étant la contrepartie de l'emprunt effectué en novembre 2019 (voir ci-après).

86 L'année 2019 est la dernière année pour laquelle le bilan de la Trésorerie de l'État est publié.

Tableau 24 :

Bilan financier de l'État sur base du compte général 2018 et sur base des actifs et passifs recensés par la Trésorerie de l'État au 31 décembre 2019 (en euros)

A. ACTIF CIRCULANT		3 699 709 603	A. PASSIF CIRCULANT		3 699 709 603
1. Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	2 963 843 662		1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES PRIMAIRES DE L'ÉTAT)	-7 856 260 840	
1.1. Trésorerie de l'État	2 963 843 662		Réserves arrêtées et retraçables au compte général		
1.1.1. Compte courant BCEE	62 945 677		1.1. Fonds spéciaux de l'État	2 157 162 517	
1.1.2. Montant net à recevoir de l'EPT dans le cadre des CCP de l'État	40 885 499		1.2. Solde opérationnel (=réserve budgétaire actuelle)	588 741 528	
1.1.3. Dépôts bancaires à terme	2 860 012 484		1.3. Réserves disponibles des Services de l'État à gestion séparée	123 704 419	
1.1.4. Compte courant BCLX	0,75		1.4. Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'État	-10 725 869 305	
2. Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	735 865 940		2. FONDS DE TIERS (= Fonds déposés + Fonds empruntés)	11 555 970 443	
2.1. Trésorerie de l'État	735 016 738		2.1. Dépôts de tiers auprès de l'État	830 101 138	
2.2. Administrations fiscales	633 834		2.2. Titres de dette émis par l'État	10 725 869 305	
2.3. Comptables extraordinaires	36 106		2.2.1. Bons du Trésor	107 372 021	
2.4. Services de l'État à gestion séparée (SEGS)	179 261		2.2.2. Dette publique	10 618 497 284	
			Emprunts obligataires (valeur nominale)	9 750 000 000	
			Prêts bancaires à moyen et long terme BCEE (valeur nominale)	500 000 000	
			Prêts bancaires à moyen et long terme BEI (valeur nominale)	300 000 000	
			Prêts bancaires à moyen et long terme repris du Fonds Belval (valeur nominale)	68 497 284	
			Prêts bancaires à court terme	0	
B. ACTIF IMMOBILISÉ ACQUIS PAR DÉPENSE BUDGÉTAIRE	4 317 573 334		B. PASSIF IMMOBILISÉ	4 317 573 334	
1.1. Participations de l'État	4 315 558 517		1. FONDS PROPRES DE L'ÉTAT (= RÉSERVES SECONDAIRES DE L'ÉTAT, acquises par dépense budgétaire)	4 317 573 334	
dont BCL	175 000 000				
1.2. Octrois de crédits par l'État	2 014 817				
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	8 017 282 938		TOTAL PASSIFS FINANCIERS	8 017 282 938	
C. AVOIRS DE L'ÉTAT SUR CCP	560 869 551		C. CRÉANCE DE L'ENTREPRISE DES P&T SUR L'ÉTAT (= MONTANTS DÉPOSÉS VIA BCEE)	560 869 551	

Source : Rapport d'activité du ministère des Finances 2019

Les créances de l'entreprise POST Luxembourg sur l'État (montants déposés via la BCEE), contrebalancées par les avoirs de l'État sur les CCP, pour un montant de 560,9 millions d'euros, étaient comptabilisées dans le hors bilan.

À la lecture des chiffres publiés dans le rapport annuel établi au 31 décembre 2019, il est extrêmement délicat de tirer des conclusions concernant les passifs à très court terme utilisés par la Trésorerie afin d'assurer sa gestion journalière (paiements des frais journaliers de l'État, salaires des fonctionnaires). De même, il n'est pas possible d'évaluer le niveau des liquidités dont l'État disposait au cours de l'année 2020 pour assurer le fonctionnement de ses services, ces chiffres datant pour rappel de fin 2019. Seule la publication mensuelle de ce bilan autoriserait une analyse actualisée et en détail afin d'appréhender dans sa globalité l'évolution de la situation financière de l'État.

Comme déjà mentionné dans ses avis précédents, la BCL ne peut qu'encourager les services de la Trésorerie à publier davantage d'informations de manière à assurer une plus grande transparence au niveau des flux financiers mensuels effectués par le Trésor. La BCL propose également que le bilan de la Trésorerie le plus récent devienne un document à part entière, qui serait inclus pour information dans la publication des programmes budgétaires annuels et pluriannuels. L'absence de ce document est en effet difficilement justifiable.

3.2 LES TRANSACTIONS SUR LA DETTE PUBLIQUE

Dans son avis sur le projet de budget 2019, la BCL a salué la suppression du Fonds de la dette. En effet dans ses avis précédents, la BCL estimait que le Fonds de la dette n'était qu'un simple « intermédiaire comptable » destiné à retracer les paiements relatifs à la dette de l'État. Le rôle du Fonds de la dette se réduisait à reprendre les montants mis à disposition pour le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts de l'État.

Les nouveaux articles budgétaires remplaçant le Fonds de la dette publique permettent ainsi de différencier les montants qui seront empruntés dans le but de refinancer la dette publique venant à échéance de ceux qui permettront d'assurer le financement du déficit de l'État central.

Tableau 25 :

Transactions sur la dette publique (en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024
Intérêts échus sur la dette publique (1)	171	104	103	81	42
Amortissements de la dette publique (2)	2 017	167	1 167	2 016	503
Produits d'emprunts pour financer les déficits (3)	440	2 511	2 273	1 709	1 371
Produits d'emprunts pour le refinancement de la dette publique (4)	2 017	167	1 167	2 016	503
p.m. Produits d'emprunts nouveaux (5) = (3)+ (4)		2 678	3 440	3 725	1 874
pm. Déficit projeté de l'État central (6)		-2 358	-2 223	-1 680	-1 420
p.m. Autorisations d'emprunts disponibles (en cumulé) ¹⁸⁸	3 250	7 050			

Source : *Programmation pluriannuelle 2020-2024*

Le tableau 25 fournit des informations sur les éléments suivants: i) les paiements d'intérêts sur la dette seraient en baisse à l'horizon 2024 ; ii) l'État procédera entre 2021 et 2024 à des nouveaux emprunts pour financer le déficit de l'administration centrale ou encore pour refinancer la dette venant à échéance (5) ; iii) entre 2021 et 2024, l'entièreté de la dette venant à échéance (2) serait refinancée par l'émission de nouveaux emprunts (4) et iv) les montants relatifs aux emprunts servant à financer les déficits (3) seraient quasi identiques aux déficits projetés de l'État central (6) tels qu'ils apparaissent dans la loi de programmation pluriannuelle 2020-2024.

87 Les autorisations d'emprunts pour 2021 s'élèvent à 3 800 millions d'euros (2 500 millions d'euros pour des nouveaux emprunts à effectuer au cours de l'année 2021 ou des années ultérieures et 1 300 millions d'euros, en vue du remboursement du principal de la dette publique venant à échéance au cours des années 2021 et 2022).