

Avis

sur le projet de loi 7200 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018
et le projet de loi 7201 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	7
2. Les éléments clés du projet de budget 2018	9
2.1. Evolution de la croissance économique.....	9
2.2. Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »	11
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	17
3.1. La situation financière de la Trésorerie de l'Etat	17
3.2. Les participations de l'Etat	19
3.3. Les garanties accordées par l'Etat	25
4. La dette publique	29
4.1. La dette de l'Etat central	29
4.2. La dette consolidée de l'administration publique	34
4.3. Conclusions.....	38
5. Commentaire du budget des recettes	41
5.1. Considérations générales	41
5.2. L'évolution des recettes budgétaires.....	42
5.3. Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, de la consommation de carburant et du commerce électronique	48
5.4. Estimations effectuées par la Cour	59
5.5. Conclusions.....	76
6. Commentaire du budget des dépenses.....	79
6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2017	79
6.2. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : déficit public.....	80
6.3. Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	87
7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	105
7.1. Aperçu global.....	105
7.2. Nécessité des fonds spéciaux.....	105
7.3. Evolution financière 2016 à 2021.....	107
7.4. Les avoirs des fonds spéciaux	116
7.5. Les dépenses des fonds spéciaux.....	119



Table des matières - suite

8. Les dépenses d'investissement.....	121
8.1. Aperçu global.....	121
8.2. Les investissements de l'Etat selon le projet de loi sur le budget de l'Etat de l'exercice 2018.....	122
8.3. Les investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010	126
8.4. Les investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010	128
8.5. Les investissements de l'Etat suivant SEC 2010.....	129



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen des éléments clés du projet de budget ainsi que de la dette publique.

Les amendements gouvernementaux communiqués à la Cour des comptes en date du 16 novembre 2017 n'ont pas été pris en compte pour la rédaction du présent document.

2. Les éléments clés du projet de budget 2018

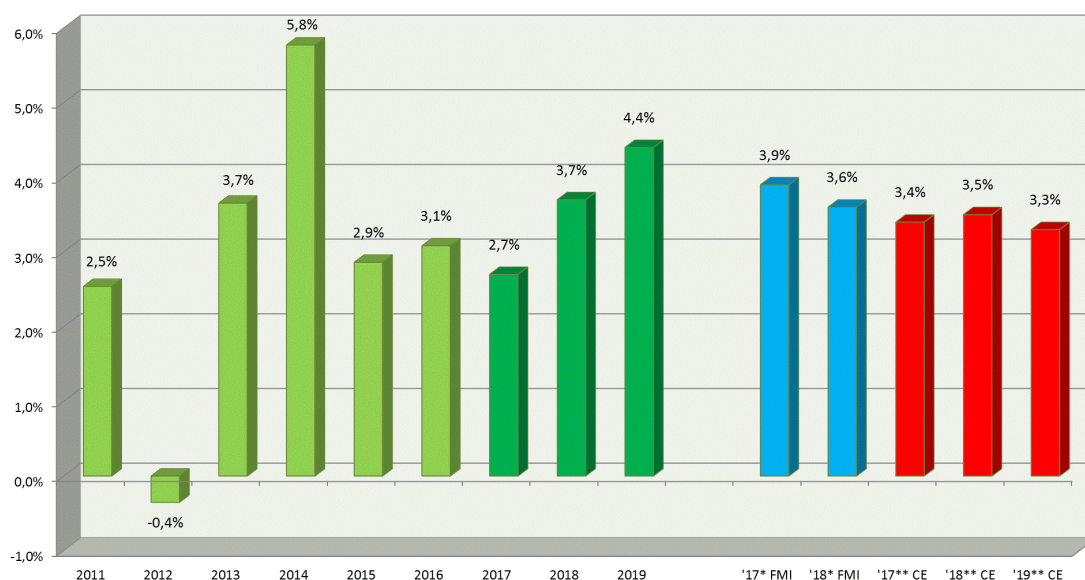
2.1. Evolution de la croissance économique

Les prévisions de croissance du PIB en volume du STATEC, reprises au niveau du projet de budget, se chiffrent à 2,7% pour 2017 et 3,7% pour 2018. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2017 prévoient une croissance analogue du PIB avec 3,6% en 2018 par rapport à l'année précédente. Pour rappel, la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2017-2021 d'avril 2017 prévoyait encore une croissance du PIB en volume de 5,2% en 2018.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne de novembre 2017 prévoient une croissance du PIB de 3,4% pour 2017 et de 3,5% pour 2018. En 2019, la croissance du PIB atteindrait 3,3% d'après la Commission européenne.

Le graphique suivant reprend les scénarios établis par les différents organismes susmentionnés.

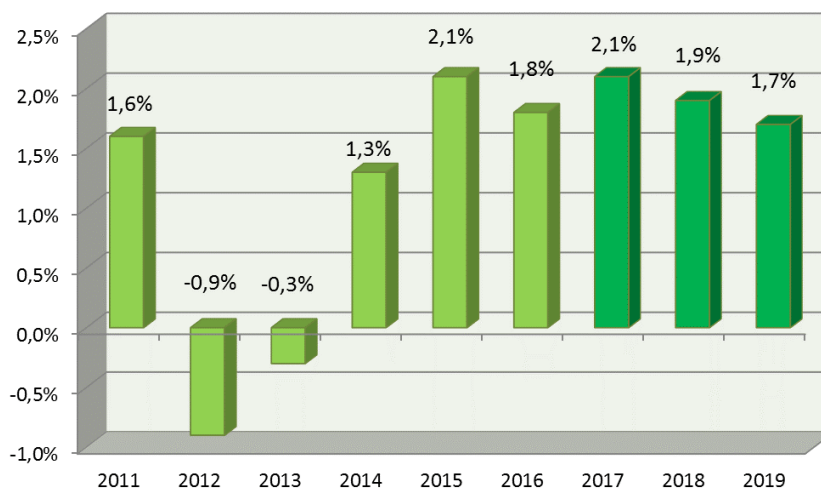
**Graphique 1 : Evolution de la croissance économique « Luxembourg »
(PIB en volume)**



Source chiffres : STATEC (octobre 2017), projet de budget 2018, *FMI (octobre 2017), **CE (novembre 2017) ; graphique : Cour des comptes

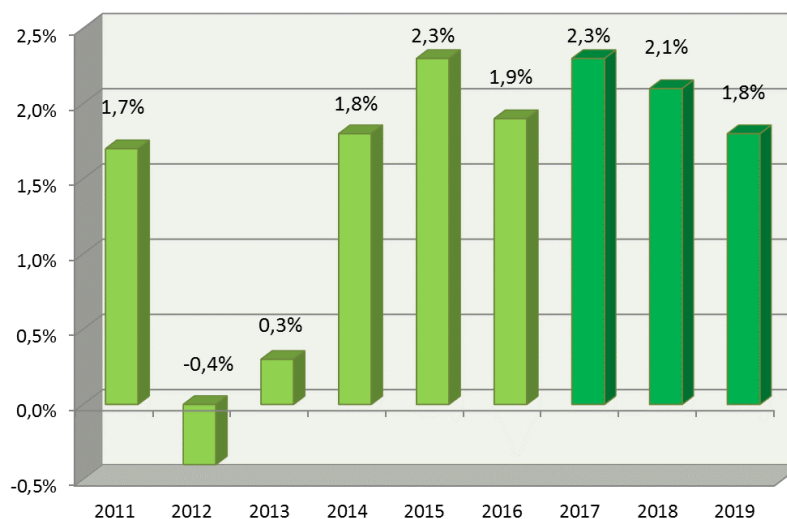
En ce qui concerne l'évolution de la croissance économique au niveau européen et mondial, les graphiques suivants reprennent les évolutions correspondantes pour la période 2011 à 2019.

Graphique 2 : Evolution de la croissance économique « Zone EURO » (PIB en volume)



Source chiffres : EUROSTAT, FMI (octobre 2017) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 3 : Evolution de la croissance économique « Union européenne » (PIB en volume)

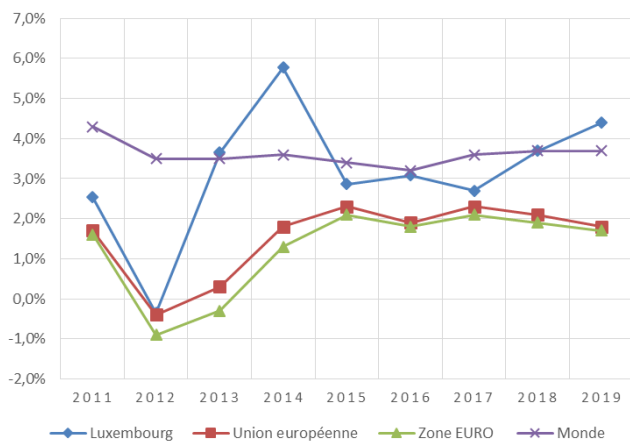


Source chiffres : EUROSTAT, FMI (octobre 2017) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 4 : Evolution de la croissance économique « Monde » (PIB en volume)

Source chiffres : FMI (octobre 2017) ; graphique : Cour des comptes

Le graphique suivant regroupe ces quatre évolutions. Le Grand-Duché dépasse les niveaux atteints de l'Union européenne et de la zone EURO. Pour 2019, la croissance du Luxembourg dépasserait même la croissance mondiale.

Graphique 5 : Evolution de la croissance économique 2011 à 2019 (PIB en volume)

Source chiffres : STATEC, EUROSTAT, FMI (octobre 2017), projet de budget 2018 ; graphique : Cour des comptes

2.2. Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »

En 2014, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. A

ces fins, les mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses de l'administration publique pour les années à venir ont été mises en place, à savoir les 258 mesures du paquet pour l'avenir (« Zukunftspak »), l'augmentation de certains taux de la TVA, ainsi que la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

Dans le présent chapitre, la Cour passera en revue non seulement l'estimation actualisée des mesures de restructuration budgétaire telle que publiée dans les documents parlementaires concernant le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021, mais également l'incidence financière effective des mesures de restructuration budgétaire pour l'exercice 2016.

En date du 22 octobre 2015, le ministre des Finances a présenté à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés une première évolution des incidences financières des 258 mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses. Le 8 septembre 2016, en réponse commune aux questions parlementaires numéros 2243 du 16 juillet 2016 et 2283 à 2305 du 9 août 2016, le ministre des Finances a publié une deuxième estimation financière de chacune des mesures du paquet pour l'avenir.

Contrairement aux années précédentes, aucun document supplémentaire concernant l'état d'avancement ou bien l'état d'implémentation de chacune des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet d'avenir et reprenant une comparaison entre les effets escomptés et les effets réels n'a été mis à disposition de la Cour. Partant, la Cour est dans l'impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures proposées par le Gouvernement.

Dans ce contexte, la Cour renvoie à la circulaire budgétaire de 2018 précisant que toutes les mesures du paquet d'avenir doivent être implémentées suivant les modalités retenues par le Conseil de Gouvernement et que chaque département doit veiller, dans le contexte de la planification budgétaire, à réaliser les économies prévues dans le « Zukunftspak », en adaptant le cas échéant la mesure aux circonstances actuelles. De plus, cette circulaire demande aux départements ministériels d'actualiser les estimations en indiquant clairement les économies réalisées en 2016 et les économies prévues pour les exercices 2017 à 2021 suite à l'implémentation de chacune des 258 mesures du paquet d'avenir.

Par ailleurs, il y a également lieu de rappeler que dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a émis différentes recommandations, à savoir qu'elle « *demande au Gouvernement une évaluation précise des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat.* »

2.2.1. Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2018

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021, déposé ensemble avec le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018, l'incidence budgétaire des mesures de restructuration se présente donc comme suit :

Tableau 6 : Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2018 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	473,3	591,0	631,0	657,0	746,0	779,0	821,0

Source chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ;
tableau : Cour des comptes

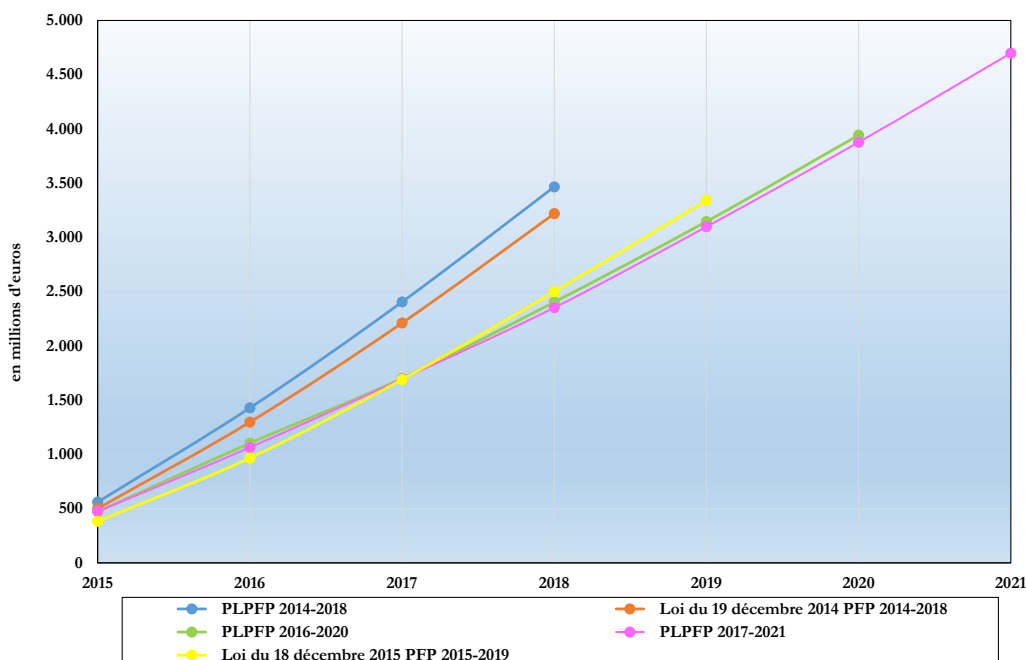
Tableau 7 : Détails par mesure de restructuration prévus au projet de budget de l'Etat 2018 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paquet pour l'avenir	182,7	213,0	244,0	262,0	335,0	345,0	365,0
Augmentation TVA	206,0	303,0	372,0	390,0	409,0	432,0	454,0
Impôt d'équilibre	84,6	74,0	15,0	5,0	2,0	2,0	2,0

Source chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ;
tableau : Cour des comptes

La Cour tient à souligner qu'une ventilation de la consolidation budgétaire côté « dépenses » et côté « recettes » fait défaut. En absence de chiffres actualisés, la Cour entend reproduire ses observations formulées dans le cadre de son avis sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2016. En effet « La Cour constate qu'à ce stade, les mesures prises par le Gouvernement résident donc avant tout dans une augmentation de recettes. De ce fait, le Gouvernement ne respecte pas son propre objectif fixé dans le programme gouvernemental de 2013 à savoir que « l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté « dépenses ». Ensuite, la dimension « recettes » sera d'abord axée autour de la croissance ». ».

Dans le graphique suivant, la Cour esquisse l'évolution de l'impact budgétaire cumulé des mesures au niveau des comptes de l'administration publique pour la période de 2015 à 2021.

Graphique 8 : Impact budgétaire cumulé des mesures de restructuration

Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 – 2020, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que non seulement la mise en œuvre des mesures de restructuration a été retardée, mais que le programme n'a pas été mis en œuvre dans son entièreté. En effet selon les prévisions initiales, l'incidence budgétaire globale des mesures de restructuration devrait se chiffrer à 3.466,4 millions d'euros pour les exercices 2015 à 2018. Selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé pour cette période ne serait que de 2.352,3 millions d'euros. Il s'agit donc d'une moins-value de 1.114,1 millions d'euros, soit une baisse de 32,1%.

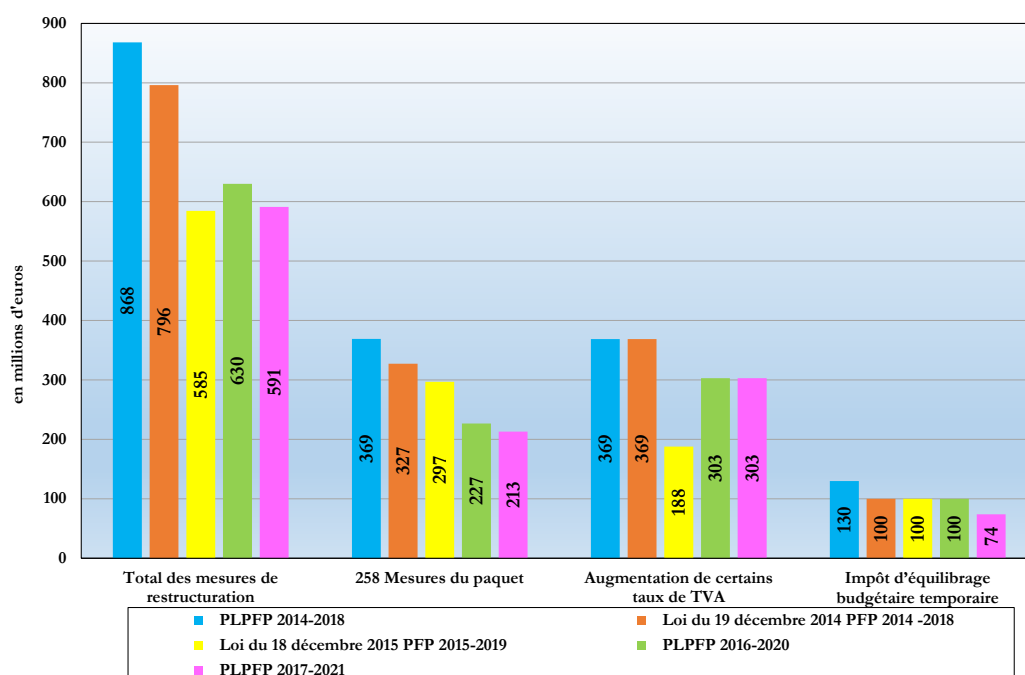
Pour l'exercice 2017, les prévisions initiales tablaient sur une incidence budgétaire des mesures de restructuration de 976,5 millions d'euros. Selon la dernière évaluation du Gouvernement, l'effet escompté se chiffre à seulement 631,0 millions d'euros, soit une baisse de 345,5 millions d'euros (35,4%). Pareille situation est à relever pour l'exercice 2018 avec une moins-value de 404,1 millions d'euros (38,1%).

2.2.2. Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire pour l'exercice 2016

Le graphique suivant représente l'impact budgétaire des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2016 sur les comptes de l'administration publique, tels qu'ils ont été publiés successivement dans :

- le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 ;
- la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 ;
- la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 ;
- le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020 ;
- le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021.

Graphique 9 : Comparaison des incidences budgétaires des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2016



Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 – 2020, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que pour l'exercice 2016, l'impact financier des mesures de restructuration a été revu à la baisse à raison de quelque 276,9 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales et concernant le paquet pour l'avenir une baisse de 156,2 millions d'euros est à relever.

La Cour tient à signaler que les mesures de restructuration budgétaire ont concerné majoritairement les recettes publiques. En effet, l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire totalisent 63,8% des mesures budgétaires.

Pour ce qui est de l'augmentation de la TVA, l'incidence budgétaire réelle pour 2016 est de 303 millions d'euros contre 368,7 millions d'euros prévus initialement, soit une différence de -65,7 millions d'euros (-17,8%).

En ce qui concerne la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, l'incidence budgétaire réelle pour 2016 est de 74 millions d'euros contre 130 millions d'euros prévus initialement, soit une baisse de 56 millions d'euros (43,1%).

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il est nécessaire de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et les garanties financières accordées par l'Etat. La dette publique et les fonds spéciaux sont examinés en détail aux chapitres 4 et 7 du présent avis.

3.1. La situation financière de la Trésorerie de l'Etat

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2017 se présente de la manière suivante :

Tableau 10 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2017)

ACTIF		30.09.2016	30.09.2017	en % du total	Variation 2016/17 en EUR	Variation 2016/17 en %
1 ACTIF CIRCULANT		850.957.780	1.739.107.843	27%	888.150.063	104%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	44.275.148	961.089.186	15%	916.814.038	2071%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	806.682.632	778.018.657	12%	-28.663.975	-4%
2 ACTIF IMMOBILISE		4.531.021.751	4.768.253.718	73%	237.231.967	5%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.531.021.751	4.768.253.718	73%	237.231.967	5%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		5.381.979.531	6.507.361.561	100%	1.125.382.030	21%

PASSIF		30.09.2016	30.09.2017	en % du total	Variation 2016/17 en EUR	Variation 2016/17 en %
1 PASSIF CIRCULANT		850.957.780	1.739.107.843	27%	888.150.063	104%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-5.159.365.680	-8.080.730.477	-124%	-2.921.364.797	57%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.206.334.764	2.359.693.061	36%	153.358.297	7%
1.1.2	Solde opérationnel	-2.266.531.285	-1.309.871.429	-20%	956.659.856	-42%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	140.286.998	172.529.975	3%	32.242.977	23%
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-5.239.456.157	-9.303.082.084	-143%	-4.063.625.927	78%
1.2	Fonds de tiers	6.010.323.460	9.819.838.320	151%	3.809.514.860	63%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	770.867.303	516.756.236	8%	-254.111.067	-33%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	5.239.456.157	9.303.082.084	143%	4.063.625.927	78%

PASSIF		30.09.2016	30.09.2017	en % du total	Variation 2016/17 en EUR	Variation 2016/17 en %
2 PASSIF IMMOBILISE		4.531.021.751	4.768.253.718	73%	237.231.967	5%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2.031.021.751	4.768.253.718	73%	2.737.231.967	135%
2.2	Fonds de tiers (= fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière)	2.500.000.000	0	0%	-2.500.000.000	-100%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		5.381.979.531	6.507.361.561	100%	1.125.382.030	21%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

Au 30 septembre 2017, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 6.507,36 millions d'euros. Les actifs de l'Etat se répartissent en trois grandes catégories : l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière (961,09 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (778,02 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (4.768,25 millions d'euros).

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2017, l'encours de la dette publique se chiffrait à 9.303,08 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 516,76 millions d'euros.

Au 30 septembre 2017, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 9.819,84 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 6.507,36 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 3.312,48 millions d'euros.

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2017, les fonds empruntés en vue du financement des participations acquises dans le cadre de la crise économique et financière d'un montant de 2,5 milliards d'euros ne sont plus renseignés au passif immobilisé à la rubrique « fonds de tiers » mais figurent désormais parmi les autres emprunts contractés par l'Etat à la rubrique « titres de dette émis par l'Etat ».

Par rapport au 30 septembre 2016, le total des passifs financiers a augmenté de quelque 1.125 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse du solde opérationnel et des titres de dette émis par l'Etat.

En ce qui concerne le solde opérationnel, ce dernier reste négatif et se compose de la manière suivante :

	30.09.2015	30.09.2016	30.09.2017
Réserve budgétaire ¹ suivant compte général	-672.550.428	-1.133.276.020	-2.425.896.210
Solde des opérations de l'exercice en cours	-873.298.799	-1.133.635.265	1.115.638.024
Ordonnances provisoires	-1.425.003	0	8.937
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	380.000	380.000	377.820
Total	-1.546.894.230	-2.266.531.285	-1.309.871.429

Source : Trésorerie de l'Etat

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté de quelque 957 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2016. Il faut cependant relever que le solde des opérations de l'exercice en cours contient des recettes d'emprunts pour un montant total de 1.777,90 millions d'euros.

En effet, l'Etat a émis en 2017 un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros (dont 350 millions d'euros ont directement été affectés à des fonds spéciaux) et tiré une première tranche de 150 millions d'euros d'un prêt de 300 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement.

3.2. Les participations de l'Etat

3.2.1. La situation des participations directes de l'Etat

Une analyse de la situation financière de l'Etat nécessite la prise en compte des participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position du bilan financier de la Trésorerie de l'Etat reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article afférent du budget des dépenses.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit un registre des participations de l'Etat. La Cour des comptes reproduit ci-après trois tableaux indiquant la situation des participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé cotées en bourse et non cotées en bourse ainsi que dans le capital d'institutions financières internationales.

¹ représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

Tableau 11 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé cotées en bourse

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
APERAM S.A.	0,58%	2.357.130
ARCELOR MITTAL S.A.	1,27%	3.896.533
BNP PARIBAS S.A.	1,03%	25.749.024
SES S.A.	11,58%	83.238.528
SES S.A. FDR	1,06%	7.609.098
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions A)	40,12%	12.425.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions B)	0,31%	95.051
Total en euros		135.370.363

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

Tableau 12 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé non cotées en bourse

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENCEVO S.A.	28,00%	25.469.300
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	33.707.143
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	36.983.129
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
LUXTRAM S.A.	66,67%	4.000.000
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	100,00%	7.577.000
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	1,96%	1.022.584
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	4.500.000
Secteur des finances		
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.215
BIL S.A.	9,99%	14.111.230
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A)	78,07%	3.283.681

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions B)	51,56%	7.442.718
LUXEMBOURG TREASURY SECURITIES S.A.	100,00%	31.000
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
Secteur de l'économie		
DIGITAL TECH FUND	23,56%	5.750
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST S.A.	38,58%	2.394.676
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000
TECHNOPORT S.A.	55,08%	5.420.000
Divers		
6ZERO1	50,25%	101.000
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	99,92%	74.940.000
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	20.000.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
Total en euros		526.364.693

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

Tableau 13 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,11%	275.054.500	24.532.850	24.532.850
EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM)	0,25%	1.752.800.000	200.320.000	200.320.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.582.326.780	395.581.695	395.581.695
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,21%	161.895.804	9.708.481	4.788.400
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	369.066.376	18.494.190	14.951.888
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	59.035.900	11.773.300	4.709.320

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,11%	233.885.087	14.033.105	14.033.105
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,09%	1.811.733	1.811.733	1.811.733
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.869.566	354.961	248.652
Total en euros		4.498.665.938	689.482.986	673.850.315

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

En outre, l'Etat détient des participations directes dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale pour un montant de 1.777,77 millions d'euros. La Cour ne reproduit plus le tableau des participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics, étant donné que la Trésorerie de l'Etat ne dispose pas d'information quant à la valeur nominale de la plupart de ces participations.

A relever que les participations de l'Etat ont un impact direct sur la situation financière de l'Etat dans la mesure où les revenus ou dividendes, qui en découlent, sont portés en recette au budget de l'Etat et que les capitaux à verser constituent des dépenses à charge de ce dernier.

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 3.824,82 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.498,67 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (673,85 millions d'euros).

3.2.2. La valorisation des participations de l'Etat

Les participations détenues par l'Etat dans des sociétés non cotées en bourse, dans les établissements publics et institutions financières internationales sont inscrites au bilan financier de l'Etat à leur valeur nominale (quote-part de l'Etat dans le capital souscrit et non pas dans les fonds propres).

Par contre, les participations détenues par l'Etat dans des sociétés cotées en bourse sont inscrites au bilan financier de l'Etat à la valeur de marché.

Ainsi, le portefeuille des participations de l'Etat peut être évalué à 4.763,34 millions d'euros au 30 septembre 2017, ce qui représente 8,66% du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 40 millions d'euros, vu que l'augmentation des quotes-parts du FMI en 2011 a fait l'objet d'un dépôt auprès de la BcL et non d'une dépense budgétaire.

Au tableau ci-après, la Cour retrace l'évolution de la valeur de marché des participations détenues par l'Etat dans des sociétés cotées en bourse.

Tableau 14 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2016			
APERAM S.A.	450.000	40,17	18.074.250
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	5,44	212.049.326
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	45,77	589.266.414
SES S.A.	72.678.100	21,80	713.211.010
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	275,45	25.827.569
			1.558.428.570
Situation au 30/09/2017			
APERAM S.A.	450.000	44,33	19.948.500
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	21,83	283.472.768
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	68,25	878.685.444
SES S.A.	72.678.100	18,51	605.713.962
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	320,00	30.004.800
			1.817.825.474
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2016/2017:			259.396.905
Variation 2016/2017 en %:			16,64%

Sources : Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

En appliquant la cote officielle de la Bourse de Luxembourg, la Cour constate une différence entre la valeur de marché calculée et celle reprise au bilan financier de l'Etat du 30 septembre 2017 (1.825,35 millions d'euros), attribuable à la cotation de la société SES S.A.

Au cours des douze derniers mois, les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une augmentation de 16,64% de leur valeur de marché, notamment due à une hausse du cours des actions de BNP Paribas S.A. et d'ArcelorMittal S.A.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le Gouvernement avait annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme les participations acquises dans le cadre de la crise financière, si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement.

Au 30 septembre 2017, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une plus-value non réalisée de quelque 19 millions d'euros, soit de 2%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

En ce qui concerne ArcelorMittal, il est à relever que la société a procédé en mai 2017 à une consolidation des actions en circulation sur la base d'un ratio de 1 pour 3, entraînant une division des actions en circulation par un facteur de trois.

3.2.3. Les changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2016 et le 30 septembre 2017.

Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2016/2017)

Dénomination	Taux de participation en 2016	Valeur nominale de la participation en 2016	Taux de participation en 2017	Valeur nominale de la participation en 2017	Variation par rapport à 2016
APERAM S.A.	2,00%	8.162.327	0,58%	2.357.130	-5.805.197
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	39.122.649	8,32%	36.983.129	-2.139.520
SOCIETE INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	0,00%	0	1,96%	1.022.584	1.022.584
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	1.875.000	75,00%	4.500.000	2.625.000
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	15.321.429	51,07%	33.707.143	18.385.714
TECHNOPORT S.A.	75,00%	1.500.000	55,08%	5.420.000	3.920.000
FONDATION POUR LA MEMOIRE DE LA SHOAH	0,00%	0	p.m.	250.000	250.000
FONDS DE RENOVATION DE LA VIEILLE VILLE	100,00%	23.282.036	100,00%	23.331.614	49.578
LUXEMBOURG @ EXPO 2020 DUBAI	0,00%	0	45,31%	5.800.000	5.800.000
LUXEMBOURG FOR BUSINESS GIE	82,82%	10.845.979	82,82%	2.563.979	-8.282.000
MAX PLANCK INSTITUTE LUXEMBOURG FOR PROCEDURAL LAW	0,00%	0	p.m.	250.000	250.000
OFFICE DU DUCROIRE	100,00%	44.525.000	100,00%	54.302.397	9.777.397
ZENTRUM FIR POLITTESCH BILDUNG	0,00%	0	p.m.	50.000	50.000

Source : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

Dans ce qui suit, la Cour met en évidence les principaux changements survenus :

- Au niveau des participations dans le capital de **sociétés de droit privé**
 - L'Etat a participé en mai 2017 à une augmentation de capital de la **Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A.** (SNHBM) à hauteur de 10 millions d'euros sans émission d'actions nouvelles mais par augmentation du pair comptable des actions existantes. En 2015, la SNHBM avait déjà procédé à une augmentation de son capital par incorporation de réserves d'un montant de 26 millions d'euros.
 - En mars 2017, l'Etat a souscrit dans le cadre de l'augmentation de capital de **Technoport S.A.** 3.920 actions nouvelles. Les actions souscrites ont été intégralement libérées par apport en numéraire.
- Au niveau des participations dans le capital de **fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics** autres que du domaine de la sécurité sociale
 - L'Etat a constitué en décembre 2016 ensemble avec la Chambre de Commerce, SES S.A. et POST Luxembourg, le **G.I.E. Luxembourg @ Expo 2020 Dubaï** qui a pour objet d'organiser et de mettre en œuvre la participation officielle du Luxembourg à l'exposition universelle de 2020 à Dubaï. L'Etat s'est engagé d'apporter 5,8 millions d'euros en numéraire à la liquidation du G.I.E. Luxembourg for Business.
 - Par ailleurs, la Trésorerie a procédé à une mise à jour du registre des participations de l'Etat en ce qui concerne la valeur nominale de la participation dans le capital de l'**Office du Ducroire**.

3.3. Les garanties accordées par l'Etat

Finalement, la Cour voudrait relever que l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose entre autres que le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'encours des garanties accordées par l'Etat.

Cette disposition légale permet de déterminer l'engagement financier éventuel qui se dégage des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses. Le montant des garanties financières revêt donc une certaine importance dans la mesure où il est susceptible d'influencer la situation financière de l'Etat.

Tableau 16 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2016
Agora S.à r.l. et Cie	Loi du 1 ^{er} août 2001 Art. 2	50.000.000	0
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II	n.d.	n.a.
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	3.063.835
Luxembourg Institute of Science and Technology	Loi du 3 décembre 2014	3.718.403 366.151 212.750	0 397.206 212.750
Centre Européen des Consommateurs		140.000	0
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2)	500.000.000	101.775.000 80.000.000
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 7 décembre 2015	4.000.000	2.433.333
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011 Art. 47	2.700.000.000	2.142.377.465
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	457.917.153
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	548.802.256
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	5.762.000 57.073.000 136.200.000 67.400.000 26.750.000 83.000.000 59.500.000 36.700.000 58.000.000 12.000.000 136.250.000 140.000.000	1.299.193 52.495.606 137.796.817 56.941.793 28.339.949 58.194.639 34.434.925 32.710.737 49.926.552 945.330 50.467.121 38.327.389
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	12.000.000	6.507.960
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	160.000.000	11.998.177 11.988.914 15.053.495 23.990.614
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	1.085.000.000
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi modifiée du 7 août 1961 Art. 3	19.831.482 8.106.000	0 0

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2016
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	9.568.362
Fonds monétaire international - nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 17 décembre 2010 Art. 38	628.875.936	531.375.936
Fonds monétaire international - prêt bilatéral	Loi du 23 décembre 2016 Art. 53	2.060.000.000	2.060.000.000
Fonds national de solidarité	Loi modifiée du 30 juillet 1960	10.000.000	0
Institut Luxembourgeois de Régulation	Loi modifiée du 30 mai 2005	123.000	0
Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	13.710.000 1.239.000 242.000	12.062.983 0 189.620
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi modifiée du 28 avril 1998	-	28.500
My Energy G.I.E.		200.000 9.415	0 9.415
Office du Ducroire	Loi du 24 juillet 1995	n.d.	468.688.032
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	49.579	0
Rockhal	Loi du 26 mai 2004	500.000	0
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13 Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005 Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006 Autorisation ministérielle du 21 février 2006	n.d. 3.511.939 20.000.000 25.000.000	599.856 3.511.939 0 0
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000	0
S.O.L.E.I.L. S.A.		4.369.955	4.369.955
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	8.414.142 4.221.651
	Total en euros	10.186.140.609	8.136.438.596

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2018 (aux erreurs d'arrondi près)

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 8.136,44 millions d'euros au 31 décembre 2016. Ce montant est en progression de 4.107,96 millions d'euros par rapport à 2015.

Il est à noter que le registre des garanties financières accordées par l'Etat tient désormais compte des engagements pris envers le Fonds monétaire international (FMI) au titre de prêt bilatéral (2,06 milliards d'euros) et des nouveaux accords d'emprunt (493 millions de droits de tirage spéciaux (DTS)). En 2016, l'engagement concernant les nouveaux accords d'emprunt a été

réduit de 971 millions de DTS à 493 millions de DTS dans le cadre de l'augmentation des quotes-parts.

Pour ce qui est du FMI et du Fonds de résolution unique, il y a lieu de préciser que le montant en circulation correspond à l'engagement de l'Etat diminué des prêts accordés.

La Cour tient encore à relever qu'aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2018. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 8.984,58 millions d'euros au 31 décembre 2016, ce qui représente 16,34% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

4. La dette publique

Dans ce qui suit, la Cour retrace dans un premier temps l'envergure et la composition de la dette actuelle de l'Etat central. Ensuite elle fera une projection de la dette en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur. Finalement, la Cour présente l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique qui en résulte.

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique, l'évolution de la dette publique ainsi que l'évolution des prévisions de la dette publique telles que retenues au niveau des différents projets de loi voire lois de programmation financière pluriannuelle et de la 18^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance.

4.1. La dette de l'Etat central

4.1.1. La dette actuelle

Au 30 septembre 2017, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 9.303,08 millions d'euros (16,92% du PIB), résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts obligataires ainsi que du recours à des prêts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Au 30 septembre 2017, l'encours des bons du Trésor émis par l'Etat se chiffre à 91,86 millions d'euros.

Pour ce qui est des emprunts obligataires, la Cour reprend au tableau ci-dessous les principales caractéristiques des cinq obligations d'Etat, du placement privé et du Sukuk² :

date d'émission	montant	taux d'intérêt	échéance
18/05/2010	2.000.000.000	3,375%	18/05/2020
21/03/2012	1.000.000.000	2,250%	21/03/2022
19/03/2013	750.000.000	2,250%	19/03/2028
10/07/2013	2.000.000.000	2,125%	10/07/2023
20/08/2013	300.000.000	2,750%	20/08/2043
07/10/2014	200.000.000	0,436%	07/10/2019
01/02/2017	2.000.000.000	0,625%	01/02/2027

Source : Trésorerie de l'Etat ; Tableau : Cour des comptes

² financement obligataire, conforme aux principes de la finance islamique, adossé à un actif tangible

Outre les obligations d'Etat, le Sukuk et le placement privé, l'Etat a contracté des prêts bancaires à long terme à hauteur de 700 millions d'euros, arrivant à échéance au cours de l'année 2018.

En 2016, l'Etat a repris quatre prêts bancaires du Fonds Belval suite à un transfert d'ouvrages. Au 30 septembre 2017, le montant total de ces prêts s'élève à 111,22 millions d'euros.

Dans le cadre du contrat de financement à hauteur de 300 millions d'euros signé en décembre 2015 avec la Banque européenne d'investissement, une première tranche de 150 millions d'euros a été versée en juillet 2017. Le financement est destiné à l'assainissement énergétique d'infrastructures scolaires au Luxembourg. Ce prêt à taux zéro sera remboursé en juillet 2022.

Au 30 septembre 2017, le taux moyen pondéré des emprunts contractés par l'Etat se chiffre à 1,851% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 109 jours.

4.1.2. La dette prévisionnelle

4.1.2.1. L'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central : 2016-2021

D'après l'article 54 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.000.000.000 euros au cours de l'année 2018 ainsi qu'au cours des années ultérieures. » Ce montant se compose de 200 millions d'euros pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu.

Il est à noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2015 à 2016 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi au 30 septembre 2017, le Gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 1.850 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021, les prévisions pour l'évolution de la dette publique sur la période 2018-2021 reposent sur les soldes prévisibles de l'administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue.

La Cour tient à relever que, contrairement aux années précédentes, le projet de loi ne fournit pas d'indications supplémentaires quant au montant des emprunts obligataires ou des prêts bancaires auxquels le Gouvernement entend recourir pour couvrir les dépenses d'investissement et refinancer les prêts et emprunts venant à échéance.

A rappeler que la 18^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2017-2021 prévoyait « *que les déficits récurrents de l'administration centrale seront financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires ou des prêts bancaires sur la*

période de projection 2018 à 2021. Par ailleurs, l'Etat central devra procéder à un refinancement intégral, par de nouveaux emprunts ou prêts, de tous les emprunts et prêts venant à échéance dans la période sous revue. [...]

De manière désagrégée, le besoin de financement total se présente comme suit : 1.762 millions d'euros en 2018 (dont 700 millions pour rembourser des prêts arrivant à échéance), 1.087 millions d'euros en 2019 (dont 200 millions pour rembourser le Sukuk), 2.667 millions d'euros en 2020 (dont 2.000 millions pour rembourser un emprunt obligataire) et 416 millions d'euros en 2021. »

Dans le tableau suivant, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte d'emprunts de 1.000 millions d'euros pour 2018, de 818 millions d'euros pour 2019, de 2.351 millions d'euros pour 2020 et de 73 millions d'euros pour 2021 tel qu'il ressort du rapport mensuel de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2017.

Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait de la manière suivante :

	Encours au 31.12.
2016	7.391.031.662
2017	9.291.621.090
2018	9.610.316.240
2019	10.189.781.340
2020	10.501.718.955
2021	10.539.423.841

Tableau : Cour des comptes

La Cour constate que la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 43% au cours de la période 2016-2021 malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

4.1.2.2. L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique : 2016 – 2021

D'après la loi modifiée du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000, le Fonds de la dette publique est alimenté par des crédits inscrits au budget de l'Etat. Ses avoirs sont destinés au paiement des intérêts et au remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat.

Au 30 septembre 2017, les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent à 115,78 millions d'euros.

Au tableau ci-après, la Cour reprend l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique, en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus. Elle part de l'hypothèse

que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans et que les intérêts seront payables annuellement à terme échu.

Tableau 17 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	67.762.441	62.500.433	68.026.456	68.029.031	68.029.894	68.035.114
Alimentation budgétaire	230.453.000	239.328.100	240.177.000	227.556.000	234.144.000	200.771.000
Alimentation supplémentaire	400.000.000	132.000.000	700.000.000	200.000.000	2.000.000.000	0
Dépenses	635.715.008	365.802.077	940.174.425	427.555.137	2.234.138.780	200.769.462
Avoirs du fonds au 31 décembre	62.500.433	68.026.456	68.029.031	68.029.894	68.035.114	68.036.652

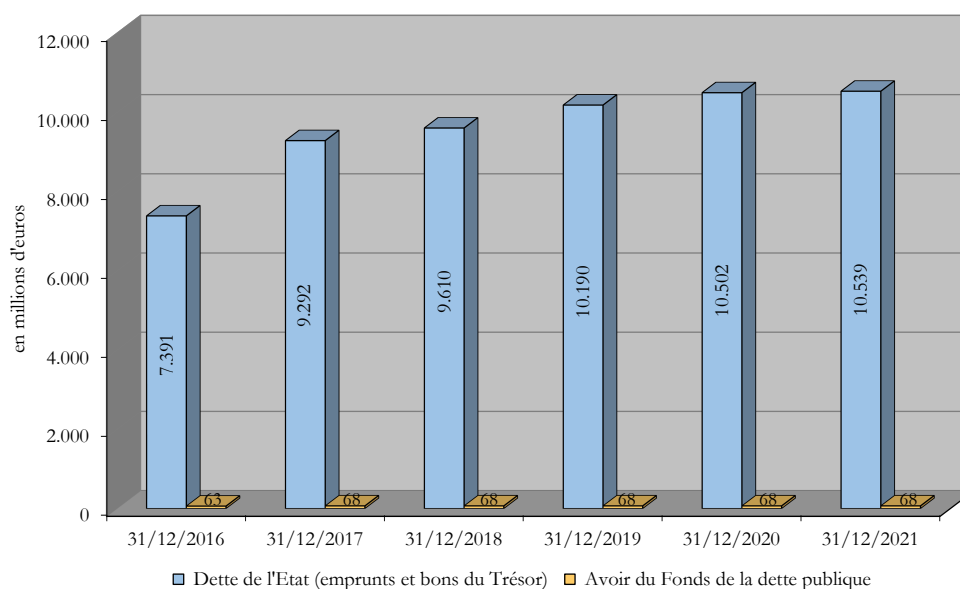
Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2018; tableau : Cour des comptes

Le projet de budget pour l'exercice 2018 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 240,18 millions d'euros. Les dépenses totales du fonds prévues pour 2018 se chiffrent à 940,17 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2018 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés.

Des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (700 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 2.000 millions d'euros en 2020) seront donc nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. La Cour tient à souligner que ces alimentations supplémentaires ne sont pas prévues au niveau de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (projet de loi n° 7201).

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle (emprunts et bons du Trésor) et des avoirs du Fonds de la dette publique, fait clairement apparaître le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

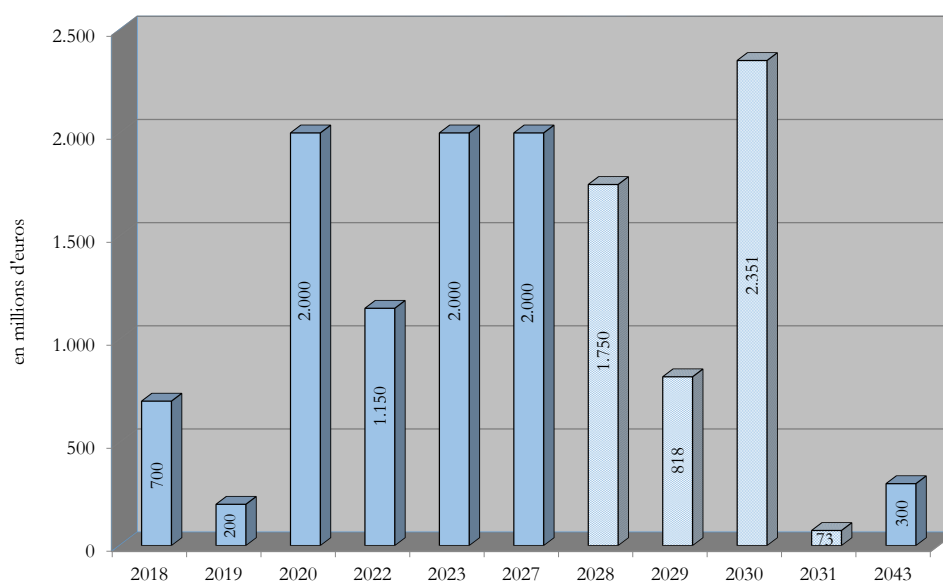
Graphique 18 : Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2018; graphique : Cour des comptes

Finalement, la Cour reprend encore les dépenses prévisionnelles à charge du Fonds de la dette publique pour le remboursement des emprunts émis et prévus (années 2028 (1.000 millions d'euros prévus et 750 millions d'euros émis), 2029, 2030 et 2031).

Graphique 19 : Remboursement du capital des emprunts (2018 - 2043)



Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2018 ; graphique : Cour des comptes

S'y ajoutent quelque 17 millions d'euros par an au cours de la période 2018-2023 ainsi que 3 millions d'euros en 2024 pour l'amortissement des prêts bancaires repris du Fonds Belval.

4.2. La dette consolidée de l'administration publique

4.2.1. Considérations générales

La dette publique au sens des critères de Maastricht correspond à la dette cumulée de l'ensemble de l'administration publique, c.-à-d. de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale. Ainsi les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont-elles consolidées au niveau de l'administration publique.

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics, de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois et des établissements hospitaliers ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. L'impact de ces éléments sur le ratio dette publique/PIB se situe à environ 2%.

Par ailleurs, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) doivent suivant une décision d'Eurostat « être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée ». Cette décision entraîne une augmentation de la dette publique à hauteur de 1% du PIB, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

A la fin de l'exercice 2016, la dette brute de l'administration publique se chiffrait à 11,02 milliards d'euros, soit à 20,8% du PIB.

<i>(en millions d'euros)</i>	2013	2014	2015	2016
Administration centrale	10.024,1	10.298,0	10.357,9	9.996,1
Administrations locales	989,0	1.030,7	1.085,8	1.026,5
Administrations de la sécurité sociale	0,4	1,2	2,5	2,0
Dette consolidée de l'administration publique	11.013,5	11.329,9	11.446,3	11.024,7

Source chiffres : Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été instituée par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. La dette de la sécurité sociale est donc a priori nulle. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite

pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

Le besoin de financement de l'administration centrale influence donc essentiellement la dynamique de la dette publique (et accessoirement les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglé par la loi).

La Cour constate que le solde de l'administration centrale reste négatif au cours de la période 2017-2021. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique en chiffres absolus. Il s'ensuit que la spirale de l'endettement n'est pas durablement brisée.

Dans une optique budgétaire contra-cyclique, il importe de se demander s'il n'y aurait pas lieu de procéder à un assainissement des finances publiques en période de forte croissance économique afin d'être en mesure de réagir à un événement imprévu ou une nouvelle crise dans le futur.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 dispose qu' *« afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public, il convient en outre de considérer les actifs détenus par les administrations publiques. [...] »*

Au 31 décembre 2016, [la] réserve globale [du régime général d'assurance pension] a atteint un montant de 17,8 milliards d'euros, soit 33,5% du PIB [...]. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et les avoirs à hauteur de 0,4% du PIB du fonds souverain intergénérationnel.

Les administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total de 44% du PIB, soit presque le double de la dette publique brute ».

Selon la Cour, pareil rapprochement ne peut pas être fait pour présenter la situation financière du secteur public.

En effet, les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension. Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures.

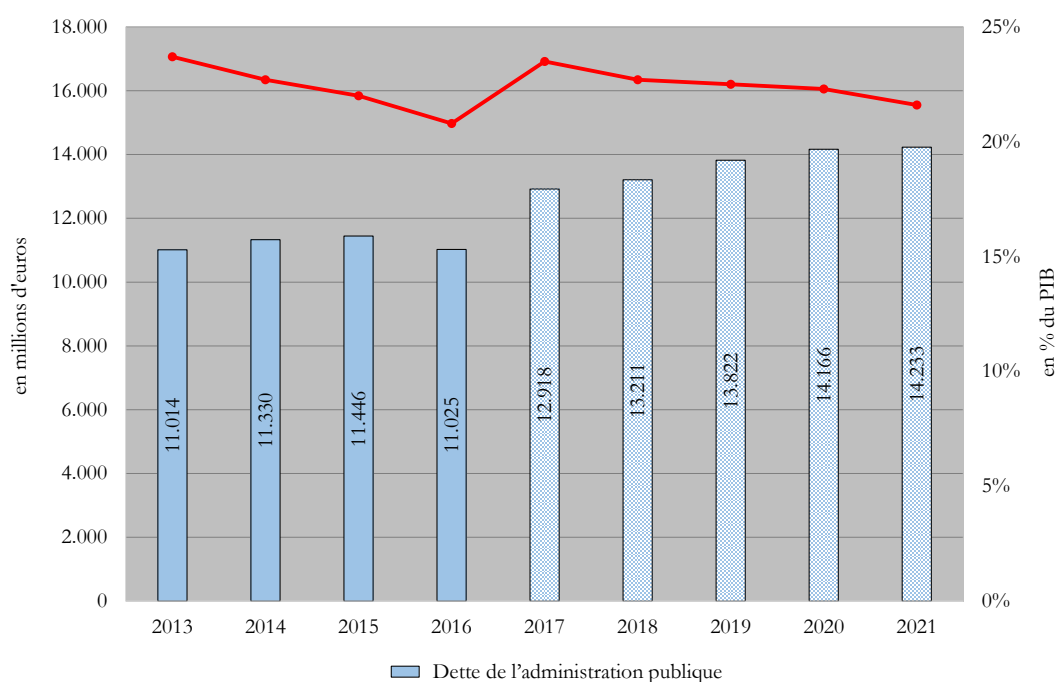
En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont surtout été prises sur base de considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que ces actifs détenus par les administrations publiques ne peuvent pas être utilisés pour compenser le déficit de l'administration centrale et des administrations locales.

4.2.2. L'évolution de l'encours de la dette publique

Le graphique suivant reprend l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2013 à 2021 telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (PLPFP 2017-2021).

Graphique 20 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2017-2021 ; graphique : Cour des comptes

Il en découle que la dette de l'administration publique diminue, en chiffres absolus et en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut, pour atteindre 11,02 milliards d'euros ou 20,8% du PIB fin 2016.

En 2017, l'Etat a émis un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros et tiré une première tranche de 150 millions d'euros d'un prêt de 300 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement.

Sur la période de 2017 à 2021, la dette consolidée de l'administration publique augmente de nouveau en termes absolus pour atteindre 14,23 milliards d'euros fin 2021. La Cour constate qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute progresse en niveau absolu et ce malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB en revanche diminue de 23,5% en 2017 à 21,6% en 2021. Cette régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à une forte croissance du PIB sur la période considérée.

La dette publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht et également en-dessous de la limite des 30% du PIB que le Gouvernement s'est fixé dans son programme gouvernemental pour la période 2013-2018.

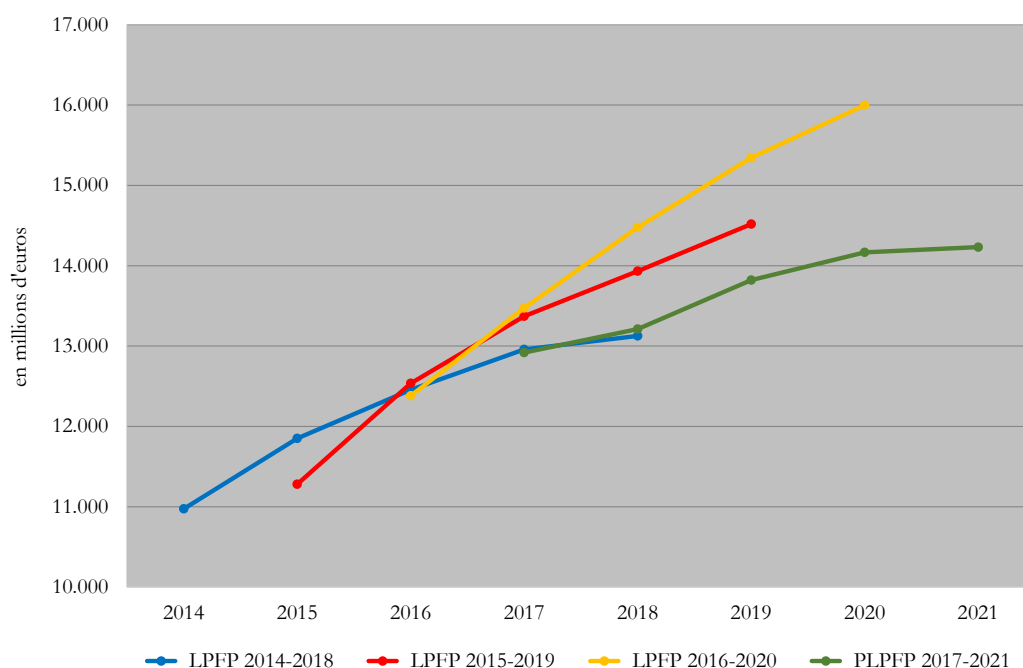
Dans le cadre de la consultation au titre de l'article IV, le Fonds monétaire international a même retenu que le Gouvernement devrait stabiliser le ratio de la dette publique à son niveau actuel, compte tenu des risques liés à la mise en œuvre des mesures fiscales internationales et de la volatilité des flux financiers.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas. Ainsi l'accroissement de la dette publique ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2017-2021, le coût lié au service de la dette publique reste stable à environ 0,3% du PIB.

Finalement, la Cour procède à une comparaison des prévisions de la dette publique telles que retenues au niveau des différents projets de loi voire lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP).

La dernière prévision, publiée au PLPFP 2017-2021, a considérablement revu à la baisse la dette publique par rapport aux prévisions précédentes tout en étant dans la continuité de la prévision arrêtée dans la LPFP 2014-2018.

Graphique 21 : Evolution des prévisions de dette publique LPFP - PLPFP

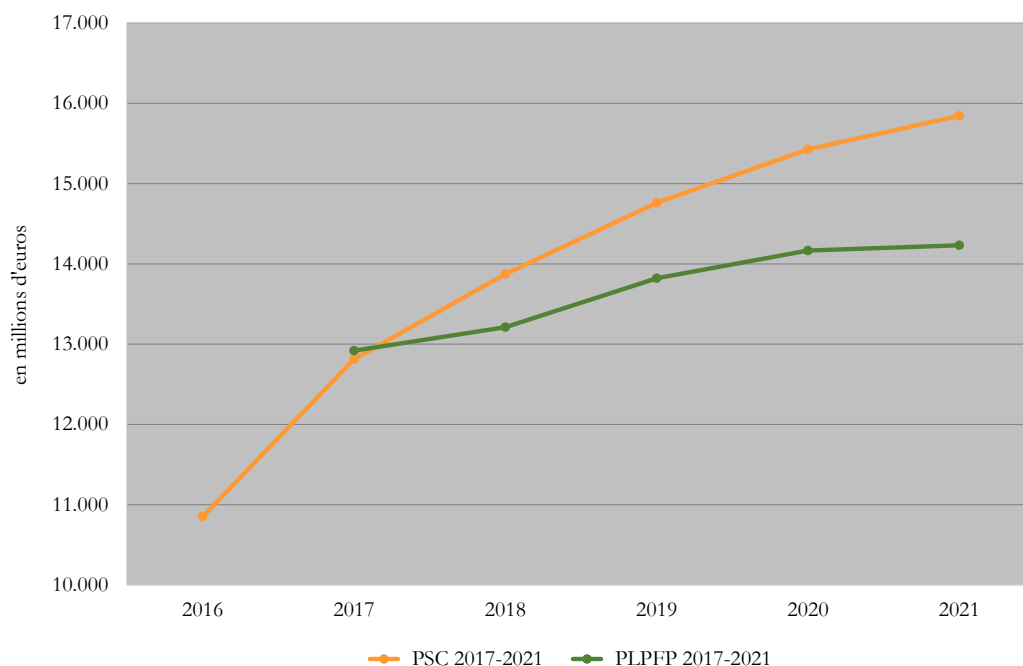


Sources chiffres : LPFP, PLPFP 2017-2021 ; graphique : Cour des comptes

Ainsi, le niveau de la dette prévisionnelle de 2020, se situant à 15.997,7 millions d'euros selon la LPFP 2016-2020, serait de 14.165,9 millions d'euros selon le PLPFP 2017-2021, soit une baisse de 1.831,8 millions d'euros.

Le graphique suivant reprend une comparaison des prévisions de dette publique du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 avec celles de la 18^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2017-2021 (PSC).

Graphique 22 : Evolution des prévisions de dette publique PSC - PLPFP



Sources chiffres : PSC 2017-2021, PLPFP 2017-2021 ; graphique : Cour des comptes

En comparaison aux prévisions de la 18^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance d'avril 2017, l'évolution de la dette publique se voit nettement améliorée en raison de la révision à la baisse du déficit de l'administration centrale sur la période sous revue.

4.3. Conclusions

Les objectifs que le Gouvernement s'est fixé en matière de la dette publique sont notamment au nombre de deux, à savoir :

1. L'objectif du Gouvernement a été de renverser la tendance à la hausse de la dette publique. Or, force est de constater que la dette de l'Etat central augmente de quelque 43% au cours de la période 2016-2021.

Une situation analogue se présente pour l'administration publique. La dette consolidée de celle-ci augmente de nouveau en termes absolus pour atteindre 14,23 milliards d'euros fin 2021. Certes le ratio de la dette publique par rapport au PIB diminue de 23,5% en 2017 à 21,6% en 2021. Toutefois,

cette régression de la dette publique, exprimée en pourcentage du PIB, est surtout le résultat de la croissance soutenue du PIB sur la période considérée.

A noter que le projet de budget pour l'exercice 2018 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 240,18 millions d'euros. Or, les dépenses totales du fonds prévues pour 2018 se chiffrent à 940,17 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2018 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés.

Pareille constatation vaut également pour la période 2019-2020.

2. Comme mentionné préalablement, le ratio de la dette publique par rapport au PIB est de 23,5% en 2017 et les projections pour 2021 sont de 21,6%.

La dette publique est donc nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht ainsi qu'en-dessous du seuil de 30% que le Gouvernement s'est fixé dans le programme gouvernemental pour la période 2013-2018.

5. Commentaire du budget des recettes

5.1. Considérations générales

Dans le présent chapitre, la Cour commente d'abord l'évolution générale des recettes budgétaires, ensuite, la dépendance en matière de recettes par rapport au secteur financier ainsi que la fragilité de certaines catégories de recettes (TVA du commerce électronique, accises et TVA liés à la vente de carburants) et, finalement, les hypothèses de croissance de certaines catégories d'impôts directs et indirects et leurs particularités.

Remarque préliminaire

En 2010, la Cour avait alors publié un rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales. Dans le cadre de ce rapport spécial, la Cour avait formulé un certain nombre de recommandations dont notamment celle ayant trait à la mise en place d'un comité de prévision.

Au début de l'année 2011, un tel comité de prévision a été mis en place regroupant outre les administrations fiscales, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Économie, la Trésorerie de l'Etat, la Commission de surveillance du secteur financier, l'Inspection générale de la sécurité sociale, l'Inspection générale des finances et le Statec.

Ce comité a été créé dans le cadre du « semestre européen » et devrait accompagner la contribution luxembourgeoise au cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au niveau communautaire.

Dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2012, la Cour avait noté que « le Gouvernement prévoit de formaliser l'existence de ce comité sous forme d'arrêté ministériel avant la fin de l'année 2011, tout en précisant ses missions et ses objectifs. ».

Or, dans le cadre de ses avis concernant le projet de budget de l'Etat des exercices 2013 à 2016, la Cour a dû constater qu'un tel arrêté faisait défaut.

Le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017 a enfin institutionnalisé le comité de prévision qui s'appelle dorénavant « comité économique et financier national ». Ce règlement précise le fonctionnement du comité, sa composition ainsi que ses missions.

5.2. L'évolution des recettes budgétaires

Suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le budget des recettes est subdivisé en budget des recettes courantes et budget des recettes en capital.

Les recettes courantes se composent de recettes fiscales établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des Contributions directes, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des Douanes et Accises) ainsi que de recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participations et recettes domaniales).

Les recettes en capital comprennent les produits d'emprunts, de bons et de certificats du Trésor, différentes recettes telles que les produits de vente d'immeubles et de participations de l'Etat ainsi que les droits de succession.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 23*), « les prévisions de recettes pour 2018 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et tiennent compte des développements conjoncturels observés pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2018 table sur 14.064,5 millions d'euros, soit une progression de 820,6 millions d'euros ou de 6,2% par rapport au budget voté 2017.

Comparées au compte général 2016, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient augmenter de 647,0 millions d'euros, soit 4,8%.

Tableau 23 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2015		Compte général 2016		Budget voté 2017		Projet de budget 2018		Variation projet de budget 2018 / budget voté 2017		Variation projet de budget 2018 / compte général 2016	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0) Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6) Droits de douanes et d'accises (section 64.5) dont <i>Part UEBL</i> **	6.826.011.365	54,11	7.155.422.106	54,09	7.404.602.583	56,29	7.816.689.670	55,91	412.087.087	5,57	661.267.564	9,24
	4.067.492.685	32,24	4.144.553.829	31,33	4.142.512.855	31,49	4.501.834.425	32,20	359.321.570	8,67	357.280.596	8,62
	1.240.633.833	9,83	1.337.456.337	10,11	1.206.691.739	9,17	1.256.511.300	8,99	49.819.561	4,13	-80.945.037	-6,05
	922.026.589	74,32	1.014.504.192	75,85	882.116.845	73,10	874.968.472	69,63	-7.148.373	-0,81	-139.535.720	-13,75
	12.134.137.884	96,19	12.637.432.272	95,53	12.753.807.177	96,96	13.575.035.395	97,10	821.228.218	6,44	937.603.123	7,42
Total des recettes fiscales (1) *												
Total des recettes non fiscales (2) *	480.704.924	3,81	590.972.744	4,47	399.847.336	3,04	406.016.647	2,90	6.169.311	1,54	-184.956.097	-31,30
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	12.614.842.808	98,41	13.228.405.016	98,59	13.153.654.513	99,32	13.981.052.042	99,41	827.397.529	6,29	752.647.026	5,69
Total des recettes en capital (3) ***	203.932.099	1,59	189.141.291	1,41	90.244.900	0,68	83.494.200	0,59	-6.750.700	-7,48	-105.647.091	-55,86
dont												
Droits de succession	70.777.089		87.035.173		70.000.000		70.000.000					
Vente de bâtiments	92.014.120		2.296.907		12.000.000		5.000.000					
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	29.671.337		90.280.327		1.000		100					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	12.818.774.907	100,00	13.417.546.308	100,00	13.243.899.413	100,00	14.064.546.242	100,00	820.646.829	6,20	646.999.934	4,82

* Part en % dans le total des recettes courantes

**Part en % dans le total des recettes provenant de droits de douanes et d'accises

***Part en % dans le total des recettes budgétaires

5.2.1. Recettes courantes

En 2018, les recettes courantes s'élèveront, selon le Gouvernement, à 13.981,0 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 827,4 millions d'euros (+6,3%) par rapport à 2017. Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 821,2 millions d'euros. Les recettes non fiscales connaîtront une légère augmentation estimée à 6,2 millions d'euros pour se chiffrer à 406,0 millions d'euros.

5.2.1.1. Recettes fiscales

Le projet de budget 2018 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 13.575,0 millions d'euros, soit une progression de 6,4% par rapport au budget voté 2017 et de 7,4% par rapport au compte général de 2016.

Les recettes fiscales de l'exercice 2018 se composent d'impôts directs à raison de 7.816,7 millions d'euros, d'impôts indirects à raison de 4.501,8 millions d'euros et de droits de douanes et d'accises s'élevant à 1.256,5 millions d'euros.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau assez stable au cours des années 2015 à 2018, évoluant autour de 96 et 97%.

Selon les prévisions budgétaires pour 2018, la quote-part des impôts directs peut être estimée à 57,6% dans le total des recettes fiscales. La quote-part des impôts indirects, comprenant les droits de douane et d'accises, s'élève dès lors à 42,4%.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 7.816,7 millions d'euros, soit +5,6% (+412,1 millions d'euros) par rapport au budget voté 2017 et +9,2% (+661,3 millions d'euros) par rapport au compte général de 2016.

Le produit estimé de ces impôts pour 2018 se répartit de la façon suivante :

Tableau 24 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	BV 2017 (en millions)	PB 2018 (en millions)	Variation BV2017/PB2018	
			en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	778,5	734,0	-44,5	-5,7
Impôt sur le revenu des collectivités	1.654,0	1.715,0	+61,0	+3,7
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.502,0	3.830,0	+328,0	+9,4
Impôt sur les revenus de capitaux	310,0	352,0	+42,0	+13,5
Impôt sur la fortune	576,0	574,0	-2,0	-0,3
Autres impôts directs	584,1	611,7	+27,6	+4,7
Total	7.404,6	7.816,7	+412,1	+5,6

Sources : ACD, budget voté 2017, projet de budget 2018; tableau : Cour des comptes

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2018, le projet de budget table sur une diminution de 44,5 millions d'euros par rapport au budget voté 2017, soit -5,7%.

Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devront se chiffrer respectivement à 1.715 millions d'euros, soit une hausse de 61 millions d'euros (+3,7%), et à 3.830 millions d'euros, soit une augmentation de 328 millions d'euros (+9,4%) en 2018.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 352 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit une augmentation de 42 millions d'euros (+13,5%) par rapport au budget voté 2017.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 574 millions d'euros en 2018, soit une légère baisse de 0,3% ou de 2 millions d'euros.

Les autres impôts directs, dont notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, devraient connaître une progression globale de 27,6 millions d'euros (+4,7%). Concernant la retenue libératoire nationale sur les intérêts, la Cour rappelle que la réforme fiscale 2017 a porté de 10 à 20% le taux applicable sur les paiements d'intérêts à des bénéficiaires effectifs résidents fiscaux luxembourgeois (10% pour les années d'imposition 2006 à 2016 compris). L'augmentation du taux d'imposition devrait permettre d'encaisser des recettes fiscales additionnelles de 20 millions d'euros par année budgétaire.

Impôts indirects

Suivant le tableau ci-dessous, le produit net de la TVA pour 2018 est estimé à 3.003,5 millions d'euros.

Il s'agit d'une hausse de 9,3% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2017. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 875 millions d'euros, soit une légère diminution de 0,8% par rapport au budget voté 2017.

En 2018, la taxe d'abonnement devrait évoluer favorablement pour se situer à un niveau historique de 1.054 millions d'euros (+0,6%). Les recettes relatives aux droits d'enregistrement sont censées augmenter de 75 millions d'euros alors que les recettes des autres impôts indirects sont évaluées à 530,8 millions d'euros pour l'année à venir.

Tableau 25 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2017 (en millions)	Projet de budget 2018 (en millions)	Variation BV2017/PB2018	
			en millions	en %
Recettes nettes de TVA	2.747,0	3.003,5	+256,5	+9,3
Recettes communes de l'UEBL	882,1	875,0	-7,1	-0,8
Taxe d'abonnement	1.047,2	1.054,0	+6,8	+0,6
Droits d'enregistrement	220,0	295,0	+75,0	+34,1
Autres impôts indirects	452,9	530,8	+77,9	+17,2
Total	5.349,2	5.758,3	+409,1	+7,6

Sources : AED, budget voté 2017, projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes inscrites au budget voté 2017 et au projet de budget 2018 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

Tableau 26 : Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects entre 2011-2018

	Impôts directs				Impôts indirects			
	Impôt sur le revenu des collectivités (*)		Impôt retenu sur les traitements et salaires (*)		Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)		Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	
	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %
CG 2011	1.573,8	28,8	2.314,2	42,3	2.233,4	49,3	617,9	14,2
CG 2012	1.536,9	27,1	2.470,5	46,3	2.499,4	50,9	612,4	13,1
CG 2013	1.496,5	25,1	2.772,3	46,6	2.815,5	56,0	691,5	13,8
CG 2014	1.475,5	23,7	3.012,6	48,4	3.023,2	54,7	770,4	13,9
CG 2015	1.625,6	23,8	3.190,1	46,7	2.805,5	52,9	918,7	17,3
CG 2016	1.580,6	22,1	3.315,7	46,3	2.852,9	52,0	903,5	16,5
BV 2017	1.654,0	22,3	3.502,0	47,3	2.747,0	51,4	1.047,2	19,6
PB 2018	1.715,0	21,9	3.830,0	49,0	3.003,5	52,2	1.054,0	18,3

(*) Après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2010-2016, budget voté 2017, projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Pour ce qui est de l'évolution des principales recettes d'impôts directs et indirects des exercices 2016 à 2018, la Cour renvoie au point 5.4 du présent avis où ces recettes sont examinées de manière plus détaillée.

5.2.1.2. Recettes non fiscales

Pour 2018, les recettes non fiscales sont évaluées à 406,0 millions d'euros, soit une hausse de 6,2 millions d'euros (+1,5%) par rapport au budget voté 2017. Ce montant provient principalement des recettes domaniales (85,2 millions d'euros), des recettes des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (135 millions d'euros), des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (P&T : 20 millions d'euros, BCEE : 40 millions d'euros) ainsi que des intérêts de fonds en dépôt (1,5 million d'euros).

5.2.2. Recettes en capital

Pour 2018, les recettes en capital sont fixées à 83,5 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 70 et 5 millions d'euros.

Il convient de relever que, suivant l'article 54 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement est autorisé d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.000 millions d'euros, dont 200 millions pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes. Le solde de 650 millions d'euros devrait servir au financement des investissements de l'Etat et constituer une marge de manœuvre en cas de besoin de financement inattendu.

5.3. Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, de la consommation de carburant et du commerce électronique

Dans ce qui suit, la Cour entend mettre en évidence la dépendance en matière de recettes fiscales par rapport au secteur financier et la fragilité de certaines catégories d'impôts.

5.3.1. Le secteur financier

La Cour présente ci-après une série de tableaux qui permettent d'apprécier l'importance du secteur financier dans les recettes fiscales de l'Etat.

Le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier entre 2011 et 2016 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

Tableau 27 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2011	1.656,7	1.209,3	2.415,7	603,6	303,9	144,0	256,0	175,9	2.132,8	46,0%
2012	1.617,8	1.158,5	2.578,8	631,5	301,3	126,5	267,5	180,7	2.097,2	44,0%
2013	1.609,1	1.159,4	2.987,4	716,9	232,8	101,2	269,4	220,3	2.197,8	43,1%
2014	1.586,6	1.138,0	3.246,3	769,1	255,9	112,2	274,0	222,7	2.242,0	41,8%
2015	1.748,0	1.193,6	3.437,6	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	41,8%
2016	1.699,6	1.179,8	3.573,0	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	43,0%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 2.647 millions d'euros, soit 43% en 2016 pour les seules catégories d'impôts figurant au tableau.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées entre 2011 et 2016

Tableau 28 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
2011	73,0	25,0	47,4	68,7
2012	71,6	24,5	42,0	67,5
2013	72,1	24,0	43,5	81,8
2014	71,7	23,7	43,9	81,3
2015	68,3	23,5	46,7	81,2
2016	69,4	23,7	59,3	79,1

(*) Avant déduction impôt de solidarité

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

En 2016, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 69,4%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires reste assez stable pour s'établir à 23,7%.

La part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux et de l'impôt sur la fortune s'est élevée respectivement à 59,3% et à 79,1% en 2016.

Le tableau suivant renseigne sur la part des impôts du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs.

Tableau 29 : Part relative du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs (en %)

	Recettes fiscales	Impôts directs	Secteur financier	Part dans les recettes fiscales (%)	Part dans les impôts directs (%)
2011	9.805,1	5.442,5	2.132,8	21,7	38,5
2012	10.255,4	5.572,6	2.097,2	20,5	37,6
2013	10.978,0	5.954,5	2.197,8	20,0	36,9
2014	11.758,7	6.226,7	2.242,0	19,1	36,0

	Recettes fiscales	Impôts directs	Secteur financier	Part dans les recettes fiscales (%)	Part dans les impôts directs (%)
2015	12.134,1	6.826,0	2.453,4	20,2	35,9
2016	12.637,4	7.155,4	2.647,0	20,9	37,0
2017*	12.753,8	7.404,6	2.758,7	21,6	37,3
2018*	13.575,0	7.816,7	2.907,0	21,4	37,2

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2011-2016, Budget voté 2017, Projet budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

*Estimation de la Cour : Moyenne de la part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (IRC, RTS, C.A.P, FOR) au cours des années 2011 à 2016 appliquée aux montants inscrits au budget voté 2017 et au projet de budget 2018

Il ressort du tableau ci-dessus que la part du secteur financier peut être estimée à plus de 21% dans les recettes fiscales et à plus de 37% dans les impôts directs au cours des années 2017 et 2018.

L'analyse de la répartition à l'intérieur du secteur financier permet de constater que pour les années 2011 à 2016 les sociétés de participation financière (SOPARFI) ont connu une progression importante tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 30 : Contribution des sociétés de participation financière (SOPARFI) dans les recettes du secteur financier (en millions d'euros et en %)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
723,0	657,0	746,1	899,4	935,2	1.194,8
33,9%	31,3%	34,0%	40,1%	38,1%	45,1%

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Pour les exercices 2017 et 2018, la Cour estime à quelque 1.155 (42%) et 1.214 (42%) millions d'euros la contribution des SOPARFI dans les recettes du secteur financier, y non compris leur part dans l'impôt commercial communal.

Le tableau suivant présente la part relative des SOPARFI dans les impôts en provenance du secteur financier.

Tableau 31 : Sociétés de participation financière (SOPARFI) (en % des impôts en provenance du secteur financier)

	IRC	RTS	FOR	CAP
2011	25,5	7,5	77,9	93,4
2012	24,9	8,3	63,6	93,7
2013	31,1	9,4	63,2	90,7
2014	39,3	10,6	69,7	92,2
2015	33,7	12,4	65,3	93,4
2016	35,5	13,5	81,1	93,2

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus montre d'une part que la part des SOPARFI dans l'IRC connaît un accroissement significatif depuis 2011 et, d'autre part, que la part des SOPARFI dans les impôts sur la fortune et sur les capitaux est considérable.

Le tableau suivant présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'impôt commercial communal (ICC).

Tableau 32 : Impôt commercial communal en provenance du secteur financier (en millions d'euros et en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	707,2	600,8	554,8	563,0	602,3	712,2	722,0	770,0
dont secteur financier	535,8 (75,8%)	416,3 (69,3%)	376,7 (67,9%)	376,5 (66,9%)	379,2 (63,0%)	475,0 (66,9%)	493,1* (68,3%)	525,9* (68,3%)

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2011-2016, Budget voté 2017, Projet budget 2018 ; tableau : Cour des comptes ; * Estimation de la Cour

Ainsi, au cours des années 2011 à 2016, le produit de cet impôt s'est élevé à plus de 600 millions d'euros en moyenne. Un peu plus de 68% des recettes ont été générées en moyenne par le secteur financier.

La Cour estime respectivement à 493,1 et 525,9 millions d'euros le montant de l'ICC à encaisser en provenance du secteur financier pour les exercices 2017 et 2018.

Finalement, pour évaluer de manière plus précise la contribution du secteur financier, il y a lieu de considérer également les activités boursières. Le rendement de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés est présenté au tableau suivant.

Tableau 33 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
617,9	612,4	691,5	770,5	918,7	903,5	1.047,2	1.054,0

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Comptes généraux 2011-2016, Budget voté 2017, Projet budget 2018 ;
tableau : Cour des comptes

Au vu des chiffres présentés aux tableaux ci-dessus, les recettes globales d'impôts en provenance du secteur financier se présentent comme suit :

Tableau 34 : Recettes d'impôt en provenance du secteur financier (en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
3.286,5	3.125,9	3.266,0	3.389,0	3.751,3	4.025,5	4.299,0	4.486,9

Source : Administrations fiscales, Comptes généraux 2011-2016, Budget voté 2017, Projet budget 2018 ; tableau : Cour des comptes
*Estimation de la Cour

La Cour estime respectivement à 4.299 millions d'euros pour 2017 et à 4.486,9 millions d'euros pour 2018 la contribution du secteur financier dans les recettes de l'Etat.

Vu que l'ICC est un impôt communal prélevé par l'administration des contributions directes pour compte des communes, il ne transite pas par le budget des recettes de l'Etat mais par le budget des recettes pour ordre. Après ajustement, la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales inscrites au budget voté 2017 et au projet de budget 2018 s'élève respectivement à 29,8 et 31,5%.

Compte tenu des chiffres présentés ci-dessus, il est évident que la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier.

5.3.1.1. Recommandations de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union Européenne

Dans ce contexte, la Cour renvoie aux recommandations de la Commission européenne et du Conseil de l'UE respectivement du 22 mai 2017 et 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2017 qui retiennent que « les autorités luxembourgeoises ont, depuis plusieurs décennies, cherché à diversifier l'économie, reconnaissant les risques liés à une forte dépendance vis-à-vis du secteur financier. Rendre l'économie moins tributaire du secteur financier reste un enjeu crucial sur le long terme. Pour traiter cette question, il est nécessaire de traduire l'analyse de la diversification en mesures concrètes dans le cadre d'un

calendrier bien défini. Compte tenu des coûts élevés de la main-d'œuvre dans le pays, les activités à plus forte valeur ajoutée offrent la possibilité de débloquer de nouvelles sources de croissance. La capacité de l'économie luxembourgeoise à se diversifier dépend donc dans une large mesure des secteurs qui sont moins sensibles aux coûts de la main-d'œuvre. Ces secteurs s'appuient largement sur la recherche et l'innovation, qui présentent généralement une forte intensité de technologie et de connaissances. La réduction ou la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique permettrait de libérer le potentiel d'innovation et d'aider à la diversification. Alors que les investissements publics dépassent la moyenne de la zone euro, les investissements privés sont peu performants. Il est essentiel de maintenir un niveau élevé d'investissement pour préserver les perspectives de croissance ».

5.3.1.2. Modification du cadre fiscal national

Il est rappelé qu'en date du 12 juillet 2016, le Conseil de l'Union européenne a adopté la directive (UE) 2016/1164 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, dite « directive ATA » (Anti Tax Avoidance Directive). Les dispositions communautaires se basent sur les conclusions des actions engagées par l'OCDE dans le cadre de la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (projet BEPS).

Cette directive prévoit cinq mesures anti-évasion : une limitation des surcoûts d'emprunt, une imposition à la sortie sur les plus-values latentes d'actifs transférés, une clause anti-abus générale, des règles sur les sociétés étrangères contrôlées et une mesure de lutte contre les dispositifs hybrides.

A l'exception de la limitation des surcoûts d'emprunt et de l'imposition à la sortie, les Etats membres devront transposer ces mesures au plus tard le 31 décembre 2018, avec la référence à la directive, pour une application dès le 1^{er} janvier 2019.

Dans le contexte du projet BEPS, il y a encore lieu de relever que le Luxembourg a signé en date du 7 juin 2017 avec 67 autres pays la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales, afin de prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices.

La convention multilatérale représente un instrument qui offre des solutions concrètes aux gouvernements pour fermer les brèches dans les règles internationales actuelles en transposant les mesures développées dans le cadre du Projet BEPS de l'OCDE et du G20 dans les conventions fiscales bilatérales. Il sert à modifier l'application de milliers de conventions fiscales bilatérales conclues afin d'éliminer les situations de double imposition.

Il met également en œuvre les standards minimums concernant le chalandage fiscal³ afin de prévenir l'utilisation abusive des conventions fiscales et d'améliorer le règlement des différends tout en garantissant un degré suffisant de souplesse pour ainsi prendre en compte les politiques fiscales spécifiques relatives aux conventions fiscales.

Ces nouvelles dispositions fiscales internationales exigent une réforme rapide du cadre fiscal national afin de le mettre en conformité avec les nouvelles règles du projet BEPS dont l'effort majeur constitue l'élimination de la non-imposition voire de la double non-imposition des bénéfices des entreprises multinationales.

Les ajustements du dispositif légal en matière de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices viennent de commencer.

A cela s'ajoutent les régulations mises en œuvre au sujet des activités financières. Pour rappel, le champ d'application du système de l'échange automatique d'informations⁴ a été élargi, à partir du 1^{er} janvier 2017, sur les dividendes, sur les plus-values perçues directement ou indirectement en 2016 ainsi que sur le solde des comptes bancaires.

La Cour est d'avis que les répercussions de ces régulations pour les activités financières, et par conséquent pour les recettes fiscales de l'Etat doivent être suivies de près.

5.3.2. Les recettes provenant de la consommation de carburant

De prime abord, la Cour note qu'en date du 25 novembre 2016, le Gouvernement a présenté les principales conclusions de l'étude Ewringmann intitulée « Ermittlung und Bewertung der positiven und negativen Wirkungen des Treibstoffverkaufs unter besondere Berücksichtigung negativer externer Umwelt- und Gesundheitseffekte – Status quo 2012 und massnahmeninduzierte Veränderungen ».

L'étude avait pour objet :

- d'identifier les externalités liées aux ventes de carburants avec un accent particulier sur les effets environnementaux et en matière de santé ;
- d'aborder les impacts des mesures pouvant mener à une réduction de la consommation de carburants respectivement des exportations de carburants.

Les principaux constats de l'étude sont les suivants :

³ Chalandage fiscal : recherche systématique des conventions fiscales internationales offrant les meilleures possibilités de réduire la charge d'imposition.

⁴ L'échange automatique d'informations sur les revenus encaissés par les non-résidents a été introduit à partir du 1^{er} janvier 2015.

- « Les émissions CO2 imputables au seul secteur des transports routiers représentent environ deux tiers des émissions totales non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE ;
- 75% des carburants routiers vendus au Luxembourg sont exportés. Les quantités exportées se répartissent comme suit : 84% diesel et 16% essence. 25% des ventes sont consommés par la flotte nationale, il s'agit avant tout de diesel (81%) ;
- Le vrai "tourisme à la pompe" au sens strict (4% des coûts externes) et les camions faisant un détour par le Luxembourg (3% des coûts externes) ne jouent plus qu'un rôle marginal ;
- Les effets négatifs globaux (occasionnés au Luxembourg et à l'étranger) tant environnementaux qu'en matière de santé liés aux ventes de carburant opérées sur le territoire du Grand-Duché prévalent nettement sur les bénéfices pouvant être associés à ces ventes (3,5 milliards contre 2,1 milliards euros/a) ;
- Les effets négatifs de la mobilité nationale sont substantiels, la prépondérance du diesel est surtout sous les feux de la critique dans le contexte de la qualité de l'air. ».

Il est évident que si le gouvernement n'entend plus miser à l'avenir sur un modèle de recettes fiscales basé sur la mobilité fossile, mais veut promouvoir des mesures qui visent une transition énergétique vers un modèle durable (i.e. mobilité électrique), les recettes liées aux accises et à la TVA sur les produits pétroliers vont graduellement disparaître.

La Cour note que le gouvernement a déjà mis en place un groupe de travail interministériel chargé de

- procéder à un monitoring régulier de l'évolution des ventes de carburants fossiles ;
- évaluer les mesures permettant la réduction progressive des ventes de produits pétroliers en respectant l'accord de Paris et en maintenant l'équilibre au niveau des recettes budgétaires ;
- proposer des modèles alternatifs y compris les possibilités d'accises sur la mobilité électrique discutée dans le cadre de la stratégie de Troisième Révolution Industrielle.

Dans le cadre de ses avis sur le projet de budget des exercices 2015 à 2017, la Cour avait présenté un certain nombre de particularités en matière de ventilation de la consommation de carburant (diesel et essence) entre professionnels du secteur des transports, résidents et non-résidents. Cette ventilation a été changée suite à l'intégration des données les plus récentes. Pour ce qui est du diesel, désormais 75% de la consommation concerne le transport professionnel (au lieu de 65%) alors que 25% sont consommés par les résidents et les non-résidents⁵. (au lieu 35%).

⁵ Concernant le diesel : 25% sont consommés à raison de 25% par les résidents et à raison de 75% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).
La consommation de l'essence (95-pb) se répartit comme suit : 35% par les résidents ; 65% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).

Etant donné que les recettes budgétaires liées à la vente de carburants restent, du moins à court terme, toujours conséquentes, la Cour entend présenter ci-après les parts payées (accises et TVA) par les différents groupes de consommateurs compte tenu des adaptations dont question ci-dessus.

En 2016, les consommations de diesel et d'essence se situent respectivement à 1.928,5 et 391,3 millions de litres. Par rapport à 2015, la Cour note une diminution de la consommation de 2,7% pour le diesel et de 0,9% pour l'essence. Par rapport à 2011, la diminution se chiffre respectivement à 13,2% et à 19%.

Le tableau suivant présente les parts payées en 2016 par les différents groupes de consommateurs.

Tableau 35 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2016
(en millions d'euros)

2016	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	<i>Professionnels et non-résidents</i>	
Accises	103,7	484,5	238,7	826,9	723,2	87,5%
TVA (17%)	39,8	-	93,8	133,6	93,8	70,2%
Total	143,5	484,5	332,5	960,5	817,0	85,1%

Source : Administration des Douanes et des Accises ; Calculs et tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que l'administration concernée a encaissé 960,5 millions d'euros (2015 : 1.011,6 millions d'euros) en matière d'accises et de TVA en 2016, soit une diminution de 5% par rapport à l'exercice 2015.

Les recettes fiscales payées par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports, se chiffrent à 817 millions d'euros, soit 85,1% du total des recettes encaissées (87,5% des recettes d'accises et 70,2% des recettes de TVA).

Le tableau suivant présente les mêmes calculs en prenant en considération une consommation estimée de 1.967,2 millions de litres de diesel et de 408,3 millions de litres d'essence pour 2017.

**Tableau 36 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2017
(en millions d'euros)**

2017	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	<i>Professionnels et non-résidents</i>	
Accises	107,2	494,3	246,2	847,7	740,5	87,4%
TVA (17%)	41,2	-	96,7	137,9	96,7	70,1%
Total	148,4	494,3	342,9	985,6	837,2	84,9%

Source : Administration des Donanes et des Accises ; Calculs et tableau : Cour des comptes

Le montant total estimé des recettes sur le carburant (accises et TVA) se chiffre à 985,6 millions d'euros pour 2017. La part payée par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports s'établit à 84,9% (837,2 millions d'euros).

Partant d'une consommation de carburant en augmentation respectivement de 4,3% pour l'essence et de 2% pour le diesel en 2017, la Cour estime à 25,1 millions d'euros la plus-value de recettes en matière de carburant dont plus de 80% de ces recettes peuvent être attribués aux non-résidents privés et aux professionnels du secteur des transports.

La part des recettes d'accises et de TVA encaissées par les professionnels du secteur des transports et les non-résidents privés dans les recettes fiscales peut être estimée à 6,6% pour 2017 (6,3% pour 2016).

Les raisons de la diminution ou de la stagnation des recettes provenant de la consommation de carburant sont notamment la baisse des prix des produits pétroliers, la construction de moteurs plus économes en carburant, la position concurrentielle moins favorable avec la Belgique ainsi qu'une modification de la composition du parc automobile national due aux effets de la politique en matière de mobilité électrique. Ce dernier phénomène va encore s'amplifier dans la mesure où le gouvernement entend étendre l'abattement pour mobilité durable, destiné initialement à l'acquisition d'un véhicule « zéro émission », aux véhicules hybrides et introduire une incitation fiscale pour mobilité durable au bénéfice des entreprises afin qu'elles augmentent la part de leurs véhicules « zéro émission » dans le parc automobile des entreprises. Les véhicules roulant à 100% à l'électricité ou à l'hydrogène rentrent dès lors dans le périmètre des biens éligibles à la bonification d'impôt pour investissement.

En dernier lieu, la Cour entend reproduire ci-après la définition du « touriste à la pompe » telle qu'elle se dégage de l'étude Ewringmann. A la page 16 du rapport, il est retenu ce qui suit :

« Der Tanktourismus ist also eigentlich kein Synonym für den Treibstoffexport. Er bezeichnet – jedenfalls im üblichen und auch hier verwendeten Verständnis – nur solche Treibstoffexporte, die im Tank der Fahrzeuge von Ausländern über die Grenze mitgenommen werden, die ihre Fahrt nach Luxemburg ausschließlich oder ganz überwiegend zum Zwecke der dort billigeren Kraftstoffaufnahme antreten. ».

Compte tenu de cette définition et des informations de l'administration compétente, la consommation de carburant pouvant être attribuée aux non-résidents privés, à qualifier de « touristes à la pompe » au sens strict, ne représente que 5% de la consommation totale. Il se dégage un montant de moins de 20 millions d'euros en termes de recettes d'accises et de TVA.

5.3.3. Le commerce électronique

Dans le cadre de ses avis sur le projet de budget 2015 à 2017, la Cour avait présenté l'évolution des recettes de TVA en provenance du secteur du commerce électronique. Pour l'exercice en cours, l'administration concernée estime à 83,8 millions d'euros les recettes du commerce électronique.

Le tableau suivant présente les recettes de TVA du commerce électronique entre 2011 à 2018 ainsi que leur part relative dans les recettes brutes de TVA et dans les recettes fiscales.

	Recettes TVA commerce électronique (en millions d'euros)	Part dans les recettes brutes de TVA (en %)	Part dans les recettes fiscales (en %)
2011	569,7	20,6	5,8
2012	748,8	24,5	7,3
2013	952,1	27,7	8,7
2014	1.076,7	29,7	9,2
2015	554,6	16,0	4,6
2016	383,1	11,1	3,0
2017*	83,8	2,4	0,7
2018*	49,4	1,3	0,4

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines ; tableau : Cour des comptes

*Estimations AED

Selon les estimations de l'administration concernée, ces recettes de TVA devraient se chiffrer à 49,4 millions d'euros⁶ pour 2018. Leur part dans les recettes brutes de TVA et dans les recettes fiscales ne se situerait plus qu'à 1,3% et 0,4%.

Les recettes estimées pour l'exercice 2018 doivent être considérées avec prudence dans la mesure qu'il n'est pas établi que les entreprises actuellement encore présentes restent au Luxembourg.

Globalement, le commerce électronique a rapporté entre 2003 et 2017 quelques 6,5 milliards d'euros en termes de recettes de TVA.

5.4. Estimations effectuées par la Cour

En premier lieu, la Cour tient à rappeler que, pour l'année d'imposition 2016, certaines dispositions fiscales ont été modifiées dont notamment celles ayant trait au remplacement de l'IRC minimum⁷ par l'introduction d'un impôt sur la fortune minimum.

En deuxième lieu, il est à préciser que, dans le cadre de ses travaux d'estimation, la Cour a tenu compte de l'impact budgétaire à partir de l'exercice 2017 de la réforme fiscale dont les répercussions ont été évaluées comme suit :

- 2017 373,2 millions d'euros ;
- 2018 502,9 millions d'euros ;
- 2019 524,4 millions d'euros ;
- 2020 524,4 millions d'euros.

Dans ce contexte, la Cour note que la fiche financière ayant accompagné le projet de loi N°7020 lequel est devenu la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 précise que « les différences chronologiques en termes d'impact sur les finances publiques entre différentes années budgétaires résultent principalement de décalages entre impôts retenus à la source et soldes dus en cas d'imposition par voie d'assiette ».

En matière de fiscalité des collectivités, la 18^{ème} actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Luxembourg 2017-2021 du 28 avril 2017 précise que « la réforme fiscale, et a fortiori les

⁶ Le système actuel d'imposition applicable aux activités du commerce électronique sera aboli en 2019. Seulement 15% des recettes de TVA du commerce électronique restent acquises pour le Luxembourg pour les années 2017-2018.

⁷ Suivant la Commission européenne, le système de l'IRC minimum était incompatible avec le principe d'exonération inclus au sein de la directive mère-filiales, en particulier au regard de l'exonération des dividendes pour les SOPARFI.

estimations des recettes à partir de 2017, se basent sur l'hypothèse d'une absence d'un impact négatif ou positif des modifications à attendre en matière de BEPS ».

Finalement, la Cour souligne que les huit catégories d'impôt analysées ci-après représentent 85% des recettes fiscales du projet de budget 2018.

Evolution des recettes estimées de l'exercice 2016

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2016, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2017, avaient dégagé une plus-value de 237 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2016, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont effectivement généré une plus-value de 174 millions d'euros.

Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2017 et hypothèses de croissance pour 2018.

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2018, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2017. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2017, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

- l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC);
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette;
- l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS);
- l'impôt sur la fortune;
- l'impôt retenu sur les revenus de capitaux;
- la taxe brute sur la valeur ajoutée (TVA);
- les droits d'enregistrement;
- la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années les plus représentatives de 2010 à 2016 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2017.

Pour 2017, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de recettes de 530 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2017. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2017 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2018.

Tableau 37 : Estimations de la Cour pour 2017 et hypothèses de croissance pour 2018

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2017	Recettes effectives au 30 sept. 2017	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2017	Ecarts estimations / budget voté 2017	Ecart estimé	Projet de budget 2018	Hypothèse 2018
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1.654	1.515	91,6	2.063	409	24,7	1.715	-16,9
Assiette	779	618	79,4	841	62	8,0	734	-12,7
Traitements	3.502	2.586	73,8	3.511	9	0,3	3.830	9,1
Capitaux	310	239	77,1	325	15	4,8	352	8,4
Fortune	576	400	69,4	539	-37	-6,5	574	6,5
TVA	3.391	2.592	76,4	3.481	90	2,6	3.680	5,7
Enregistrement	220	197	89,6	275	55	24,9	295	7,4
Abonnement	1.047	724	69,1	974	-73	-7,0	1.054	8,2
Total	11.479	8.870	78,3	12.008	530		12.234	1,9

Sources : budget 2017, projet de budget 2018; tableau : Cour des comptes

A l'image des années précédentes, le modèle de calcul de la Cour continue à mettre en évidence certaines particularités comptables indépendantes de l'évolution de la conjoncture économique. Ces particularités peuvent conditionner de manière importante la réalité des encaissements affichés, hypothéqués par des dettes et créances fiscales non reflétées dans la comptabilité budgétaire.

Il est à noter qu'un impôt établi sur les revenus d'une année « t » n'est pas systématiquement perçu au cours de l'année « t ». Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours de périodes ultérieures à concurrence des montants enrôlés. Dans ce contexte, certains impôts traînent sur des périodes plus ou moins longues des soldes à encaisser. D'autres impôts perçus comprennent des montants dont une partie est destinée à être remboursée ultérieurement (TVA p.ex.).

Comme pour les années précédentes, la Cour a inclus dans son champ d'analyse les recettes communales, à savoir le Fonds de dotation globale des communes ainsi que l'impôt commercial communal.

5.4.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôt et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer.

Le taux d'imposition maximal s'élève actuellement à 19% pour l'année d'imposition 2017 (21% pour l'année d'imposition 2016). Il est prévu d'abaisser ce taux à 18% à partir de l'année d'imposition 2018⁸. Il est encore à noter que l'IRC est majoré de 7% d'impôts de solidarité (contribution au fonds pour l'emploi) portant ainsi le taux d'imposition maximal à 20,33% pour l'année d'imposition 2017 et à 19,26% pour l'année d'imposition 2018.

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2016 (1.581 millions d'euros) a légèrement dépassé les 1.569 millions d'euros prévus au budget voté 2016. Pour cette année, il est à noter que 0,85% des contribuables ont payé 75% des recettes de l'IRC.

Après une dernière hausse importante en 2012, le recours aux soldes d'impôt a sensiblement baissé depuis lors, notamment en raison de l'application de système de l'imposition suivant déclaration.

Selon l'administration concernée, l'exercice 2017 sera marqué par un certain nombre d'opérations d'imposition au niveau des soldes d'impôt provenant principalement du secteur financier. Suivant les calculs de la Cour, le recours aux soldes se situe à quelque 578 millions d'euros tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 38 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances

Années	2013	2014	2015	2016	2017*	2018**
Recours aux soldes	358,8	289,2	317,1	335,6	577,7	229,4
Avances	1.137,7	1.186,3	1.308,5	1.245,0	1.485,6	1.485,6
Total	1.496,5	1.475,5	1.625,6	1.580,6	2.063,3	1.715,0
Variation recours aux soldes	-33,2%	-19,4%	9,6%	5,8%	72,1%	-60,3%
Variation avances	13,8%	4,3%	10,3%	-4,9%	19,3%	0,0%

⁸ Le tarif s'applique lorsque le revenu imposable du contribuable, personne morale, dépasse 30.000 euros. Si le revenu imposable ne dépasse pas 30.000, le taux est fixé à 15% (20% pour l'année d'imposition 2016).

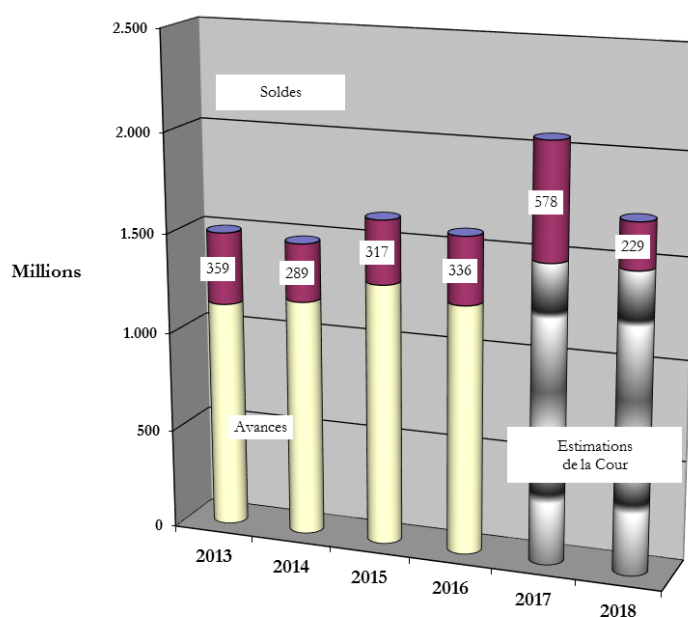
Années	2013	2014	2015	2016	2017*	2018**
Variation PIB (valeur)	5,4%	7,5%	4,2%	1,7%	3,7%	5,7%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Source : Administration des Contributions directes, (*) Estimation Cour des comptes, (**) Projet de budget, Statec; tableau : Cour des comptes

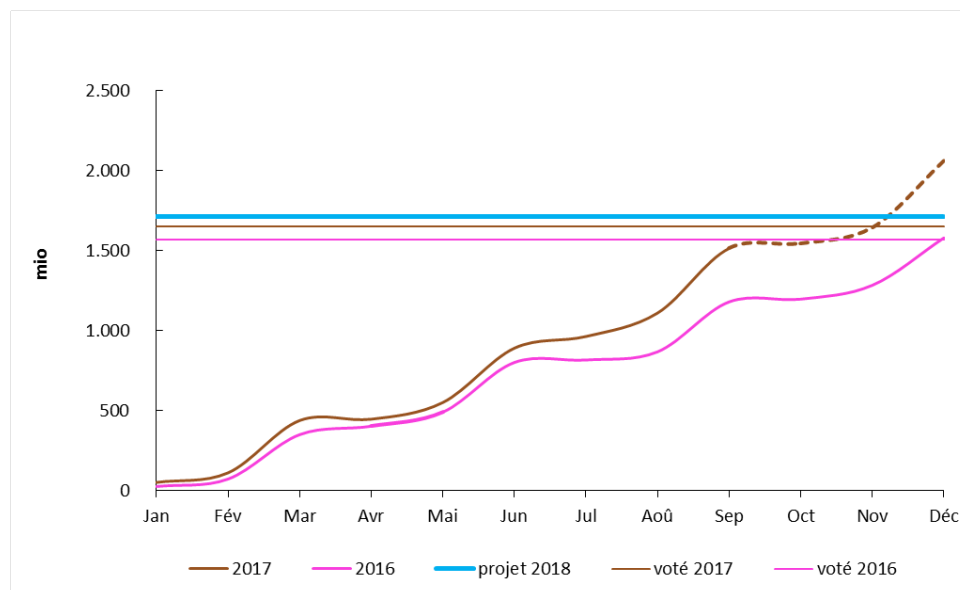
La Cour estime à 2.063 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2017, soit une plus-value extraordinaire de 409 millions d'euros (+24,7%) par rapport aux 1.654 millions d'euros inscrits au budget voté alors que l'administration concernée ne prévoit encaisser que 1.738 millions d'euros. Vu qu'au 31 septembre 2017 quelque 92% du budget voté ont déjà été réalisés, il en résulterait un dernier trimestre particulièrement faible de 223 millions d'euros, largement inférieur aux recettes attendues au titre de l'année d'imposition correspondant à l'exercice budgétaire (avances). La Cour évalue à 300 millions d'euros le montant minimum des avances à encaisser au cours de ce dernier trimestre.

Graphique 39 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)



Graphique : Cour des comptes

Partant de l'hypothèse d'une stabilité relative des avances, le recours aux soldes devrait diminuer de 60,3% en 2018 pour atteindre quelque 229 millions d'euros tel qu'il ressort du graphique ci-dessus.

Graphique 40 : Impôt sur le revenu des collectivités

Graphique : Cour des comptes

Avec une hypothèse de décroissance de 16,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2017, la prévision de 1.715 millions d'euros au titre de l'IRC pour 2018 peut paraître raisonnable en ce sens qu'elle retrouve un rythme d'évolution cohérent par rapport à l'année 2016 et tient compte de la réforme fiscale dont de l'impact est évalué à -95 millions d'euros pour 2018.

Cependant, l'évolution de l'IRC est actuellement marquée par deux facteurs qui rendent la prévision de cet impôt particulièrement difficile, à savoir,

- un nombre restreint d'opérations portant sur des années d'imposition antérieures (soldes d'impôt) pour l'année 2017 rendant moins aisée l'appréciation des chiffres budgétaires avancés pour 2018 ;
- une évolution économique moins défavorable que celle dégagée par la révision à la baisse du PIB pour les années 2016 et 2017 et qui se répercutera sur les exercices 2018 et suivants.

5.4.2. Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006.

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues provient du secteur financier, soit 79,2% en 2016.

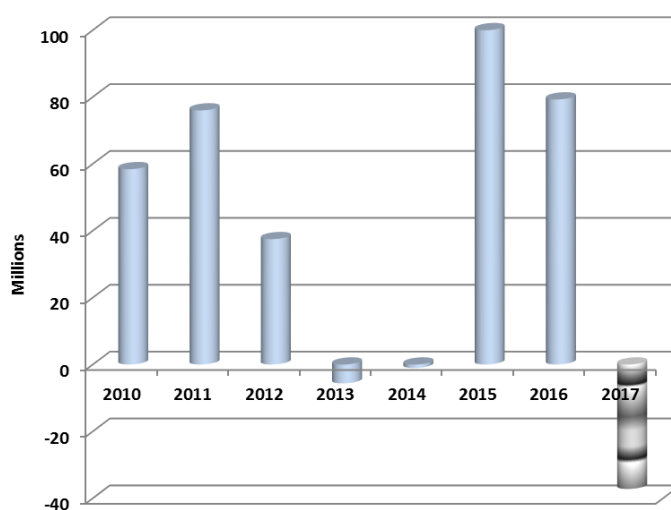
A noter la progression extraordinaire des sociétés de participation financière (SOPARFI) qui passent de quelque 65% (204 millions d'euros) à plus de 81% (327 millions d'euros) de l'impôt sur la fortune en 2016. Cette évolution est principalement due aux effets de la loi du

18 décembre 2015 portant, entre autres, sur l'introduction d'une imposition minimale en matière d'impôt sur la fortune au montant de 3.210 d'euros dont l'impact budgétaire avait été estimé à 100 millions d'euros.

Pour rappel, la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 et portant modification de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune a augmenté le montant de l'impôt sur la fortune minimum de 3.210 euros à 4.815 euros pour l'année d'imposition 2017.

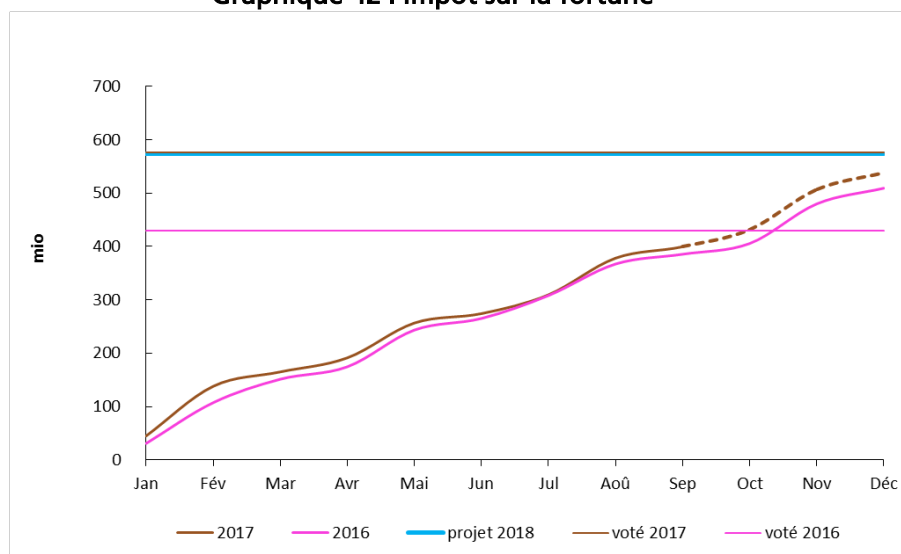
Dans le passé, l'impôt sur la fortune a tablé sur un recours important aux soldes de créances (50% en moyenne), ce qui avait pour effet que cet impôt dépassait systématiquement les prévisions budgétaires. Suite aux changements de législation en la matière, le recours aux soldes se situe à 39% de cet impôt pour 2016.

Graphique 41 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune



Graphique : Cour des comptes

La Cour évalue à 539 millions d'euros le produit de l'impôt sur la fortune pour 2017 qui produira pour la première fois depuis des années une moins-value de 6,5% (37 millions d'euros) par rapport aux 576 millions d'euros du budget voté 2017. Compte tenu des 35 millions d'euros imputables au changement de l'impôt minimum, cet impôt présenterait donc une stagnation pour 2017 et aurait été surestimé au moment de l'établissement du projet de budget 2017. A noter que l'administration concernée a revu à la baisse ses prévisions pour l'année en cours de 576 à 545 millions d'euros.

Graphique 42 : Impôt sur la fortune

Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2017, le projet de budget 2018 prévoit une progression de 6,5% pour atteindre 574 millions d'euros qui, compte tenu des 50 millions d'euros supplémentaires attribuables aux implications de la réforme fiscale, peut paraître raisonnable.

5.4.3. Impôt retenu sur les revenus de capitaux

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux est prélevé sur les revenus de capitaux mobiliers, notamment sur les dividendes, les parts de bénéfice, les arrérages et les intérêts d'obligation.

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable.

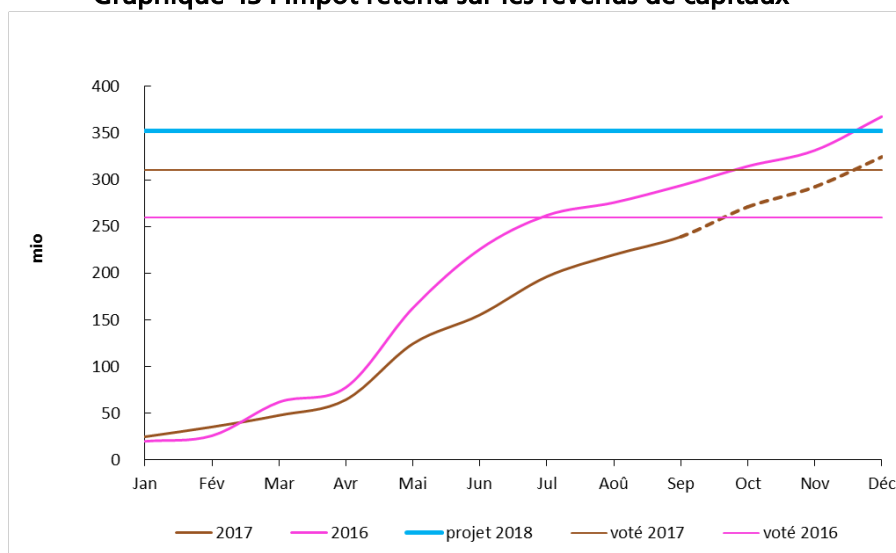
Notons que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôt insignifiants (précompte à la source de 15%).

Les données du compte général de l'exercice 2016 permettent de constater que les recettes effectives ont atteint 368 millions d'euros produisant ainsi une plus-value de 108 millions d'euros.

En raison de la révision à la baisse du PIB prévu pour les années 2016 et 2017, l'administration concernée a tablé pour 2017 sur un montant de 310 millions d'euros, soit une diminution assez conséquente de cet impôt.

La Cour estime à 325 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2017. Comparé au montant de 310 millions d'euros prévu au budget voté 2017, il en résulte une légère plus-value de 15 millions d'euros.

Graphique 43 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux



Graphique : Cour des comptes

Pour 2018, 352 millions d'euros sont inscrits au projet de budget, soit une hypothèse de croissance de 8,4% par rapport aux estimations de la Cour pour 2017. Compte tenu des 5,7% de croissance du PIB publiés par le Statec pour 2018, cette hypothèse peut paraître raisonnable.

5.4.4. Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, de la masse des pensions et rentes ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires.

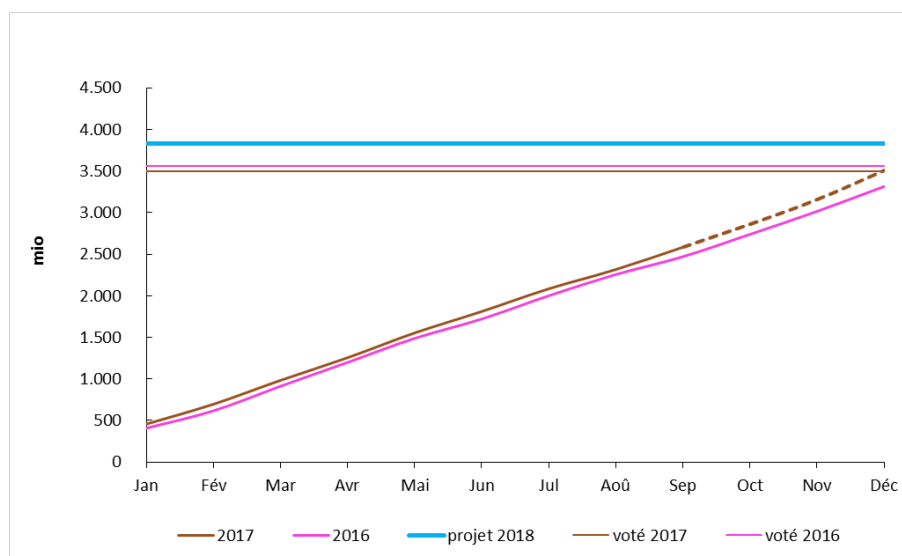
En 2016, les recettes de l'impôt RTS s'élevaient à 3.316 millions d'euros, soit une moins-value de 249 millions d'euros (-7%) par rapport aux 3.564,5 millions prévus au budget voté.

Selon les estimations de la Cour, l'impôt RTS s'élèvera à 3.511 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 5,9% par rapport aux recettes effectives de 2016, sensiblement égaux aux 3.502 millions prévus au budget voté de 2017. Cette croissance est d'autant plus étonnante alors qu'un déchet de quelque 273 millions d'euros devrait résulter de la réforme fiscale 2017⁹. Sans ce déchet, l'impôt RTS aurait augmenté de plus de 14% en 2017.

⁹ Modification du barème : modification de l'amplitude des différentes tranches du tarif et ajout de deux nouveaux échelons de 41 et 42%.

D'après l'administration concernée, l'élasticité de la RTS par rapport à la masse salariale aurait augmenté de 1,6 à 1,75 laissant ainsi entrevoir une proportion toujours croissante d'emplois bien rémunérés sur le marché du travail luxembourgeois.

Graphique 44 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2017, l'impôt RTS devrait progresser de 9,1% pour atteindre les 3.830 millions d'euros prévus au projet de budget 2018. Cette augmentation prend en compte un déchet de 275 millions d'euros provenant des mesures d'allègement fiscal sans lequel la RTS serait supposée augmenter de 16,9%. Dès lors, la Cour considère que, malgré une croissance soutenue de la masse salariale de presque 6%, la prévision budgétaire sera difficile à réaliser.

5.4.5. Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. Les revenus provenant d'occupations salariées, les revenus de pensions ou de rentes ainsi que les revenus provenant de capitaux mobiliers ne contribuent au rendement de l'impôt que dans la mesure où l'impôt fixé par voie d'assiette dépasse les retenues effectuées à la source sur ces mêmes revenus.

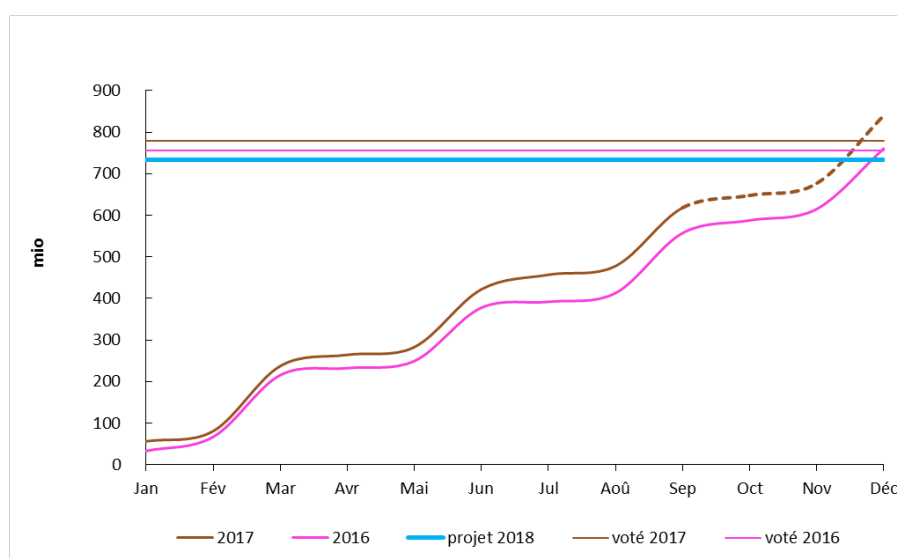
La comptabilisation de cet impôt suit depuis 2010 une évolution régulière, constituée de quelque 25% de recettes réalisées au titre d'années d'impositions antérieures à 2016.

En 2016, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette a atteint 760 millions d'euros dépassant de quelque 5 millions d'euros le budget voté de 2016.

Pour 2017, la Cour estime à 841 millions d'euros le produit de cet impôt qui dépassera ainsi les prévisions budgétaires de 62 millions d'euros.

Cette estimation se différencie largement des 790 millions d'euros prévus par l'administration concernée. Sachant que 79,4% du budget voté 2017 ont déjà été encaissés au 30 septembre, cet impôt devrait ainsi connaître un dernier trimestre particulièrement faible qui serait réduit aux seules recettes réalisées au titre de l'année d'imposition correspondant à l'exercice budgétaire.

Graphique 45 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget pour 2018 prévoit 734 millions d'euros au titre de cet impôt, soit une diminution de 12,7% par rapport à l'estimation de la Cour pour 2017 tenant compte ainsi de l'impact prévu de la réforme fiscale (-98 millions d'euros). Abstraction faite du déchet fiscal prévu, le projet de budget 2018 table donc sur une stagnation, voire une légère régression de cet impôt. La Cour est d'avis que cette prévision peut être qualifiée de prudente.

5.4.6. Taxe sur la valeur ajoutée

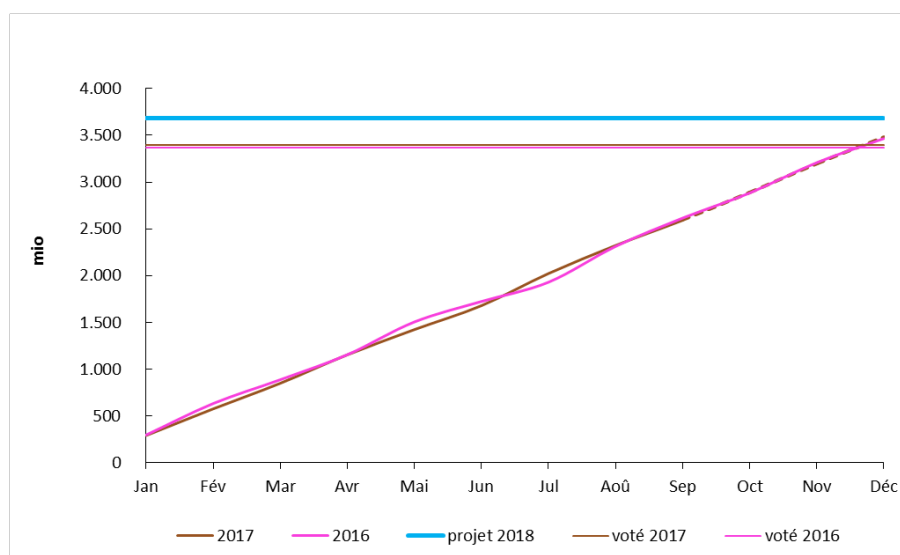
Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt peut paraître plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2018, la Cour a analysé certains éléments déterminants de la TVA dont notamment la part provenant du secteur du commerce électronique et la variation du solde net à rembourser attribuable à l'exercice en cours.

En 2016, les recettes de TVA ont dépassé les prévisions budgétaires de 102 millions d'euros alors que la Cour avait calculé une plus-value de 162 millions d'euros. Les raisons qui permettent d'expliquer cette différence sont analysées ci-après.

Il est rappelé que, pour les années 2017-2018, seulement 15% des recettes en provenance du secteur du commerce électronique restent acquises pour le Luxembourg.

Graphique 46 : Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique : Cour des comptes

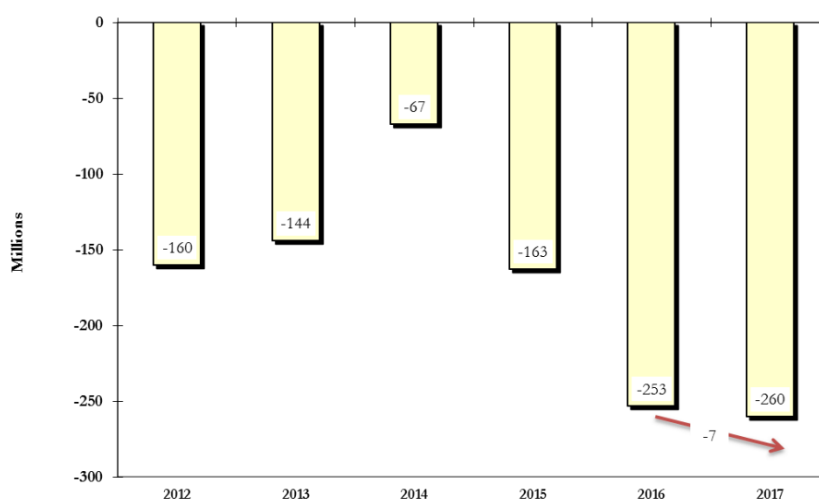
En raison du changement de régime de la TVA sur le commerce électronique, les recettes attribuables à ce secteur ont chuté de plus de 520 millions d'euros en 2015 et de plus de 171 millions d'euros en 2016. Il est à souligner que la hausse de certains taux de la TVA à partir de 2015 a pu compenser intégralement en 2016 les pertes de recettes de la TVA en matière de commerce électronique. En effet, l'administration concernée a évalué à quelques 290 millions d'euros la plus-value de recette attribuable au relèvement des taux de TVA qui permet de compenser les 171 millions d'euros de perte de recettes du commerce électronique.

Pour 2017, le part du commerce électronique va encore diminuer de quelque 299 millions d'euros pour se situer à 83 millions d'euros alors que l'administration concernée estime à quelques +321 millions d'euros l'impact sur les recettes de TVA de l'augmentation de certains taux de TVA.

Le deuxième élément d'analyse concerne le solde net à financer sous son aspect comptable. Pour ce dernier, la Cour note encore une légère détérioration du solde net à rembourser entre fin

septembre 2016 et fin septembre de 2017. En effet, au 30 septembre 2017, le montant de la TVA à encaisser s'est stabilisé à 377 millions d'euros alors que le montant à rembourser s'est encore détérioré pour atteindre quelque 637 millions d'euros. Il en résulte un solde net à rembourser de 260 millions d'euros (2016 : 253 millions d'euros). En d'autres termes, l'endettement net de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant droit à la restitution de la TVA est resté stable entre 2016 et 2017.

Graphique 47 : Évolution du solde net à rembourser (situation au 30 septembre)



Graphique : Cour des comptes

La Cour estime à 3.481 millions d'euros le produit des recettes brutes de la TVA pour 2017 générant ainsi une plus-value de 90 millions d'euros par rapport au montant du budget voté (3.391 millions d'euros).

Tableau 48 : Recette ajustée de TVA

	2016	2017	2018	Croissance 2018
Recette de TVA	3.466	3.481	3.680	5,7%
E-commerce	-383	-84	-50	
Recette ajustée	3.082	3.397	3.630	6,9%
Variation solde net à rembourser	-91	-7	0	
Recette estimée TVA	2.992	3.390	3.630	7,1%

Tableau : Cour des comptes

En faisant abstraction des recettes du secteur du commerce électronique et de la variation du solde net à rembourser, il en résulte une recette estimée de TVA de 3.390 millions d'euros, soit une progression de 13,3% par rapport à l'exercice 2016.

Pour 2018, le projet de budget prévoit une recette de 3.680 millions d'euros correspondant à une augmentation de 5,7% par rapport aux estimations de la Cour pour 2017 (3.481 millions d'euros). Compte tenu des ajustements figurant au tableau ci-dessus, la recette estimée de la TVA devrait alors augmenter de 7,1% pour atteindre 3.630 millions d'euros pour retrouver ainsi un niveau de recettes comparable à celui avant le début de la phase transitoire (2014 : 3.628 millions d'euros).

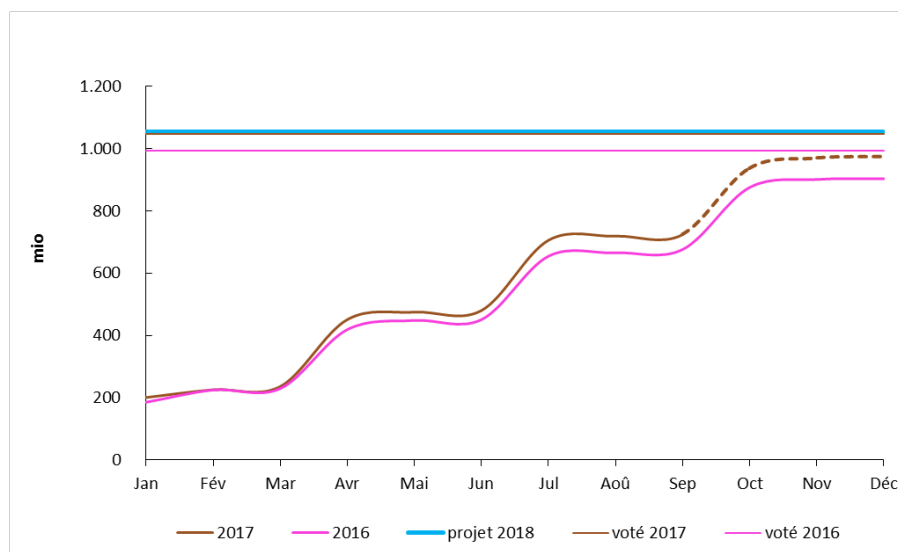
Selon la Cour, l'évolution de la TVA permet de compenser à terme la perte du secteur e-commerce qui, pendant la phase de transition 2015-2018, va encore générer quelque 1.070 millions d'euros. La Cour considère la prévision 2018 comme réalisable.

5.4.7. Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissements spécialisés, des organismes de placement collectif ainsi que des sociétés de gestion de patrimoine familial, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. La déclaration et le paiement de la taxe sont faits à la fin du trimestre.

Suivant le compte général 2016, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 903,5 millions d'euros dégageant une moins-value de plus de 91 millions d'euros. En baisse de 1,7% par rapport à l'année 2015, la taxe d'abonnement confirme ainsi sa grande réactivité par rapport à l'évolution du PIB.

Pour 2017, la Cour estime la recette à 974 millions d'euros générant une moins-value de 73 millions d'euros par rapport aux 1047 millions d'euros prévus au budget voté. En effet, au moment de l'élaboration du budget 2017, autant le PIB de 2016 que celui de 2017 avaient été revus à la baisse, sans que les prévisions aient été adaptées par la suite.

Graphique 49 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2018 table sur une prévision de 1.054 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 8,2% par rapport aux estimations de la Cour pour 2017. Compte tenu des perspectives économiques favorables pour 2018, la Cour considère cette prévision comme réalisable.

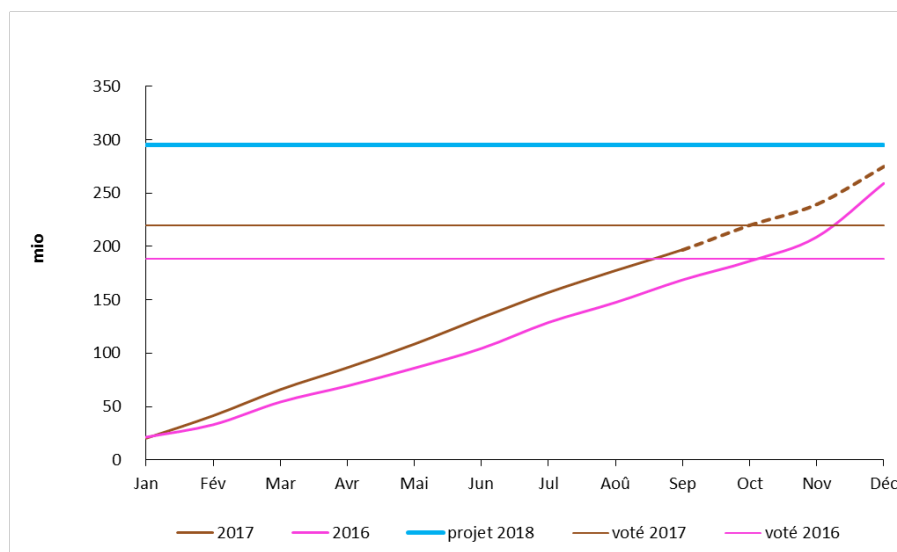
5.4.8. Droits d'enregistrement

L'évolution de la recette provenant des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

En 2016, en raison de quelques transactions exceptionnellement élevées en décembre, la recette de cet impôt a atteint un montant de 259 millions pour produire une plus-value de 71 millions d'euros. Dès lors, les estimations de la Cour pour 2017 tiennent compte de cet état des choses.

La Cour estime à 275 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 55 millions d'euros par rapport aux 220 millions d'euros inscrits au budget voté 2017.

Graphique 50 : Droits d'enregistrement



Graphique : Cour des comptes

Pour 2018, les recettes sont évaluées à 295 millions d’euros, soit une augmentation de 13 millions d’euros (7,4%) par rapport aux estimations de la Cour pour 2017.

5.4.9. Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds de dotation globale des communes (FDGC). A noter que l'impôt foncier (IFONC), autre impôt local, ne fait pas l'objet d'une estimation de la Cour.

Pour ce qui est de la réforme des finances communales, il y a lieu de se référer à la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. Cette dernière poursuit deux grands objectifs, à savoir garantir le financement des communes par des recettes non-affectées stables et mettre en place des critères nouveaux de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes. Les modalités de la participation des communes dans le produit de l'ICC sont exposées à l'article 2. (1) 4 de la loi précitée. L'article en question prévoit que 65% du produit de l'ICC servent à doter, à partir de 2017, le FDGC. Ce montant peut être majoré par des contributions complémentaires des communes dont le revenu en ICC par habitant dépasse 35% du revenu en ICC par habitant du pays. Actuellement, quelque 83% de l'ICC sont attribués au FDGC.

Il est évident que le niveau des recettes sous examen dépend, d'une part, de l'évolution conjoncturelle et, d'autre part, des particularités inhérentes aux différents impôts qui composent le FDGC.

Le tableau suivant présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2017. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptés au projet de budget 2018.

Tableau 51 : Recettes communales (ICC, FDGC)

(mio €)	Budget voté 2017	Estimations Cour 2017	Écarts	Projet budget 2018	Hypothèses 2018
ICC	722	809	87	770	-4,8%
ICC net	118	205	-	126	
FDGC dont :	1.617	1.639	22	1.721	5,0%
<i>Part ICC</i>	<i>604</i>	<i>604</i>	<i>-</i>	<i>644</i>	
<i>RTS (18%)</i>	<i>630</i>	<i>632</i>	<i>2</i>	<i>689</i>	<i>9,1%</i>
<i>Assiette (18%)</i>	<i>140</i>	<i>151</i>	<i>11</i>	<i>132</i>	<i>-12,7%</i>
<i>TVA (10%)</i>	<i>311</i>	<i>320</i>	<i>9</i>	<i>334</i>	<i>4,3%</i>
<i>Taxe auto, (20%)</i>	<i>12,8</i>	<i>13,4</i>	<i>0,6</i>	<i>13</i>	<i>-3,0%</i>
<i>Montant forfait,</i>	<i>-82</i>	<i>-82</i>	<i>0</i>	<i>-92</i>	<i>12,3%</i>
TOTAL	1.735	1.844	109	1.847	0,2%

Source : Projet de budget 2018; tableau : Cour des comptes

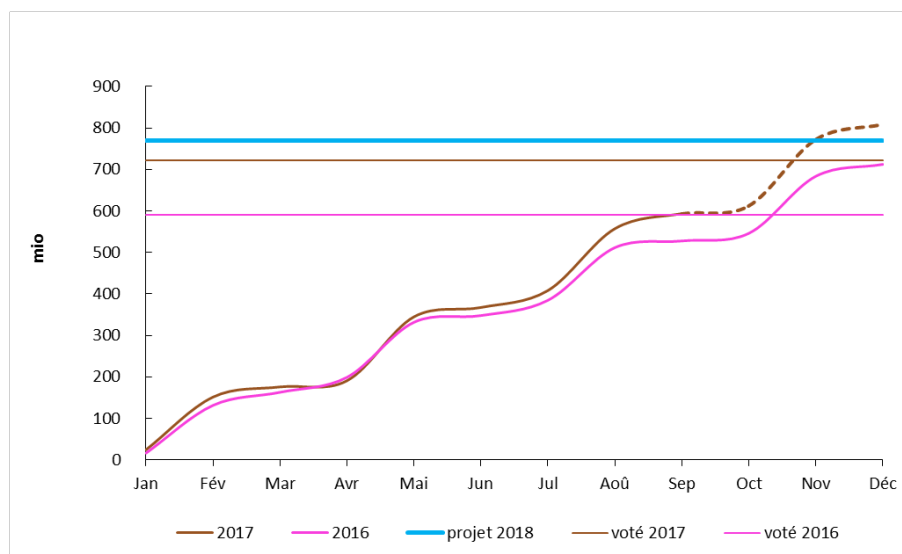
Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent suivant les estimations de la Cour à 1.844 millions d'euros, soit une augmentation de 6,3% par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2018, le projet de budget prévoit un montant global de 1.847 millions d'euros en hausse de 0,2% par rapport aux estimations de la Cour.

Impôt commercial communal

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué pour atteindre aujourd'hui quelque 30%

En 2016, l'ICC a produit une recette totale de 712 millions d'euros, soit une plus-value de 121 millions d'euros (+20,5%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette même année (591 millions d'euros).

La Cour estime à 809 millions d'euros les recettes pour l'année en cours qui devraient ainsi dépasser de 87 millions d'euros les prévisions budgétaires.

Graphique 52 : Impôt commercial communal

Graphique : Cour des comptes

Pour 2018, le projet de budget prévoit un montant de 770 millions d'euros au titre de cet impôt, une baisse de 4,8% par rapport aux recettes estimées par la Cour pour 2017. La Cour qualifie cette prévision comme réalisable.

La loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prévoit à partir de 2017 l'intégration d'une partie du produit de l'ICC dans le Fonds de dotation globale (FDGC), soit 644 millions d'euros pour 2018 tel qu'il ressort du tableau ci-dessus. Le solde de 126 millions continuera à être distribué aux communes en tant qu'intéressement direct.

Fonds de dotation globale des communes

Selon les estimations de la Cour pour 2017, les versements en provenance du FDGC dépasseront de quelque 22 millions d'euros les attentes budgétaires, principalement en raison d'une situation économique favorable.

Pour 2018, le projet de budget prévoit des ressources financières au profit du FDG de 1.721 millions d'euros. La Cour considère ce niveau de ressources comme réalisable.

5.5. Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes analysées dégagent une plus-value de recettes de 530 millions d'euros pour l'exercice 2017. Les principales plus-values proviennent de l'impôt sur le revenu des collectivités (409 millions d'euros), de l'impôt sur les personnes physiques prélevé par voie d'assiette (62 millions), de la taxe sur la valeur ajoutée (90 millions d'euros), ainsi que des droits d'enregistrement (55 millions d'euros). Les moins-values

concernent l'impôt sur la fortune (-37 millions d'euros) et, pour la deuxième fois consécutive, la taxe d'abonnement (-73 millions d'euros).

Pour ce qui est de l'exercice à venir, la Cour rappelle que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance du PIB en valeur de +5,74% qui pourrait, comme les deux exercices précédents, être révisée à la baisse. En conséquence, le Gouvernement table pour 2018 sur une progression des recettes fiscales de 6,4% par rapport au budget voté 2017.

La situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est estimée à quelque 3,8 milliards d'euros, y non compris l'ICC, pour 2017, soit quelque 29,8% du montant total des recettes fiscales.

La Cour a évalué les recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du secteur des transports et des non-résidents à quelque 837 millions d'euros pour 2017, soit 84,9% du montant total des recettes sur le carburant ou 6,6% des recettes fiscales. Pour ce qui est du « tourisme à la pompe » au sens strict, la Cour évalue à moins de 20 millions d'euros les recettes fiscales en provenance de cette catégorie de consommateurs de carburant.

Pour l'exercice en cours, le montant total de la TVA en provenance du secteur électronique est estimé à 84 millions d'euros, soit une baisse de 78% par rapport à l'année 2016. Le projet de budget 2018 prévoit une dernière recette fiscale de 50 millions d'euros.

Les prévisions budgétaires tiennent compte de la réforme fiscale prévoyant des mesures en faveur des ménages et des entreprises et dont le coût global peut être évalué à 503 millions d'euros pour 2018 (2017 : 373 millions d'euros).

Le budget de recettes de l'année 2017 semble donc bien amortir l'impact de la réforme fiscale au vu d'une plus-value estimée de quelque 530 millions d'euros sur les seuls impôts analysés. Une analyse plus approfondie révèle cependant la proportion extraordinaire de la plus-value en provenance de l'IRC soit 77% (409 millions d'euros), caractérisée par un recours aux soldes estimé à plus de 578 millions d'euros. L'hypothèse de croissance globale de 1,9% que la Cour a calculé pour le projet de budget 2018 se base dès lors sur une année 2017 comprenant des particularités comptables indépendantes de l'évolution économique. Faisant abstraction de ces particularités, le projet budget 2018 reposerait sur une croissance estimée à plus de 4,5% tout en tenant compte de l'incidence budgétaire de la réforme fiscale (503 millions d'euros).

Concernant les finances communales, la loi du 14 décembre 2016 a institué le Fonds de dotation globale des communes. Actuellement, quelque 83% du produit de l'ICC servent directement à doter ce nouveau fonds. Globalement, les communes se verront attribuer 1.847 millions d'euros en 2018.

6. Commentaire du budget des dépenses

6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2017

Dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg et de la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2017-2021, le Conseil de l'Union européenne a retenu deux recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2017 à 2018.

Le Conseil recommande « que le Luxembourg s'attache, en 2017 et en 2018, à :

1. renforcer la diversification de l'économie, notamment par la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation, supprimer les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises ;
2. garantir la viabilité à long terme du système de retraite, limiter la retraite anticipée et augmenter le taux d'emploi des personnes âgées. »

Le Conseil de l'Union européenne note que « des inquiétudes subsistent quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu de la hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population. (...) Le système de retraite devrait enregistrer un solde opérationnel négatif à partir de 2023 en termes de dépenses en prestations par rapport aux cotisations. Selon les dernières projections démographiques révisées établies par Eurostat, l'augmentation attendue du nombre d'habitants devrait être moins forte que prévue. Cela aura une incidence sur le taux de dépendance, qui augmentera plus rapidement que prévu, conduisant à une hausse attendue plus élevée des dépenses publiques pour les retraites. Aucun progrès n'a été accompli pour aligner l'âge légal de la retraite sur l'espérance de vie, comme recommandé précédemment par le Conseil en 2016. (...) Le Luxembourg est le pays de l'Union pour lequel la hausse attendue de la part de la population dépendante d'ici à 2060 est la plus élevée. Le Luxembourg a accompli des progrès limités en matière de retraite anticipée. En juillet 2015, un projet de loi visant à modifier les régimes de retraite anticipée a été présenté au Parlement et est toujours en cours d'examen. D'une manière générale, la retraite anticipée reste répandue et les mesures d'incitation à travailler plus longtemps continuent à être limitées. À la suite de la révision des projections démographiques, le Luxembourg est confronté à des risques supplémentaires liés aux dépenses pour les soins de longue durée. En pourcentage du PIB, elles représentent déjà l'un des taux les plus élevés parmi les États membres et devraient passer de 1,5 % à 3,2 % du PIB d'ici à 2060 (soit plus du double du taux actuel). »

D'autre part, « les autorités luxembourgeoises ont cherché à diversifier l'économie, reconnaissant les risques liés à une forte dépendance vis-à-vis du secteur financier. Rendre l'économie moins tributaire du secteur financier reste un enjeu crucial sur le long terme. » Le Conseil mentionne également la pénurie d'offres de biens immobiliers et la congestion du trafic.

(Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2017 (2017/C 261/15))

La Commission européenne pour sa part estime que le Luxembourg n'a réalisé que des progrès limités en ce qui concerne les recommandations du Conseil de l'Union européenne par pays de 2016 (Commission européenne SWD(2017) 81 final, page 12).

Selon la Commission, « le Luxembourg a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2016. Il n'a guère progressé sur le front de la viabilité des finances publiques : en particulier, si une loi concernant le reclassement des salariés atteints d'un handicap et visant à les maintenir dans l'emploi a été mise en œuvre, la loi limitant les départs anticipés à la retraite n'a toujours pas été adoptée. Aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne l'alignement de l'âge légal de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie. Des progrès limités ont été accomplis dans l'élimination des obstacles à l'investissement et à l'innovation qui constituent un frein au développement économique des entreprises. Certains progrès sont à signaler pour ce qui est de la suppression des goulets d'étranglement qui freinent les investissements dans le logement. Quelques mesures ont été adoptées et d'autres sont prévues. Néanmoins, compte tenu de la hausse prévue de la population, les défis qui attendent les autorités luxembourgeoises restent de taille.

En ce qui concerne les progrès dans la réalisation des objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg obtient de bons résultats dans les domaines de l'emploi, des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la réduction du décrochage scolaire et de l'amélioration du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Par contre, le Luxembourg est encore loin d'atteindre ses objectifs pour les investissements dans la recherche et le développement (R&D), la diminution des émissions de gaz à effet de serre et la réduction de la pauvreté. » (Commission européenne SWD(2017) 81 final, page 1)

6.2. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : déficit public

Par la loi du 29 mars 2013 a été approuvé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Par ce traité, « les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ». Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%, cette limite peut être relevée à 1% du PIB.

Pareils engagements européens ont été transposés en droit national par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

L'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 2016 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 dispose que, pour cette période, « l'objectif budgétaire à moyen terme (des administrations publiques) est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut pour l'année 2016, et à -0,5 pour cent du produit intérieur brut pour les années 2017 à 2020. » Par ailleurs, le projet de loi du 11 octobre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 évoque que, « conformément à son programme, le Gouvernement vise à :

- respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) et
- stabiliser la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB.

(...) Le solde structurel respecte l'OMT sur toute la période de programmation, tout en préservant une marge considérable par rapport à ce seuil de -0,5% du PIB. » (page 21*)

Dans le cadre de la 18^e actualisation du 26 avril 2017 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce qu'« en 2016, le solde structurel s'élève à +2,1% du PIB et se situe ainsi largement au-dessus de l'OMT de +0,5% du PIB ».

D'autre part, l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 dispose que « pour la période 2017 à 2021, l'objectif budgétaire à moyen

terme est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. » D'après l'article 3 du même projet de loi, l'évolution du solde structurel sur la période 2017 à 2021 est la suivante :

Tableau 53 : Evolution du solde structurel (en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021
Solde structurel (en % du PIB)	0,6%	0,1%	-0,1%	1,0%	2,0%

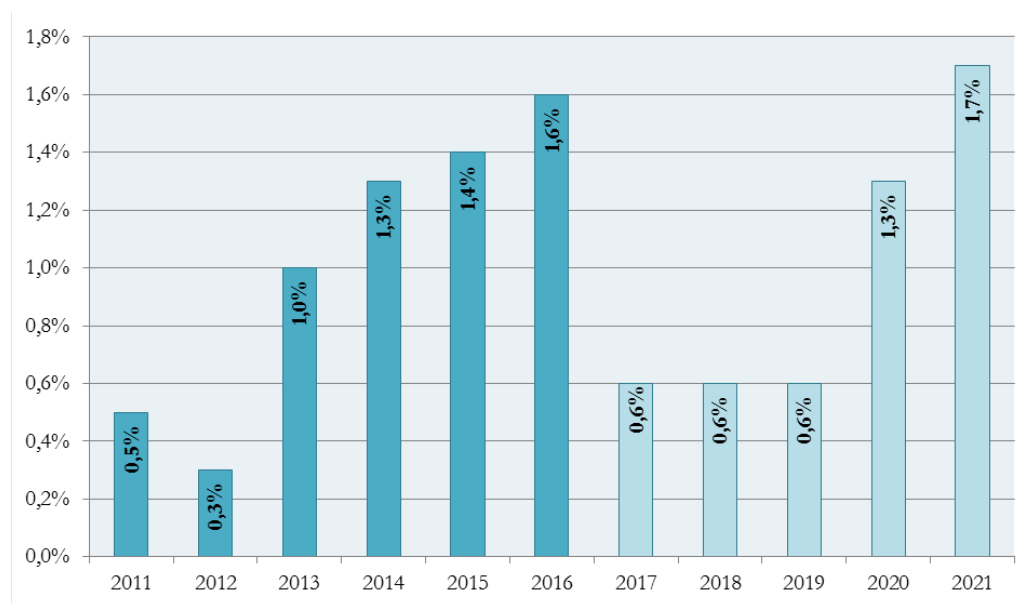
Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

Selon le projet de plan budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg 2017-2018 du 13 octobre 2017, « la politique budgétaire du Gouvernement continue à être guidée par les deux objectifs budgétaires fixés dans le programme gouvernemental pour 2013-2018, à savoir :

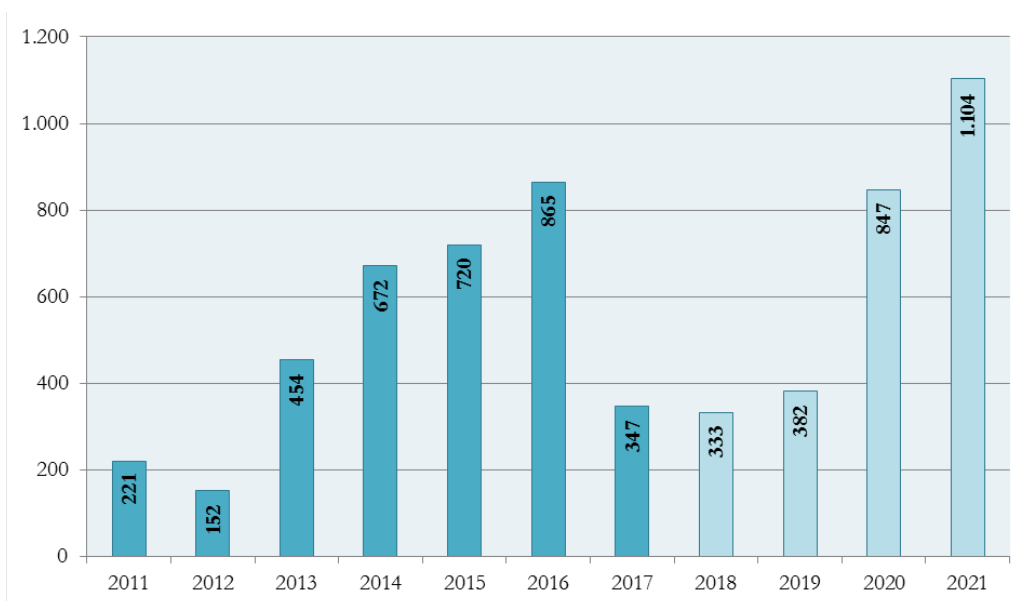
- i) le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ;
- ii) la stabilisation de la dette publique en-dessous de 30% du PIB. »

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2011 à 2021 est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 54 : Solde nominal de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 55 : Solde nominal de l'administration publique en millions d'euros

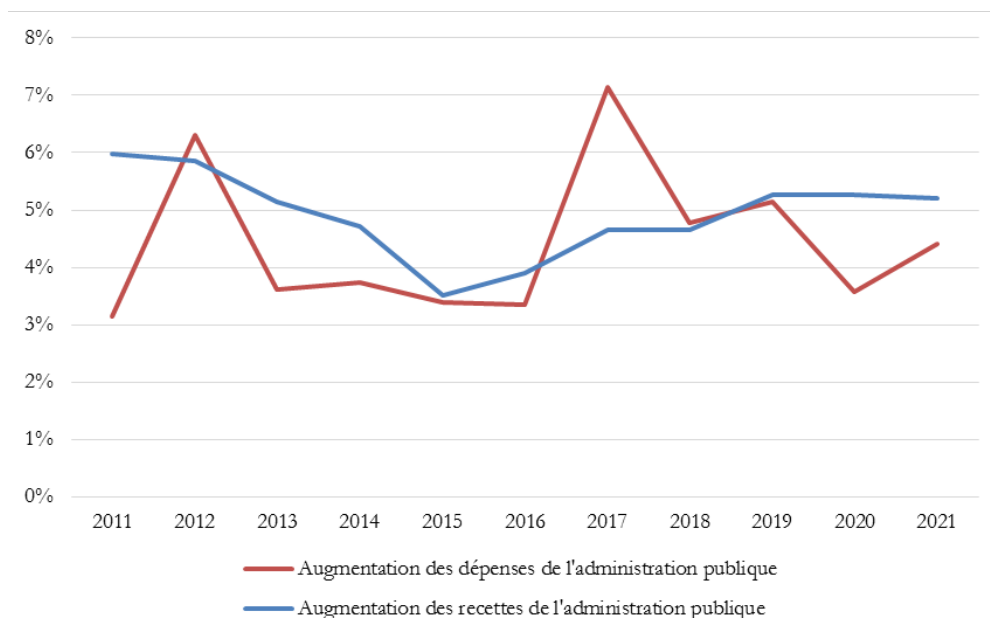
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Suite à la crise de 2008-2009, la situation financière de l'administration publique s'était dégradée. Par la suite, elle connaît un redressement et le solde de l'administration publique atteint 720 millions d'euros en 2015 et 865 millions d'euros en 2016.

Les prévisions des années suivantes pour l'administration publique tablent toujours sur des soldes positifs, mais seraient en nette diminution (347 millions d'euros d'excédent (0,6% du PIB) prévu en 2017 et 333 millions d'euros (0,6% du PIB) en 2018). Ceci serait principalement dû aux adaptations prévues au niveau de la fiscalité. Ce n'est qu'en fin de la période considérée (2020) que le niveau de 2016 serait de nouveau atteint et même dépassé en 2021 (1.104 millions d'euros).

Sur la période 2013 à 2016, les recettes de l'administration publique ont augmenté plus rapidement que les dépenses. Cette tendance s'inverse en 2017 (croissance des recettes de 4,6% et croissance des dépenses de 7,1%). En 2018, les augmentations des recettes et des dépenses devraient être en équilibre. Pour la période de 2019 à 2021, l'augmentation des recettes serait de nouveau supérieure à celle des dépenses d'après les chiffres publiés au niveau du projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

Graphique 56 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.2.1. Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2011-2021)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 2010, outre les dépenses du budget de l'Etat, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

L'analyse de la situation financière de l'administration publique nécessite ainsi une prise en considération des trois sous-administrations qui la composent.

Tableau 57 : Soldes (2011 - 2021)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,6	132,1	0,3	791,3	1,8
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,8
2013	453,6	1,0	-464,0	-1,0	170,6	0,4	747,0	1,6
2014	671,9	1,3	-196,8	-0,4	153,7	0,3	715,0	1,4
2015	720,0	1,4	-261,8	-0,5	216,0	0,4	765,8	1,5
2016	864,8	1,6	-210,6	-0,4	157,6	0,3	917,7	1,7
2017	347,0	0,6	-880,9	-1,6	188,0	0,3	1.039,9	1,9
2018	333,0	0,6	-889,6	-1,5	206,0	0,4	1.016,1	1,7
2019	382,0	0,6	-819,7	-1,3	183,0	0,3	1.019,3	1,7
2020	847,0	1,3	-366,2	-0,6	199,0	0,3	1.014,6	1,6
2021	1.104,0	1,7	-88,7	-0,1	244,0	0,4	948,0	1,4

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC ») est le système de référence statistique développé par l'Union européenne afin de rendre compte de l'évolution de la situation économique des Etats membres de manière fiable et sur la base d'informations comparables. Depuis septembre 2014, le nouveau règlement SEC (« SEC 2010 »), le successeur de SEC 95, publié le 26 juin 2013 dans le Journal officiel de l'Union européenne, est d'application pour les Etats membres.

Il ressort du tableau ci-dessus que la situation financière de l'administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2011 et 2021 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2011 à 2021 : 5.769 millions d'euros).

Les déficits de l'administration centrale s'expliquent notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2017 et 2018, le déficit reste quasiment au même niveau (-880,9 millions d'euros en 2017 et -889,6 millions d'euros en 2018) étant donné que la croissance des dépenses rejoint celle des recettes.

6.2.2. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont représentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 58 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2013	2014	2015	2016
Transferts de revenus de la propriété (mio €)				
Administration centrale (solde)	-4,3	-3,9	-3,0	-2,0
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	4,3	3,9	3,0	2,0
Transferts courants (mio €)				
Administration centrale (solde)	-4.714,8	-4.899,3	-4.921,7	-5.004,0
Administrations locales (solde)	992,7	1.040,7	1.009,5	1.047,5
Sécurité sociale (solde)	3.722,2	3.858,6	3.912,2	3.956,5
Transferts en capital (mio €)				
Administration centrale (solde)	-175,5	-188,3	-169,6	-185,7
Administrations locales (solde)	195,2	212,1	193,5	207,1
Sécurité sociale (solde)	-19,6	-23,8	-23,9	-21,4
Total des transferts (mio €)				
Administration centrale (solde)	-4.894,7	-5.091,4	-5.094,3	-5.191,7
Administrations locales (solde)	1.187,8	1.252,8	1.202,9	1.254,6
Sécurité sociale (solde)	3.706,8	3.838,7	3.891,4	3.937,1

Source chiffres : Statec (octobre 2017) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2016, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 75,8% à destination de la sécurité sociale ;
- 24,2% à destination des administrations locales.

La Cour entend mettre en évidence les transferts vers la sécurité sociale à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres de la version SEC avec ceux du budget de l'Etat.

En 2016, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 3.937,1 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce montant s'explique surtout de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.539,6 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	1.322,9 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.087,2 millions d'euros

6.3. Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

6.3.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

L'exercice budgétaire 2018 se présente comme suit.

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2018 par rapport au compte provisoire de 2016 et au budget définitif de l'exercice 2017.

Tableau 59 : Evolution du projet de budget 2018 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

	2016 Compte provisoire (€)	2017 Budget définitif (€)	2018 Projet de budget (€)	Variation			
				2016/2018		2017/2018	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Recettes courantes	13.228.405.023	13.153.654.513	13.981.052.042	752.647.019	5,69%	827.397.529	6,29%
Recettes en capital	189.141.293	90.244.900	83.494.200	-105.647.093	-55,86%	-6.750.700	-7,48%
Recettes totales	13.417.546.316	13.243.899.413	14.064.546.242	646.999.926	4,82%	820.646.829	6,20%
Dépenses courantes	12.131.229.606	12.701.039.724	13.374.513.353	1.243.283.747	10,25%	673.473.629	5,30%
Dépenses en capital	2.578.936.917	1.393.831.794	1.635.288.255	-943.648.662	-36,59%	241.456.461	17,32%
Dépenses totales	14.710.166.523	14.094.871.518	15.009.801.608	299.635.085	2,04%	914.930.090	6,49%
Solde des recettes et dépenses	-1.292.620.207	-850.972.105	-945.255.366	347.364.841		-94.283.261	

Sources : projet de budget 2018 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2018 par rapport au budget définitif de 2017 est de l'ordre de 6,49%. Les dépenses courantes devraient progresser de 5,30% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 17,32%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 914,9 millions d'euros par rapport au budget définitif 2017. Comparé au compte général provisoire de 2016, les dépenses n'augmentent que de quelque 299,6 millions d'euros.

Alors que les dépenses augmentent de 6,49% entre 2017 et 2018, l'estimation du budget des recettes connaît une progression équivalente de 6,20% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 945,3 millions d'euros en 2018.

6.3.2. Dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 13.374,5 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de quelque 673,5 millions d'euros par rapport à 2017 (5,30%), respectivement une progression de l'ordre de 1.243,3 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2016 (10,25%).

6.3.2.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2016 à 2018.

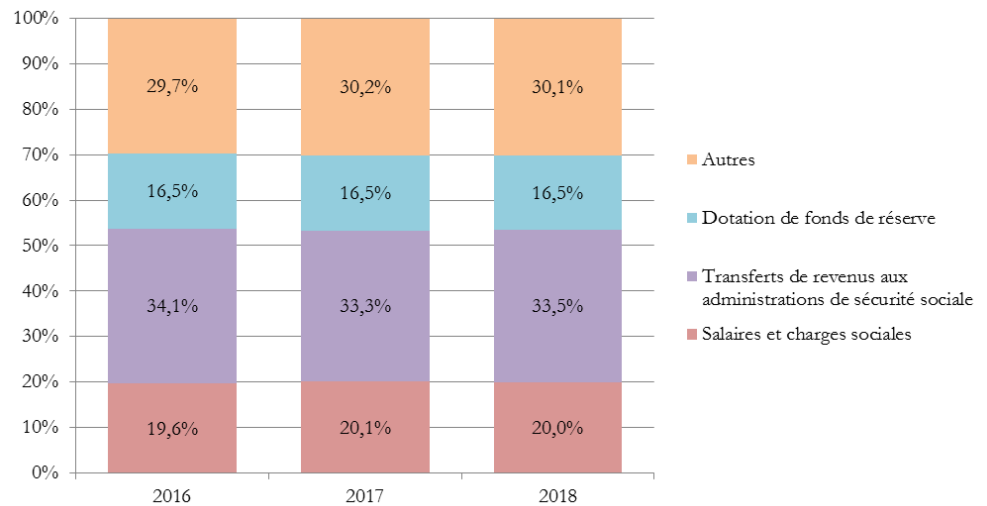
Tableau 60 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	51.554.846	52.531.477	56.904.717	5.349.871	10,38%	4.373.240	8,32%
11	Salaires et charges sociales	2.378.925.126	2.547.390.908	2.670.646.333	291.721.207	12,26%	123.255.425	4,84%
12	Achat de biens non durables et de services	389.518.303	414.078.174	432.070.907	42.552.604	10,92%	17.992.733	4,35%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	23.169.984	24.140.200	24.526.700	1.356.716	5,86%	386.500	1,60%
21	Intérêts de la dette publique	209.700.000	203.843.000	198.420.000	-11.280.000	-5,38%	-5.423.000	-2,66%
23	Intérêts imputés en débit	2.406.513	375.000	375.000	-2.031.513	-84,42%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	745.198	941.307	769.916	24.718	3,32%	-171.391	-18,21%

Code	Classes de comptes	2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	533.254.017	536.672.008	617.445.411	84.191.394	15,79%	80.773.403	15,05%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	267.081.012	269.626.839	274.126.866	7.045.854	2,64%	4.500.027	1,67%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	483.284.504	573.829.987	620.547.894	137.263.390	28,40%	46.717.907	8,14%
34	Transferts de revenus aux ménages	511.510.941	551.217.489	540.376.212	28.865.271	5,64%	-10.841.277	-1,97%
35	Transferts de revenus à l'étranger	161.181.580	187.724.510	187.005.895	25.824.315	16,02%	-718.615	-0,38%
37	Remboursements d'impôts directs	1.518.315	1.500.000	1.520.000	1.685	0,11%	20.000	1,33%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	701.448.412	728.564.990	781.638.364	80.189.952	11,43%	53.073.374	7,28%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.141.435.624	4.226.025.393	4.476.407.507	334.971.883	8,09%	250.382.114	5,92%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	181.601.487	193.238.820	189.610.214	8.008.727	4,41%	-3.628.606	-1,88%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	91.039.881	91.770.937	97.762.106	6.722.225	7,38%	5.991.169	6,53%
93	Dotation de fonds de réserve	2.001.853.863	2.097.568.685	2.204.359.311	202.505.448	10,12%	106.790.626	5,09%

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus illustre que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 13.374.513.353 euros prévu au projet de budget 2018, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 69,9% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 9.351.413.151 euros.

Graphique 61 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes

Source : projet de budget 2018 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.3.2.2. Analyse par code économique

6.3.2.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2018, les transferts sous rubrique s'élèveront à 4.476.407.507 euros en 2018, ce qui constitue une augmentation de quelque 250,4 millions d'euros ou de 5,92% par rapport au budget 2017.

Tableau 62 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
09	Intérieur	53.518.145	55.671.000	58.391.000	4.872.855	9,11%	2.720.000	4,89%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	0	100	0	0	/	-100	-100,00%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.144.743.092	1.124.264.600	1.158.712.100	13.969.008	1,22%	34.447.500	3,06%
14	Santé	13.000	3.031.719	3.046.341	3.033.341	/	14.622	0,48%
17 et 18	Sécurité sociale	2.937.272.558	3.037.271.674	3.256.257.866	318.985.308	10,86%	218.986.192	7,21%
19	Agriculture, Viticulture et Protection des Consommateurs	5.888.829	5.786.300	200	-5.888.629	-100,00%	-5.786.100	-100,00%
Total		4.141.435.624	4.226.025.393	4.476.407.507	334.971.883	8,09%	250.382.114	5,92%

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Des 4.476.407.507 euros prévus en 2018, 4.414.969.966 euros (98,6%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (3.256.257.866 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.158.712.100 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.709,2 millions d'euros ; +7,84% par rapport à 2017), de l'assurance dépendance (270,4 millions d'euros ; +10,86% par rapport à 2017) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.192,5 millions d'euros ; +6,36% par rapport à 2017).

L'augmentation sensible de la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance « traduit, dans la mesure où la participation de l'Etat à l'assurance dépendance est fixée à 40% des dépenses courantes de cette dernière, l'évolution estimée de ces dépenses. » La contribution de l'Etat au financement de la mutualité des employeurs diminue légèrement (de 2,6 millions d'euros) « découlant de prévisions légèrement revues vers le bas du niveau des dépenses sur base de l'évolution constatée en 2016. » (projet de budget 2018, page 35*)

Les dépenses du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever à 888,3 millions d'euros en 2018. La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental s'élèvera en 2018 à 165,0 millions d'euros (108,0 millions d'euros en 2017).

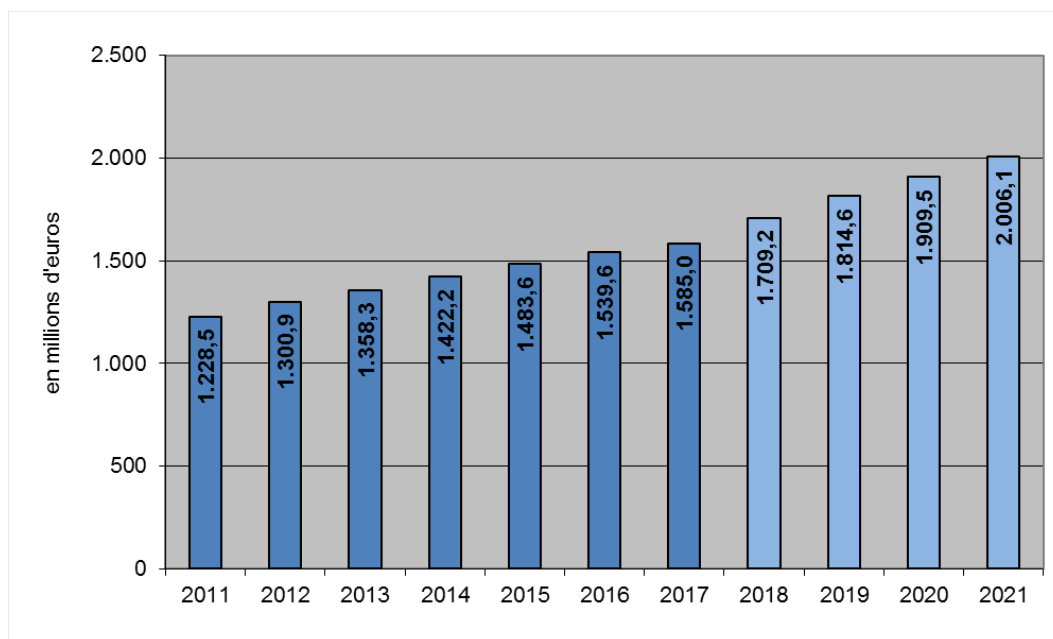
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 54,2 millions d'euros en 2018 (58,5 millions d'euros en 2017).

6.3.2.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.709,2 millions d'euros pour 2018 contre 1.585,0 millions d'euros en 2017, ce qui équivaut à une augmentation de 124,2 millions d'euros ou de 7,84%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2011 à 2021 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 5,03%.

Graphique 63 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Source chiffres : comptes généraux, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 ; graphique : Cour des comptes

Comme décrit aux chapitres 6.2.1. et 6.2.2., les déficits récurrents de l'administration centrale ont été systématiquement couverts, au cours des dernières années, par les surplus dégagés au niveau de la sécurité sociale, permettant ainsi au Grand-Duché d'équilibrer les comptes de l'administration publique et de respecter son objectif à moyen terme.

Ceci dit, ces surplus ne sont pas intarissables au vu des projections démographiques et économiques qui prévoient une détérioration progressive de la situation financière de l'assurance pension provoquée notamment par l'arrivée progressive à l'âge de la retraite des frontaliers qui ont rejoint le marché du travail au début des années 80 pour soutenir l'expansion du secteur financier.

Au Luxembourg, la sécurité sociale couvre un vaste domaine de risques et de besoins tels que la maladie, le chômage, le logement, l'exclusion sociale, la vieillesse, l'invalidité et la survie. Ces trois derniers risques sont du ressort de l'assurance pension.

L'assurance pension se compose du régime général de pension et des régimes spéciaux. Le régime général de pension est réservé au secteur privé et couvre quelque 90% des personnes exerçant une activité professionnelle au Grand-Duché tandis que les régimes spéciaux se rapportent aux assurés du secteur public.

A l'origine de près d'un tiers des recettes de la sécurité sociale, le régime général de pension en constitue le pilier principal et contribue de façon significative aux surplus financiers dégagés par celle-ci. Il sera ici uniquement question du régime général de pension.

Il est par conséquent utile de dresser un état des lieux de la situation actuelle du régime général de pension afin d'en jauger la solidité et la pérennité.

Pour ce faire, la Cour se rapporte au « bilan technique du régime général d'assurance pension » dressé par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) en novembre 2016 dans lequel elle expose la situation financière actuelle du régime de pension ainsi que son évolution à moyen et long terme à politique constante.

6.3.2.2.1. Situation actuelle du régime général de pension

Le régime général d'assurance pension au Grand-Duché de Luxembourg repose sur un système de répartition pure qui se base sur le principe de la solidarité intergénérationnelle et protège ses assurés contre les risques de vieillesse, d'invalidité et de survie. Les dépenses de pension sont financées par des cotisations et des contributions supportées de manière paritaire par les assurés, les employeurs et l'Etat.

Le taux de cotisation global est défini pour une période de couverture de 10 ans par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) sur base de son bilan technique du régime général d'assurance pension. Pour la décennie 2013-2022, celui-ci a été fixé à 24% et est prélevé sur l'assiette de cotisation que constituent les revenus professionnels des assurés. Ce taux est resté inchangé depuis 1990.

Par ailleurs, le Code de la sécurité sociale impose une réserve de compensation qui soit au moins une fois et demie supérieure aux prestations annuelles¹⁰. Cette réserve est alimentée par les surplus dégagés entre les recettes et les dépenses de l'assurance pension et sa gestion est assurée par le Fonds de compensation (FDC). A noter que le régime général de pension génère des excédents financiers depuis 1985, de sorte que la réserve de compensation est passée de près d'un milliard d'euro en 1985 à 17,81 milliards d'euros au 31 décembre 2016. Ces résultats sont principalement imputables à la forte poussée démographique de la population assurée. En effet, le nombre d'assurés a progressé de 144.581 à 393.510 unités pendant cette période.

¹⁰ A noter que les régimes spéciaux ne se constituent pas de réserves.

Soulignons au passage que dans sa 18^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance portant sur la période 2017-2021, le Gouvernement annonce que *« Comme le sous-secteur de la Sécurité sociale demeure structurellement excédentaire, ses excédents sont par ailleurs affectés à un fonds de réserve, le « Fonds de compensation », afin d'assurer le financement des prestations de pension dans le temps. Cette réserve a atteint 17,81 milliards d'euros au 31 décembre 2016, soit 32,9% du PIB. Le taux d'endettement de l'administration publique se situe donc largement en-dessous de la réserve de pension.*

Enfin, il convient de rappeler que l'Etat luxembourgeois détient des participations dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et que, depuis 2015, il a été institué un fonds souverain intergénérationnel pour constituer une épargne pour l'avenir, dont les avoirs se chiffrent désormais à 135 millions d'euros.

Le Luxembourg détient en conséquence des actifs financiers pour un total d'environ 43% du PIB, soit presque le double de la dette publique brute. »

Comme déjà soulevé au chapitre 4 du présent avis, la Cour estime qu'il ne convient pas de mettre en perspective les réserves affectées au Fonds de compensation avec la dette publique. En effet, ces réserves sont exclusivement destinées au financement du régime général de pension et il ne pourra pas y être recouru pour diminuer la dette publique.

Evolution des recettes courantes :

Les recettes courantes du régime de pension se composent principalement des cotisations versées par les assurés, les employeurs et l'Etat. Ces cotisations ont connu une augmentation annuelle moyenne de l'ordre de 0,4% entre 2000 et 2015. Outre ces cotisations, les recettes courantes sont complétées par les revenus dégagés par le Fonds de compensation. Ces revenus sont toutefois extrêmement volatiles dans la mesure où ils dépendent de la performance des marchés financiers.

Les recettes courantes sont passées de 2.028 à 4.916 millions d'euros entre 2000 et 2015 et, d'après l'IGSS, celles-ci devraient s'établir à 6,5 milliards d'euros en 2020.

Evolution des dépenses courantes :

En ce qui concerne les dépenses courantes du régime, celles-ci se composent presque essentiellement (95%) du paiement des pensions et ont connu une croissance continue entre 2000 et 2015 en passant de 1.568 à 3.991 millions d'euros. Elles devraient atteindre quelque 5.327 millions d'euros en 2020.

Depuis 2009, le taux de croissance des dépenses courantes a dépassé celui des recettes en cotisations (les recettes en cotisations ne tiennent pas compte des revenus générés par le Fonds de compensation).

Evolution du nombre d'assurés et du nombre des pensions :

Le nombre d'assurés-cotisants et le nombre de pensions a connu une progression constante entre 2000 et 2015. Les assurés sont passés de 247.253 à 393.510 (+59%) alors que le nombre de pensions a augmenté de 53% de 107.571 à 164.679.

Depuis 2009, le taux de croissance du nombre de pensions est supérieur à celui des assurés-cotisants, ce qui implique une dégradation du coefficient de charge du régime général des pensions qui exprime le nombre moyen de pensions pour 100 assurés-cotisants. Celui-ci est passé de 38,6% à 41,8% entre 2008 et 2015.

A noter qu'en décembre 2015, 44,3% des cotisants étaient non-résidents et que 46,2% des prestations de pension ont été versées à des bénéficiaires non-résidents.

6.3.2.2.2. Réforme de l'assurance pension de 2012

La loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension est entrée en vigueur le 1er janvier 2013. L'objectif principal de cette réforme est d'aligner la carrière professionnelle des assurés sur l'évolution de l'espérance de vie en les incitant à décaler leur départ à la retraite. Ainsi, le montant de la pension légale sera diminué de façon progressive sur 40 ans (entre 2013 et 2052). Les salariés débutant leur carrière sous le nouveau régime devront ainsi travailler 3 ans de plus pour percevoir la même pension que sous l'ancien régime.

En cas de financement insuffisant, c'est-à-dire lorsque les dépenses d'une année dépassent les recettes en cotisations de cette même année,

- l'allocation de fin d'année sera supprimée ;
- le réajustement des pensions en cours de liquidation à l'évolution des salaires réels sera plafonné à au plus la moitié de l'augmentation des salaires par le déclenchement d'un mécanisme modérateur. L'alignement intégral des pensions à l'évolution des salaires réels n'est donc plus garanti.

Sont toutefois maintenus

- le principe du système de répartition pure ;
- le taux de cotisation globale à 24% des revenus annuels financé de façon paritaire par les assurés, les employeurs et l'Etat ;
- l'âge légal de départ à la retraite à 65 ans et la possibilité d'une retraite anticipée à 57, respectivement à 60 ans ;
- l'indexation des pensions au niveau de la vie.

Par ailleurs, les dispositions anti-cumul pour les bénéficiaires d'une retraite anticipée occupant un poste salarié ont été assouplies. A présent, une pension légale peut être cumulée avec un salaire pour autant que la somme de ces revenus ne dépasse pas la moyenne des cinq meilleurs salaires cotisés.

Finalement, la période d'observation pour la fixation du taux de cotisation global passe de sept à dix ans avec la possibilité de réviser ce taux au bout de cinq ans si nécessaire.

6.3.2.2.3. Evolution à long terme de la situation financière du régime général de pension

En vue de déterminer la trajectoire des principaux indicateurs du régime général de pension, l'IGSS se base sur les projections économiques et démographiques du rapport sur le vieillissement de la population en Europe (Ageing Report 2015) publié par la Commission européenne.

En ce qui concerne les tendances démographiques, ce rapport s'appuie sur les projections EUROPOP2013 de l'office statistique de l'Union européenne Eurostat.

Selon cette étude, l'évolution économique et démographique pour le Luxembourg à l'horizon 2060 se résume de la façon suivante :

Perspectives économiques :

- diminution de la croissance économique de 3,0% à 1,9% du PIB ;
- diminution de la croissance de l'emploi de 2,7% à 0,4% ;
- augmentation de la productivité du travail de 0,1% à 1,5% ;
- croissance annuelle déterminée en fonction de l'inflation et de la productivité du travail.

Tendances démographiques :

- 1.140.000 résidents en 2060¹¹ ;
- solde migratoire : 10.000 unités par an jusqu'en 2040, diminution à 5.000 unités par an jusqu'en 2060 ;
- 805.000 assurés-cotisants et 490.000 pensions en 2060 ;
- Coefficient de charge de 61% (nombre moyen de pensions pour 100 assurés cotisants) en 2060.

¹¹ Selon les projections EUROPOP2015 parues en février 2017, la population du Luxembourg n'atteindrait plus que 992.924 habitants en 2060.

Cette simulation postule que le taux de cotisation global à 24% soit maintenu et qu'aucune modification ne soit apportée à la législation actuelle. Les mesures introduites par la réforme de l'assurance pension de 2012 sont intégrées dans les résultats obtenus.

Tableau 64 : Evolution des recettes et des dépenses du régime général en % du PIB

	2015	2026	2035	2045	2055	2060
Recettes	8,24%	7,95%	8,06%	8,25%	8,38%	8,35%
Dépenses	7,09%	8,44%	9,60%	10,40%	11,42%	12,36%
Solde	1,15%	-0,50%	-1,54%	-2,15%	-3,05%	-4,02%

Source chiffres : Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2016 ; tableau : Cour des comptes

Sur base de ces projections, les recettes en cotisations (hors recettes de la fortune)¹² restent stables autour de 8% du PIB sur l'horizon considéré. Les dépenses pour pensions quant à elles s'envolent pour dépasser la barre des 12% en 2060.

Cette évolution asymétrique entre les recettes et les dépenses aura un impact négatif sur le régime général de pension puisque celui-ci sera déficitaire dès 2023. Le solde déficitaire du régime ne cessera de se creuser pour s'élever à -4% du PIB en 2060.

En ce qui concerne la réserve de compensation, celle-ci sera en-dessous de la limite légale de 1,5 fois le montant des dépenses annuelles en 2035 et elle sera entièrement consommée en 2043.

En 2060, la dette accumulée du régime s'élèvera à 46% du PIB.

A noter que le scénario de base retenu pour établir ces projections repose sur les hypothèses de croissance démographique EUROPOP2013 établies par l'office de statistique de l'Union européenne Eurostat qui tablent sur une population de 1,14 million d'habitants en 2060 au Luxembourg. Or, ces projections ont été revues à la baisse dans l'étude « EUROPOP2015 » publié par Eurostat en février 2017 et qui prévoit que la population du Grand-Duché n'atteindra que 992.924 habitants en 2060.

Il va sans dire que si les taux de croissance économique et/ou démographique postulés dans le scénario de base n'étaient pas atteints ou bien encore en cas de survenance d'une crise économique ou financière, les estimations reprises ci-dessus seraient exacerbées.

¹² Les recettes de la fortune sont fortement corrélées aux performances des marchés financiers et sont de ce fait extrêmement volatiles.

Il convient de rappeler que l'économie du Luxembourg repose sur une croissance extensive dans la mesure où l'augmentation de son produit intérieur brut (PIB) est le résultat d'une consommation intensive en ressources, notamment humaines, qui requiert une progression continue de l'emploi et un recours massif à la main-d'œuvre frontalière et à l'immigration.

Ce scénario de croissance quantitative¹³ qui a comme corollaire un doublement de la population actuelle à l'horizon 2060 a été implicitement entériné par le Gouvernement dans la mesure où ces projections démographiques ont permis une révision à la baisse de l'objectif à moyen terme de +0,5% à -0,5% du PIB pour la période 2017 à 2019 et ont servi de prémisse aux projections de l'IGSS sur la soutenabilité à long terme du régime général de pension.

En partant du postulat d'un doublement progressif de la population actuelle sur les 40 prochaines années, il faut garder à l'esprit que cet essor démographique devra s'accompagner d'investissements massifs notamment dans l'aménagement du territoire (infrastructures de transport et de logement) et dans l'éducation nationale qui viendront grever de façon significative le budget de l'Etat central. (à voir également le chapitre 8 du présent avis)

6.3.2.2.4. Conclusions

Si la situation actuelle du régime général d'assurance pension paraît confortable en ce sens que celui-ci parvient à dégager des surplus financiers et à renflouer ses réserves, sa soutenabilité à long terme n'est cependant pas garantie.

La récurrence des surplus financiers affichée par le régime général de pension au Grand-Duché est le corollaire du dynamisme de son économie et est tributaire de la croissance de l'emploi et de l'afflux massif de main d'œuvre frontalière et migratoire.

S'il peut paraître hasardeux de se lancer dans des projections économiques et démographiques sur un horizon de plus de 40 ans, particulièrement pour le Grand-Duché en tant que petite économie ouverte, cet exercice permet cependant de pointer la fragilité du régime général d'assurance pension à politique inchangée.

En effet, depuis quelques années déjà, le taux de croissance des dépenses de pension dépasse celui des recettes en cotisation. Le régime général deviendrait déficitaire dès 2023 et les réserves accumulées seraient épuisées en 2043.

¹³ Par opposition à une croissance qualitative qui s'appuie sur des gains de productivité et sur le respect de l'environnement.

Par ailleurs, les projections retenues dans le scénario de base en termes de croissance démographique sont pour le moins favorables puisqu'elles tablent sur un doublement de la population en 2060. Or, de récentes projections démographiques ont revu ces chiffres à la baisse, ce qui, si elles venaient à se concrétiser, risquerait d'accélérer le déséquilibre du régime.

Les excédents financiers affichés par l'Administration publique depuis la crise économique sont en grande partie imputables aux surplus dégagés par les comptes sociaux. Or, à politique inchangée, les surplus de la sécurité sociale sont voués à se muer progressivement en déficits structurels – occasionnés principalement par le régime général de pension - qui à terme pèseraient de plus en plus lourd sur la dette publique.

Si la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension est allée dans le bon sens, celle-ci ne s'est pas avérée assez incisive pour pérenniser le régime de l'assurance pension au Luxembourg. La Cour ne saurait qu'encourager nos gouvernants à plancher dès à présent sur une nouvelle réforme plus profonde et les invite à ne pas céder à la procrastination en se reposant sur la bonne santé présumée de la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension afin de ne pas hypothéquer les pensions des générations futures.

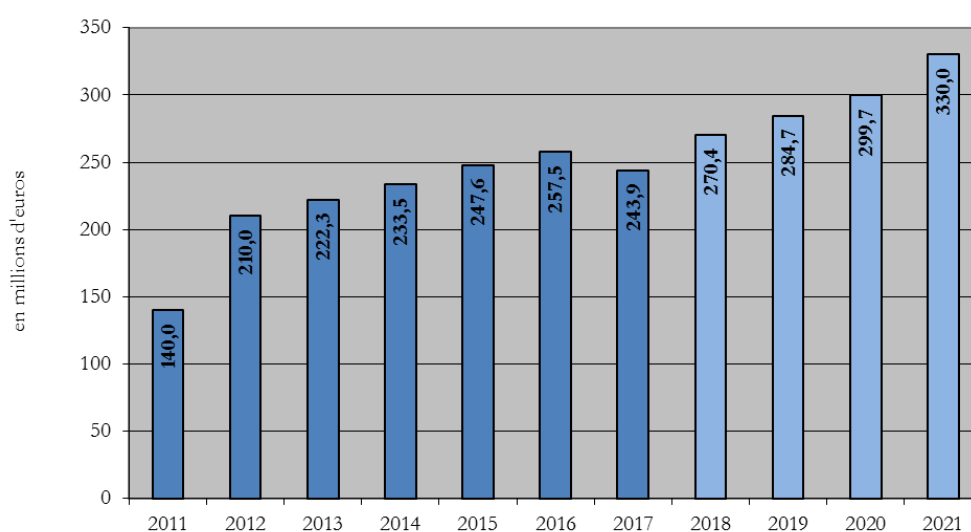
6.3.2.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 (p. 83*), « l'assurance dépendance constitue l'un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. Instituée par la loi du 19 juin 1998 comme 5^{ème} pilier de la sécurité sociale, (...), elle est réformée par la loi du 29 août 2017, réforme entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Aujourd'hui, le régime de l'assurance dépendance soutient plus de 13.700 personnes et il s'agissait de le moderniser pour répondre aux défis d'une population en constante évolution tout en continuant à garantir un accès équitable à des prestations de qualité. Les objectifs majeurs de la réforme reposent sur une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, sur le renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, sur la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, la réforme prévoit la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance et une meilleure anticipation des futurs changements. Ainsi, le nouveau dispositif est mieux préparé pour continuer à assurer à l'avenir un accès à des soins de qualité. »

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe de 140,0 millions d'euros en 2011 à 243,9 millions d'euros en 2017 (dont 10 millions d'euros de contribution allouée aux prestataires d'aides et de soins à titre de compensation exceptionnelle et temporaire de découverts de fonctionnement inévitables). La prévision atteint 270,4 millions d'euros (dont 3 millions d'euros de la contribution précitée) pour l'exercice 2018 et 330,0 millions d'euros pour 2021.

Graphique 65 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance



Source chiffres : comptes généraux, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 ; graphique : Cour des comptes

6.3.2.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2011 à 2018 telle que présentée dans les décomptes de l'assurance maladie-maternité, respectivement lors de la réunion du comité quadripartite du 18 octobre 2017.

Tableau 66 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)	2016 (mio €)	2017 (mio €)	2018 (mio €)
Recettes courantes	2.433,5	2.627,6	2.442,8	2.655,1	2.940,5	3.039,1	n.d.	n.d.
Dépenses courantes	2.355,2	2.583,4	2.465,3	2.649,2	2.835,4	2.857,4	n.d.	n.d.
Solde des opérations courantes	78,3	44,2	-22,5	5,9	105,1	181,7	153,5	110,0
Solde global cumulé (réserve totale)	272,8	317,0	294,5	300,3	405,5	587,1	740,6	850,6
Fonds de roulement légal	114,5	144,8	180,2	211,7	247,6	249,1	n.d.	n.d.

	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)	2016 (mio €)	2017 (mio €)	2018 (mio €)
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	2,9	30,3	35,4	31,5	35,8	1,6	n.d.	n.d.
Solde de l'exercice après dotation réserve	75,4	13,8	-57,9	-25,6	69,3	180,1	n.d.	n.d.
Solde cumulé après dotation réserve	158,3	172,2	114,3	88,6	157,9	338,0	n.d.	n.d.

Source chiffres : Décomptes CNS 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016, réunion du comité quadripartite du 18 octobre 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

Suite aux résultats favorables des dernières années, un ensemble de mesures pour améliorer les prestations prises en charge par la Caisse nationale de santé a été présenté lors de la réunion du comité quadripartite du 18 octobre 2017. Il a été fait abstraction d'un recours à une éventuelle diminution des cotisations.

Le résultat financier affiché de la période 2011 à 2014 doit être lu à la lumière de l'abaissement en 2010 de la réserve minimale qui a été portée à ce moment de 10% à 5,5%. En 2010, le législateur avait en effet choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité de 10%, tel que prévu au Code de la sécurité sociale. A partir de 2015, la valeur d'origine de ce taux (10%) est de nouveau en vigueur.

L'évolution du niveau de la réserve est reprise au tableau suivant :

Tableau 67 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2011 (mio €)	31.12.2012 (mio €)	31.12.2013 (mio €)	31.12.2014 (mio €)	31.12.2015 (mio €)	31.12.2016 (mio €)
Réserve effective	272,8	317,0	294,5	300,3	405,5	587,1
Minimum légal	114,5*	144,8*	180,2*	211,7*	247,6	249,1
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	13,1%	14,2%	12,3%	12,1%	16,4%	23,7%

*Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% en 2011, à 6,5% en 2012, à 7,5% en 2013 et à 8,5% en 2014
Source chiffres : Décomptes CNS 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016 (aux erreurs d'arrondi près)

A noter que le plafond de la réserve de l'assurance maladie-maternité (auparavant vingt pour cent du montant annuel des dépenses) a été aboli par la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, ceci afin de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur.

6.3.2.2.5. Salaires et charges sociales

La Cour rappelle qu'au niveau du budget des dépenses, les crédits budgétaires relatifs aux traitements, indemnités et salaires sont regroupés aux articles budgétaires à code économique 11. Ces articles ne couvrent pas les participations financières étatiques aux frais de personnel d'organismes juridiquement distincts de l'Etat (établissements publics, a.s.b.l., ...).

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2018 prévoit des crédits à hauteur de 2.670,6 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 4,84% par rapport au budget de l'exercice 2017, respectivement de 12,26% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2016. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère. A noter que, d'après le commentaire des articles du projet de budget 2018, les renforcements autorisés au niveau du personnel au service de l'Etat s'élèvent à 1.100 postes pour 2018.

Tableau 68 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	35.332.200	45.181.638	44.734.203	9.402.003	26,61%	-447.435	-0,99%
1	Affaires étrangères et européennes	98.652.487	104.305.447	109.853.225	11.200.738	11,35%	5.547.778	5,32%
2	Culture	26.263.529	27.804.425	29.166.589	2.903.060	11,05%	1.362.164	4,90%
3	Enseignement supérieur et Recherche	2.370.471	3.424.745	2.459.933	89.462	3,77%	-964.812	-28,17%
4	Finances	148.488.864	157.836.642	163.709.687	15.220.823	10,25%	5.873.045	3,72%
5	Economie	21.336.424	23.334.453	26.065.595	4.729.171	22,16%	2.731.142	11,70%
6	Sécurité intérieure	175.959.756	186.648.768	194.324.826	18.365.070	10,44%	7.676.058	4,11%
7	Justice	103.802.922	105.110.143	110.819.746	7.016.824	6,76%	5.709.603	5,43%
8	Fonction publique et Réforme administrative	238.974.282	314.215.587	323.998.467	85.024.185	35,58%	9.782.880	3,11%
9	Intérieur	8.987.418	2.861	1.820	-8.985.598	-99,98%	-1.041	-36,39%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.228.358.650	1.262.483.707	1.331.162.540	102.803.890	8,37%	68.678.833	5,44%
12	Famille, Intégration et Grande Région	20.770.400	23.424.117	27.641.789	6.871.389	33,08%	4.217.672	18,01%
13	Sports	2.628.522	2.805.971	2.839.917	211.395	8,04%	33.946	1,21%
14	Santé	30.361.701	32.813.443	34.718.156	4.356.455	14,35%	1.904.713	5,80%
15	Logement	643.015	666.975	682.661	39.646	6,17%	15.686	2,35%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	29.359.422	33.228.190	37.348.085	7.988.663	27,21%	4.119.895	12,40%
17 et 18	Sécurité sociale	17.205.301	17.905.601	20.065.733	2.860.432	16,63%	2.160.132	12,06%

	Ministère	2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
19	Agriculture, Viticulture et Protection des Consommateurs	24.512.478	26.809.357	27.837.982	3.325.504	13,57%	1.028.625	3,84%
20, 21 et 22	Développement durable et des Infrastructures	164.915.359	179.386.338	183.212.879	18.297.520	11,10%	3.826.541	2,13%
23	Egalité des Chances	1.925	2.500	2.500	575	29,87%	0	0,00%
Total		2.378.925.126	2.547.390.908	2.670.646.333	291.721.207	12,26%	123.255.425	4,84%

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

6.3.3. Dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2018 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2016 et au budget définitif de 2017.

Tableau 69 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	428.492	0	0	-428.492	-100,00%	0	/
31	Subventions d'exploitation	0	1.000.000	1.472.000	1.472.000	/	472.000	47,20%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	5.348.161	5.421.000	7.646.325	2.298.164	42,97%	2.225.325	41,05%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	57.218.791	79.772.192	96.023.302	38.804.511	67,82%	16.251.110	20,37%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	4.088.890	7.281.505	12.122.552	8.033.662	196,48%	4.841.047	66,48%
53	Transferts de capitaux aux ménages	45.680.311	40.639.100	38.772.600	-6.907.711	-15,12%	-1.866.500	-4,59%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	14.939.272	20.098.114	19.125.300	4.186.028	28,02%	-972.814	-4,84%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	102.790.746	38.821.402	42.884.984	-59.905.762	-58,28%	4.063.582	10,47%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	82.686.606	91.397.258	83.686.500	999.894	1,21%	-7.710.758	-8,44%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	111.996.857	18.690.000	18.660.200	-93.336.657	-83,34%	-29.800	-0,16%
72	Construction de bâtiments	15.299.767	17.178.100	34.037.874	18.738.107	122,47%	16.859.774	98,15%

Classes de comptes		2016 Compte provisoire	2017 Budget définitif	2018 Projet de budget	Variation			
					2016/2018		2017/2018	
					Montant	%	Montant	%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	45.335.068	90.692.297	84.929.091	39.594.023	87,34%	-5.763.206	-6,35%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	60.124.006	61.984.433	66.173.427	6.049.421	10,06%	4.188.994	6,76%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	68.674.455	15.678.893	21.500.600	-47.173.855	-68,69%	5.821.707	37,13%
82	Octrois de crédits aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages	0	0	100	100	/	100	/
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	311.782.807	22.458.000	35.783.000	-275.999.807	-88,52%	13.325.000	59,33%
91	Remboursement de la dette publique	400.000.000	16.704.200	17.011.100	-382.988.900	-95,75%	306.900	1,84%
93	Dotation de fonds de réserve	1.252.542.688	866.015.300	1.055.459.300	-197.083.388	-15,73%	189.444.000	21,88%
Total		2.578.936.917	1.393.831.794	1.635.288.255	-943.648.662	-36,59%	241.456.461	17,32%

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2018 à quelque 1.635,3 millions d'euros, soit une augmentation de 241,5 millions d'euros (17,32%) par rapport au budget définitif de 2017, mais une diminution de 943,7 millions d'euros (36,59%) par rapport au compte provisoire de 2016.

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

7.1. Aperçu global

Selon l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives concernant notamment la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2018, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi, à l'exception du Fonds social culturel.

7.2. Nécessité des fonds spéciaux

7.2.1 Cadre légal

La base légale des fonds spéciaux se trouve à l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose :

- « (1) Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés « fonds spéciaux ».
- (2) La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.
- (3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après :
- a) Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.
 - b) Peuvent être payées dans la limite des « avoirs » disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.
 - c) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et « des » engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.
 - d) L'avoir disponible à la clôture de l'exercice budgétaire est reporté à l'exercice suivant. »

7.2.2 Légitimité des fonds spéciaux

Certains types de dépenses publiques cadrent mal avec les principes budgétaires classiques qui sont l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'annualité budgétaire ainsi que la spécialité budgétaire.

Notamment pour ce qui est des dépenses liées à des chantiers d'une certaine envergure, il s'avère impossible de respecter le principe de l'annualité budgétaire. C'est une des raisons pour laquelle la technique des fonds spéciaux déroge sur plusieurs points importants du régime budgétaire ordinaire :

- les sommes disponibles sur un fonds spécial sont « sans distinction d'exercice », c'est-à-dire peuvent être utilisées au paiement des factures se rapportant à des exercices déjà clos ;
- les sommes restant inutilisées en fin d'exercice ne tombent pas en économie, mais restent inscrites au fonds spécial et peuvent être utilisées ultérieurement.

7.2.3 Recommandations de la Cour

La Cour reprend ses recommandations antérieures au sujet des fonds spéciaux :

- revoir le nombre des fonds spéciaux existants ;
- regrouper les fonds spéciaux suivant des centres de compétences ;
- préciser et reformuler les objectifs des fonds spéciaux dans le cadre de leur loi organique.

A ce sujet, la Cour a précisé dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 qu'il importe que les objectifs soient expressément prévus dans la loi portant création du fonds. Des indicateurs de performance, permettant d'évaluer si les objectifs ont été remplis, doivent être précisés par règlement grand-ducal.

7.2.4 Etat d'avancement de la réforme des fonds spéciaux

Selon les circulaires budgétaires de 2015 et 2016, le projet de budget pour l'exercice 2015 constitue une première et importante étape du processus de modernisation des structures budgétaires et un des objectifs consiste à « *accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens.* ».

Par ailleurs, « *la partie la plus importante de ce projet de réforme est constituée par les réflexions en vue de la mise en place de la gestion budgétaire par programmes qui consiste à passer d'un budget, basé sur une logique de moyens à un budget basé sur une logique de résultats. Les réflexions au sujet de l'introduction de la gestion budgétaire par programmes ou par objectifs constituent l'élément central de ce vaste projet de réforme.* ».

En ce qui concerne les circulaires budgétaires de 2017 et 2018, la Cour tient à signaler qu'elles restent muettes au sujet d'une modernisation des structures budgétaires et en particulier sur la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens.

Selon la 18^e actualisation du 28 avril 2017 du programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, *« il convient de noter que la qualité d'une dépense publique ne se mesure non seulement en termes « quantitatifs », mais aussi en termes « qualitatifs ». Dans ce sens, le Luxembourg prévoit de faire évoluer son cadre budgétaire de manière à créer plus d'incitations pour les gestionnaires de la dépense publique afin d'augmenter la qualité de la dépense publique. »*

La Cour note que dans le cadre du projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2018, tous les fonds spéciaux sont regroupés dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période de 2017 à 2021 et pour chaque fonds une évolution pluriannuelle passée et prospective jusqu'en 2021 est présentée.

Malgré l'intention du Gouvernement, formulée dans ses lignes de conduite interne, de passer d'une gestion budgétaire basée sur les moyens vers une gestion axée sur les objectifs, la Cour constate que cette réforme n'a pas encore été traduite dans les faits, à la lumière de la présentation budgétaire des fonds spéciaux.

7.3. Evolution financière 2016 à 2021

Pour les exercices 2017 à 2019, les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes tandis que pour les exercices 2020 et 2021, il est prévu que les recettes seront légèrement supérieures aux dépenses. Néanmoins, s'il était fait abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 1,82 milliard d'euros en fin d'exercice 2016 à 1,53 milliard d'euros en fin d'exercice 2021.

Les tableaux qui suivent renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2016 à 2021. Ils se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2016, ainsi que les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2018.

Il importe également de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2017 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2018 ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit en l'occurrence de dotations supplémentaires pour un montant total de 197,23 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds de la dette publique avec 132 millions d'euros qui servent au refinancement des emprunts venus à échéance en 2017 ;
- le Fonds spécial pour la réforme des services de secours avec 37,18 millions d'euros ;
- le Fonds pour l'emploi avec 15,16 millions d'euros ;
- le Fonds de pension avec 12,62 millions d'euros.

Par ailleurs, ces tableaux tiennent également compte d'une dotation supplémentaire pour l'exercice 2018 du Fonds spécial pour la réforme des services de secours d'un montant total de 40,35 millions d'euros. En fait, ce fonds est alimenté par une dotation budgétaire, dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du fonds de dotation globale des communes. Or, l'article budgétaire en question (09.1.93.001, crédit 2017 : 100 euros, crédit 2018 : 100 euros) est systématiquement sous-estimé. Dans ce contexte, la Cour tient à renvoyer à la circulaire budgétaire de 2018 qui précise que « *de façon générale le principe que chaque crédit est à justifier, non seulement en cas de variation, mais intrinsèquement, c'est à-dire à partir du premier euro* ».

Le tableau suivant reprend également les alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique d'un montant de 700 millions en 2018, de 200 millions en 2019 et de 2.000 millions en 2020. Ces alimentations supplémentaires servent au refinancement des emprunts venant à échéance. La Cour tient à rappeler que ces montants ne sont pas prévus dans les articles budgétaires de dotation du Fonds de la dette publique, mais qu'ils seront affectés au fonds spécial par le biais d'un dépassement de crédit.

Tableau 70 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2016-2021

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2016 (compte général provisoire)	3.867.023.414	4.862.138.770	4.609.047.033	253.091.737	1.823.002.335
2017 (projet de budget 2018)	3.371.880.626	5.267.513.576	5.445.155.000	-177.641.424	1.645.360.911
2018 (projet de budget 2018)	4.193.056.311	6.151.203.311	6.295.955.000	-144.751.689	1.500.609.222
2019 (projet de budget 2018)	3.869.004.000	5.891.049.000	5.923.297.000	-32.248.000	1.468.361.222
2020 (projet de budget 2018)	5.869.460.000	7.952.580.000	7.939.401.000	13.179.000	1.481.540.222
2021 (projet de budget 2018)	4.075.229.000	6.216.291.000	6.171.618.000	44.673.000	1.526.213.222

Source chiffres : compte général provisoire 2016, projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2017 à 2021.

Tableau 71 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2017

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds de la coopération au développement	2.736.777	204.117.951	206.117.951	206.118.000	2.736.728
Fonds d'équipement militaire	80.663.283	60.000.000	60.000.000	100.974.000	39.689.283
Fonds pour les monuments historiques	29.249.052	6.800.000	6.800.000	17.257.000	18.792.052
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	62.500.433	371.328.100	371.328.100	365.803.000	68.025.533
Fonds de pension	480.513	607.119.000	796.850.000	796.851.000	479.513
Fonds de dotation globale des communes	0	660.973.000	1.638.522.000	1.638.522.000	0
Fonds de la pêche	169.406	134.535	134.535	192.000	111.941
Fonds pour la gestion de l'eau	59.081.309	75.463.000	85.263.000	98.870.000	45.474.309
Fonds des eaux frontalières	626.412	53.063	53.063	178.000	501.475
Fonds d'équipement sportif national	65.112.013	24.437.000	24.437.000	43.395.000	46.154.013
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	128.568.636	35.000.000	35.000.000	20.015.000	143.553.636
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	41.815.354	75.000.000	75.000.000	114.590.000	2.225.354
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	345.834	100	15.100	50.000	310.934
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	71.930.871	20.000.000	20.000.000	21.474.000	70.456.871
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	109.537.482	40.000.000	40.000.000	29.564.000	119.973.482
Fonds pour la protection de l'environnement	15.152.418	25.000.000	25.000.000	26.498.000	13.654.418
Fonds climat et énergie	618.958.048	200	86.032.200	78.855.000	626.135.248
Fonds pour l'emploi	117.224.057	509.433.713	674.243.663	691.535.000	99.932.720
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	90.057.735	65.000.000	78.446.000	111.972.000	56.531.735
Fonds d'investissements publics administratifs	28.229.967	60.000.000	60.000.000	72.980.000	15.249.967
Fonds d'investissements publics scolaires	67.149	75.000.000	75.000.000	65.463.000	9.604.149
Fonds des routes	29.344.327	75.000.000	225.000.000	222.152.000	32.192.327
Fonds du rail	73.579.834	142.770.864	445.020.864	514.727.000	3.873.698
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.851.065	2.000.000	2.000.000	1.500.000	36.351.065
Fonds pour la loi de garantie	26.714.309	65.000.000	65.000.000	69.000.000	22.714.309
Fonds pour la promotion touristique	4.346.833	7.000.000	7.000.000	7.815.000	3.531.833
Fonds pour la réforme communale	6.491.092	14.000.000	14.000.000	11.394.000	9.097.092
Fonds social culturel	2.308	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.308

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	3.611.433	62.000.000	62.000.000	64.197.000	1.414.433
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	35.959.736	49.269.000	49.269.000	50.414.000	34.814.736
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	400.000	982.176
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	61.897.000	37.181.000	37.181.000	0	99.078.000
Total	1.823.002.335	3.371.880.626	5.267.513.576	5.445.155.000	1.645.360.911
Différence entre recettes et dépenses :			-177.641.424		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :</i>			-527.641.424		

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 72 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2018

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds de la coopération au développement	2.736.728	217.386.172	219.386.172	219.386.000	2.736.900
Fonds d'équipement militaire	39.689.283	120.000.000	120.000.000	132.891.000	26.798.283
Fonds pour les monuments historiques	18.792.052	6.800.000	6.800.000	15.564.000	10.028.052
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	68.025.533	940.177.000	940.177.000	940.177.000	68.025.533
Fonds de pension	479.513	631.559.000	828.522.000	828.522.000	479.513
Fonds de dotation globale des communes	0	698.417.000	1.720.838.000	1.720.838.000	0
Fonds de la pêche	111.941	146.000	146.000	142.000	115.941
Fonds pour la gestion de l'eau	45.474.309	80.463.000	90.013.000	96.655.000	38.832.309
Fonds des eaux frontalières	501.475	75.843	75.843	83.000	494.318
Fonds d'équipement sportif national	46.154.013	35.000.000	35.000.000	47.441.000	33.713.013
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	143.553.636	35.000.000	35.000.000	27.756.000	150.797.636
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2.225.354	75.000.000	75.000.000	76.356.000	869.354
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	310.934	100	15.100	50.000	276.034
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	70.456.871	21.500.000	21.500.000	29.637.000	62.319.871

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	119.973.482	40.000.000	40.000.000	34.266.000	125.707.482
Fonds pour la protection de l'environnement	13.654.418	25.000.000	25.000.000	26.498.000	12.156.418
Fonds climat et énergie	626.135.248	200	85.750.200	86.100.000	625.785.448
Fonds pour l'emploi	99.932.720	505.817.570	671.907.570	687.484.000	84.356.290
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	56.531.735	65.000.000	78.671.000	75.000.000	60.202.735
Fonds d'investissements publics administratifs	15.249.967	80.000.000	80.000.000	83.737.000	11.512.967
Fonds d'investissements publics scolaires	9.604.149	85.000.000	85.000.000	69.368.000	25.236.149
Fonds des routes	32.192.327	75.000.000	225.000.000	232.644.000	24.548.327
Fonds du rail	3.873.698	157.066.326	468.753.326	452.165.000	20.462.024
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	36.351.065	1.000.000	1.000.000	0	37.351.065
Fonds pour la loi de garantie	22.714.309	70.000.000	70.000.000	67.800.000	24.914.309
Fonds pour la promotion touristique	3.531.833	7.500.000	7.500.000	10.050.000	981.833
Fonds pour la réforme communale	9.097.092	14.000.000	14.000.000	14.000.000	9.097.092
Fonds social culturel	2.308	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.308
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	1.414.433	73.000.000	73.000.000	72.713.000	1.701.433
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	34.814.736	90.000.000	90.000.000	106.406.000	18.408.736
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	400.000	982.176
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	99.078.000	40.348.000	40.348.000	139.426.000	0
Total	1.645.360.911	4.193.056.311	6.151.203.311	6.295.955.000	1.500.609.222
Différence entre recettes et dépenses :			-144.751.689		
Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :			-494.751.689		

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 73 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2019

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds de la coopération au développement	2.736.900	227.326.000	229.326.000	229.326.000	2.736.900
Fonds d'équipement militaire	26.798.283	140.000.000	140.000.000	146.314.000	20.484.283
Fonds pour les monuments historiques	10.028.052	9.500.000	9.500.000	11.874.000	7.654.052
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	0	0	0	21.715.673

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds de la dette publique	68.025.533	427.556.000	427.556.000	427.556.000	68.025.533
Fonds de pension	479.513	665.606.000	868.979.000	868.978.000	480.513
Fonds de dotation globale des communes	0	772.624.000	1.848.827.000	1.848.827.000	0
Fonds de la pêche	115.941	145.000	145.000	125.000	135.941
Fonds pour la gestion de l'eau	38.832.309	80.463.000	89.763.000	96.003.000	32.592.309
Fonds des eaux frontalières	494.318	64.000	64.000	83.000	475.318
Fonds d'équipement sportif national	33.713.013	23.000.000	23.000.000	41.100.000	15.613.013
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	150.797.636	35.000.000	35.000.000	37.539.000	148.258.636
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	869.354	75.000.000	75.000.000	74.427.000	1.442.354
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	276.034	0	20.000	50.000	246.034
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62.319.871	23.000.000	23.000.000	48.382.000	36.937.871
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	125.707.482	50.000.000	50.000.000	71.307.000	104.400.482
Fonds pour la protection de l'environnement	12.156.418	25.000.000	25.000.000	23.025.000	14.131.418
Fonds climat et énergie	625.785.448	0	86.075.000	96.600.000	615.260.448
Fonds pour l'emploi	84.356.290	540.450.000	708.691.000	660.743.000	132.304.290
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	60.202.735	70.000.000	83.900.000	85.000.000	59.102.735
Fonds d'investissements publics administratifs	11.512.967	85.000.000	85.000.000	95.202.000	1.310.967
Fonds d'investissements publics scolaires	25.236.149	85.000.000	85.000.000	81.604.000	28.632.149
Fonds des routes	24.548.327	75.000.000	225.000.000	232.850.000	16.698.327
Fonds du rail	20.462.024	161.422.000	474.355.000	441.686.000	53.131.024
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	28.351.065
Fonds pour la loi de garantie	24.914.309	70.000.000	70.000.000	67.800.000	27.114.309
Fonds pour la promotion touristique	981.833	8.000.000	8.000.000	9.245.000	-263.167
Fonds pour la réforme communale	9.097.092	14.000.000	14.000.000	14.000.000	9.097.092
Fonds social culturel	2.308	2.448.000	2.448.000	2.448.000	2.308
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	1.701.433	87.000.000	87.000.000	87.550.000	1.151.433
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	18.408.736	115.000.000	115.000.000	113.253.000	20.155.736
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	400.000	982.176

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.500.609.222	3.869.004.000	5.891.049.000	5.923.297.000	1.468.361.222
Différence entre recettes et dépenses :			-32.248.482		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :</i>			-382.248.000		

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 74 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2020

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds de la coopération au développement	2.736.900	235.324.000	237.324.000	237.323.000	2.737.900
Fonds d'équipement militaire	20.484.283	160.000.000	160.000.000	152.808.000	27.676.283
Fonds pour les monuments historiques	7.654.052	8.300.000	8.300.000	5.346.000	10.608.052
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	0	0	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	68.025.533	2.234.144.000	2.234.144.000	2.234.144.000	68.025.533
Fonds de pension	480.513	711.717.000	924.877.000	924.877.000	480.513
Fonds de dotation globale des communes	0	838.229.000	1.962.187.000	1.962.187.000	0
Fonds de la pêche	135.941	145.000	145.000	125.000	155.941
Fonds pour la gestion de l'eau	32.592.309	80.463.000	89.513.000	96.684.000	25.421.309
Fonds des eaux frontalières	475.318	54.000	54.000	83.000	446.318
Fonds d'équipement sportif national	15.613.013	30.000.000	30.000.000	30.478.000	15.135.013
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	148.258.636	35.000.000	35.000.000	49.034.000	134.224.636
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	1.442.354	75.000.000	75.000.000	70.465.000	5.977.354
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	246.034	0	20.000	50.000	216.034
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	36.937.871	23.000.000	23.000.000	54.149.000	5.788.871
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	104.400.482	55.000.000	55.000.000	89.325.000	70.075.482
Fonds pour la protection de l'environnement	14.131.418	25.000.000	25.000.000	23.025.000	16.106.418
Fonds climat et énergie	615.260.448	0	86.400.000	100.100.000	601.560.448
Fonds pour l'emploi	132.304.290	573.468.000	743.858.000	654.906.000	221.256.290
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	59.102.735	75.000.000	89.005.000	89.364.000	58.743.735

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds d'investissements publics administratifs	1.310.967	85.000.000	85.000.000	85.237.000	1.073.967
Fonds d'investissements publics scolaires	28.632.149	85.000.000	85.000.000	90.215.000	23.417.149
Fonds des routes	16.698.327	75.000.000	225.000.000	228.166.000	13.532.327
Fonds du rail	53.131.024	165.219.000	479.356.000	452.342.000	80.145.024
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	28.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	19.351.065
Fonds pour la loi de garantie	27.114.309	70.000.000	70.000.000	67.800.000	29.314.309
Fonds pour la promotion touristique	-263.167	8.500.000	8.500.000	8.620.000	-383.167
Fonds pour la réforme communale	9.097.092	4.000.000	4.000.000	5.000.000	8.097.092
Fonds social culturel	2.308	2.497.000	2.497.000	2.497.000	2.308
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	1.151.433	98.000.000	98.000.000	97.750.000	1.401.433
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	20.155.736	115.000.000	115.000.000	116.901.000	18.254.736
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	400.000	982.176
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.468.361.222	5.869.460.000	7.952.580.000	7.939.401.000	1.481.540.222

Différence entre recettes et dépenses :

13.179.000

Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :

-336.821.000

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 75 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2021

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2021
Fonds de la coopération au développement	2.737.900	241.340.000	243.340.000	243.340.000	2.737.900
Fonds d'équipement militaire	27.676.283	180.000.000	180.000.000	187.083.000	20.593.283
Fonds pour les monuments historiques	10.608.052	7.000.000	7.000.000	6.985.000	10.623.052
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	0	0	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	68.025.533	200.771.000	200.771.000	200.771.000	68.025.533
Fonds de pension	480.513	752.874.000	975.278.000	975.277.000	481.513
Fonds de dotation globale des communes	0	911.411.000	2.080.119.000	2.080.119.000	0
Fonds de la pêche	155.941	145.000	145.000	125.000	175.941
Fonds pour la gestion de l'eau	25.421.309	80.463.000	89.308.000	84.633.000	30.096.309
Fonds des eaux frontalières	446.318	62.000	62.000	83.000	425.318

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2021
Fonds d'équipement sportif national	15.135.013	30.000.000	30.000.000	15.230.000	29.905.013
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	134.224.636	35.000.000	35.000.000	55.852.000	113.372.636
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	5.977.354	75.000.000	75.000.000	63.501.000	17.476.354
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	216.034	0	20.000	50.000	186.034
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5.788.871	40.000.000	40.000.000	43.958.000	1.830.871
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	70.075.482	60.000.000	60.000.000	107.203.000	22.872.482
Fonds pour la protection de l'environnement	16.106.418	25.000.000	25.000.000	23.025.000	18.081.418
Fonds climat et énergie	601.560.448	0	86.725.000	103.600.000	584.685.448
Fonds pour l'emploi	221.256.290	614.686.000	787.226.000	676.349.000	332.133.290
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	58.743.735	75.000.000	85.980.000	79.012.000	65.711.735
Fonds d'investissements publics administratifs	1.073.967	80.000.000	80.000.000	78.614.000	2.459.967
Fonds d'investissements publics scolaires	23.417.149	85.000.000	85.000.000	91.920.000	16.497.149
Fonds des routes	13.532.327	100.000.000	250.000.000	223.065.000	40.467.327
Fonds du rail	80.145.024	170.033.000	488.873.000	514.300.000	54.718.024
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	19.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	10.351.065
Fonds pour la loi de garantie	29.314.309	70.000.000	70.000.000	69.920.000	29.394.309
Fonds pour la promotion touristique	-383.167	10.500.000	10.500.000	9.085.000	1.031.833
Fonds pour la réforme communale	8.097.092	4.000.000	4.000.000	5.000.000	7.097.092
Fonds social culturel	2.308	2.544.000	2.544.000	2.544.000	2.308
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	1.401.433	108.000.000	108.000.000	107.100.000	2.301.433
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	18.254.736	115.000.000	115.000.000	113.474.000	19.780.736
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	400.000	982.176
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.481.540.222	4.075.229.000	6.216.291.000	6.171.618.000	1.526.213.222

Différence entre recettes et dépenses :

44.673.000

Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :

-305.327.000

Source chiffres : projet de budget 2018 ; tableau : Cour des comptes

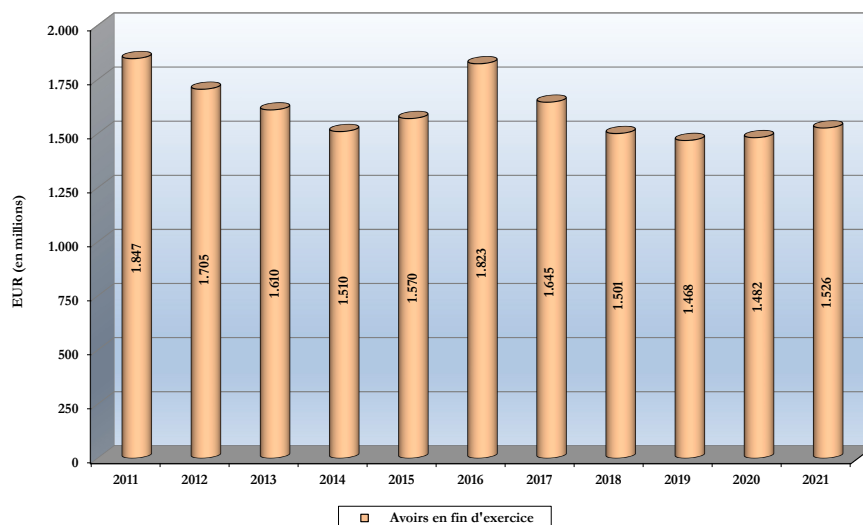
Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que :

- en 2016, la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2016 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Or, au courant de l'exercice 2016, aucun nouvel emprunt n'a été émis, mais il reste toutefois à préciser que 350 millions d'euros ont été crédités par avances de Trésorerie aux deux fonds spéciaux. Ces avances de Trésorerie ont été régularisées par des dépassements de crédit ;
- en 2017, la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2017 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. En février 2017, un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros a été lancé et cet emprunt se base sur les autorisations accordées dans le cadre des lois budgétaires de 2016 et 2017, ainsi 350 millions d'euros ont été affectés aux deux fonds spéciaux ;
- en 2018, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 54 du projet de budget 2018) pour un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros au Fonds du rail ;
- pour les exercices 2019 à 2021, les prévisions tablent sur des recettes d'emprunt annuelles à raison de 150 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 200 millions d'euros au profit du Fonds du rail.

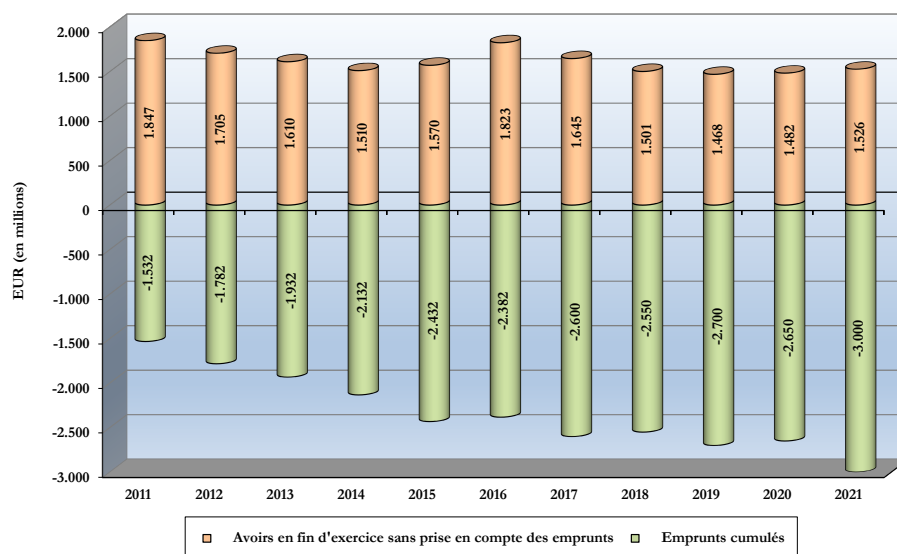
De plus, il ressort des tableaux ci-dessus que le Fonds pour la promotion touristique devrait afficher au 31 décembre 2019 et au 31 décembre 2020 un solde négatif et qu'il devrait donc être doté de fonds supplémentaires en vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose : « *b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.* ».

7.4. Les avoirs des fonds spéciaux

A souligner que, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué de 2009 à 2014. Toutefois une hausse est à relever pour les exercices 2015 et 2016 tandis que, selon les indications contenues dans le projet de budget 2018, des réductions successives des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat sur la période de 2017 à 2019 sont à prévoir.

Graphique 76 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

Graphique : Cour des comptes

Graphique 77 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat et des emprunts comptabilisés sur les fonds spéciaux de l'Etat

Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ces graphiques que les avoirs des fonds passeraient de 1.823 millions d'euros au 31 décembre 2016 (compte général provisoire 2016) à 1.526 millions d'euros au 31 décembre 2021 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 16,28%.

Les prévisions pour 2018 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 144,75 millions d'euros (-8,80%). Pour 2019, l'excédent des dépenses est évalué à 32,45 millions

d'euros (-2,15%). De légers excédents de recettes de 13,18 millions d'euros (+0,90%) pour l'année 2020 et de 44,67 millions d'euros (+3,02%) pour l'année 2021 sont attendus.

En prenant en considération tous les emprunts émis et prévus pour la période de 2006 à 2021 (emprunts pour un montant global de 4.532 millions d'euros dont 2.382 millions d'euros à charge du Fonds du rail et 2.150 millions d'euros à charge du Fonds des routes) déduction faite des emprunts remboursés par le biais du Fonds de la dette publique (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017, 400 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 400 millions d'euros en 2020), le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 1.474 millions d'euros fin 2021. Au courant de la période sous revue, le besoin de financement s'accroît donc sensiblement.

Toujours en faisant abstraction des produits d'emprunt, sur la période de 2012 à 2021 (10 ans) les dépenses dépassent systématiquement les recettes des fonds spéciaux et ceci pour un montant de 332 millions d'euros en moyenne annuelle. Les prévisions pour 2017 affichent un dépassement de 528 millions d'euros, pour 2018 le déficit est de 495 millions d'euros et pour 2019, ce dernier se chiffre à 382 millions d'euros. La Cour note donc que pour les années à venir, le déséquilibre entre les recettes et les dépenses des fonds spéciaux est nettement plus important que la moyenne arithmétique des dix dernières années.

La Cour constate donc que depuis fin 2012 les réserves financières accumulées au niveau des avoirs des fonds spéciaux sont épuisées et que, fin 2017, le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 955 millions d'euros. De plus, les projections pour les années à venir tablent sur un déséquilibre récurrent entre les recettes et les dépenses des fonds spéciaux ayant pour incidence une augmentation continue du besoin de financement.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que l'alimentation des fonds spéciaux nécessite un recours appuyé à l'emprunt durant les années à venir.

7.5. Les dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la circulaire budgétaire 2018, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs, ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipements) et le coût global revu, ainsi qu'un plan de paiement reprenant en détail les années 2016 à 2021 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2016) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2021).

De plus, la circulaire budgétaire de 2018 précise que *« les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux. »*.

La Cour réitère ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets et note qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut pour :

- le Fonds pour les monuments historiques ;
- le Fonds de la coopération au développement ;
- le Fonds d'équipement sportif national ;
- le Fonds pour la protection de l'environnement ;
- le Fonds climat et énergie ;
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture ;
- le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux ;
- le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille ;
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Par ailleurs, la Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme font défaut pour tous les fonds spéciaux. Si pour les exercices antérieurs ces informations complémentaires des projets faisaient défaut pour certains fonds spéciaux, actuellement pour aucun fonds spécial ces renseignements supplémentaires ne sont publiés.

Dans ce contexte, la Cour tient également à renvoyer aux recommandations publiées dans le rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015 précisant qu'« à l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux ».

Finalement, la Cour conclut que le Gouvernement ne respecte pas sa propre ligne de conduite interne concernant la présentation des données financières des fonds spéciaux. Par ailleurs, l'exhaustivité des informations complémentaires n'est plus donnée par rapport au projet de budget de 2015 et aucune amélioration qualitative des informations publiées n'a pu être constatée au courant des dernières années.

8. Les dépenses d'investissement

8.1. Aperçu global

Dans sa déclaration gouvernementale et l'accord de coalition y relatif, le Gouvernement a annoncé qu'il

« maintiendra les investissements nécessaires au développement économique du pays conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition, notamment en matière d'infrastructures, de diversification économique, d'entrepreneuriat, de recherche, d'éducation, de logement et de l'environnement. ».

Lors de la déclaration du Gouvernement du 25 avril 2017 sur la situation économique, sociale et

financière du pays, le Premier Ministre a annoncé que « nous maintenons un niveau d'investissement exceptionnellement élevé, tout en prenant des mesures pour assurer notre avenir. (...) Il a fallu investir parce qu'il y avait du retard à rattraper et le gouvernement voulait investir pour éviter que nous ne restions à la traîne en ce qui concerne nos infrastructures, notre réseau routier et ferroviaire, nos hôpitaux, nos écoles, nos réseaux d'alimentation en électricité et en eau, nos réseaux de canalisations des eaux usées et de gaz et, par exemple, les autoroutes de l'information. Il a fallu investir dans la protection des ressources naturelles, la propreté de l'air, la qualité de l'eau, la bonne santé des forêts, la préservation de l'environnement et la durabilité de l'agriculture. Des investissements ont été réalisés dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agissait là d'investissements absolument nécessaires et qui ont effectivement été revus à la hausse. Or, ce niveau élevé des investissements reste nécessaire, parce que nous ne pouvons pas opter pour l'immobilisme si nous voulons préserver notre prospérité et notre qualité de vie. (...)

Cette politique d'investissements massifs est également celle que préconisent la Commission européenne et son président. Les

États membres disposant des marges de manœuvre nécessaires sont invités à investir et c'est précisément ce que nous faisons. (...) Le taux d'investissement est aujourd'hui supérieur à 4%! C'est là un niveau largement supérieur à la moyenne de l'Union européenne, qui est de 2,8%, et nettement supérieur au niveau d'un pays industrialisé comme l'Allemagne, qui prévoit pour 2017 des investissements à hauteur de 2,2% du PIB. »

Dans la 18^e actualisation du 28 avril 2017 concernant le programme de stabilité et de croissance du

Grand-Duché de Luxembourg 2017-2021, le Gouvernement a notamment mis l'accent de sa politique budgétaire au cours des prochaines années sur une « préservation d'un niveau élevé d'investissement public en infrastructures, autour de 4,0 % du PIB sur toute la période de projection, afin de préparer le pays pour les défis de l'avenir et se justifiant également par l'augmentation de la population résidente et du nombre de salariés employés sur le territoire du Grand-Duché. »

Au sujet de la qualité des finances publiques, il est précisé que « une dépense publique ne se mesure non

seulement en termes « quantitatifs », mais aussi en termes « qualitatifs ». Dans ce sens, le Luxembourg prévoit de faire évoluer son cadre budgétaire de manière à créer plus d'incitations pour les gestionnaires de la dépense publique afin d'augmenter la qualité de la dépense publique. »

La Cour note qu'il est fait référence à des investissements qualitatifs sans toutefois définir plus précisément ces investissements. Par ailleurs, les instruments définissant les grandes orientations de l'évolution spatiale du Grand-Duché de Luxembourg dans le domaine de l'aménagement du territoire c'est-à-dire le nouveau programme directeur de l'aménagement du territoire à l'horizon 2040 et surtout les plans directeurs sectoriels primaires (transport, logement, paysages, zones d'activités économiques) font toujours défaut.

En date du 11 octobre 2017, lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a annoncé que le budget de l'Etat 2018 a été placé sous le signe de la qualité de vie, de la compétitivité et de la continuité. Selon le ministre des Finances, le Gouvernement met un accent sur les investissements publics afin de préparer le pays pour les défis de l'avenir. En 2018, l'Etat investit 2,365 milliards d'euros, ou bien 4,1% par rapport au PIB, ce qui correspond quasiment au niveau de 2017 (2,415 milliards d'euros ou 4,4% PIB). Pour les années 2019 à 2021, les investissements publics afficheront un niveau historique supérieur à 2,5 milliards d'euros.

Dans le projet de budget sous rubrique, le Gouvernement précise pour ce qui est de sa politique d'investissement qu'il s'agit d'une politique d'investissement ambitieuse. *« Au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. (...) Nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance sensible au titre de la période 2014-2018 (+7,9% en moyenne annuelle). Celle-ci provient majoritairement de l'augmentation des investissements directs (+8,6% en moyenne par an) et plus particulièrement des dépenses du fonds du rail avec 1.383 millions d'euros sur 5 ans. »*

8.2. Les investissements de l'Etat selon le projet de loi sur le budget de l'Etat de l'exercice 2018

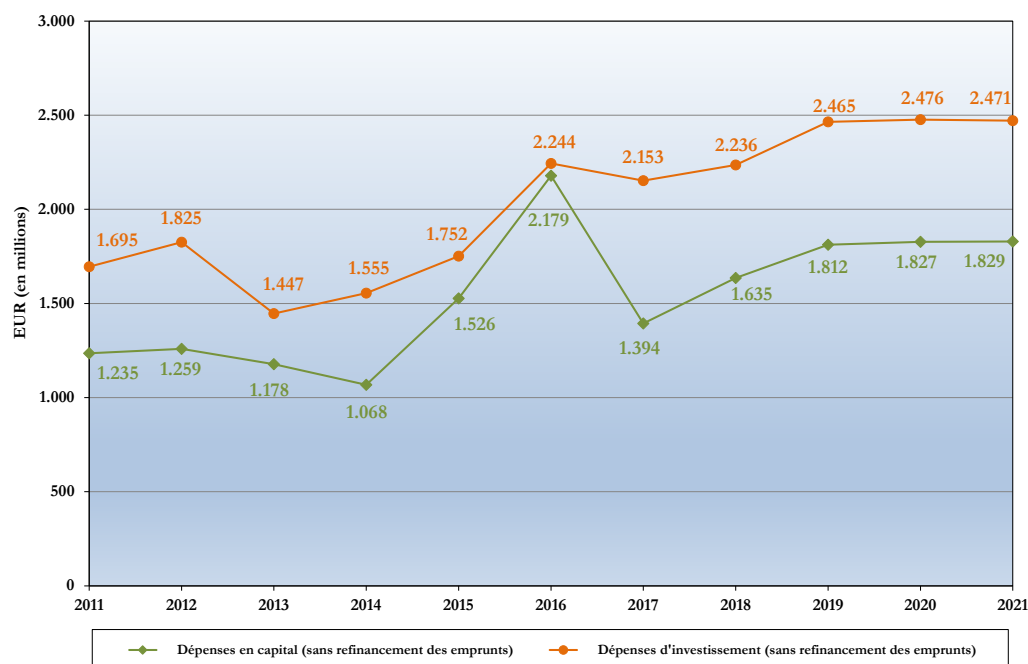
La Cour présente ci-après un tableau et un graphique documentant pour la période de 2011 à 2021 l'évolution des dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux et le tout en faisant abstraction des alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique servant au refinancement des emprunts venus ou venant à échéance.

Tableau 78 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance annuelle
2011	1.235,4	1.004,8	1.464,7	-459,9	1.695,3	8,97%
2012	1.258,7	938,1	1.504,8	-566,8	1.825,5	7,68%
2013	1.177,7	1.143,7	1.412,6	-268,9	1.446,6	-20,76%
2014	1.067,6	994,6	1.482,0	-487,3	1.554,9	7,49%
2015	1.526,4	1.401,2	1.626,4	-225,2	1.751,7	12,65%
2016	2.178,9	1.597,7	1.662,3	-64,6	2.243,5	28,08%
2017	1.393,9	1.218,1	1.977,0	-758,9	2.152,7	-4,05%
2018	1.635,3	1.396,5	1.997,3	-600,8	2.236,1	3,87%
2019	1.812,4	1.459,9	2.112,4	-652,4	2.464,8	10,23%
2020	1.827,1	1.507,6	2.157,0	-649,4	2.476,5	0,47%
2021	1.829,0	1.551,8	2.193,4	-641,6	2.470,6	-0,23%

Note : Les dépenses en capital (budget), les alimentations des fonds spéciaux et les dépenses des fonds spéciaux ne tiennent pas compte des emprunts servant au refinancement des emprunts venus ou venant à échéance.

Tableau : Cour des comptes

Graphique 79 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement

Graphique : Cour des comptes

D'après le graphique ci-dessus, l'année 2013 était marquée par une baisse importante des dépenses d'investissement de l'ordre de 20,8% en passant de 1.825 millions d'euros à 1.447 millions d'euros.

Cependant pour la période de 2014 à 2016, les dépenses d'investissement effectives étaient en progression continue et pour 2016, elles ont connu une forte croissance de 28,1% en passant de 1.752 millions d'euros à 2.244 millions d'euros. Celle-ci résulte notamment d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (+55,07 millions d'euros), du Fonds du rail (+46,06 millions d'euros) et du Fonds d'investissements publics scolaires (+14,27 millions d'euros). Par ailleurs, une hausse conséquente des dépenses budgétaires en capital est à noter qui s'explique par l'augmentation des quotes-parts du Luxembourg à hauteur de 285,0 millions d'euros dans le capital du Fonds monétaire international (article 34.0.84.036) et par l'augmentation de 87,5 millions d'euros de la participation étatique aux frais d'investissement liés à la ligne du tramway entre la gare centrale de Luxembourg et le circuit de la foire internationale au Kirchberg (article 50.2.61.010).

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement de 2017, celles-ci affichent une légère baisse de 4,05% en passant de 2.244 millions d'euros à 2.153 millions d'euros, compte tenu essentiellement des dépenses budgétaires en capital exceptionnelles enregistrées au courant de l'exercice 2016. Par contre, les dépenses des fonds spéciaux d'investissement ont connu une hausse significative de 314,64 millions d'euros résultant notamment d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds climat et énergie (+64,95 millions d'euros), du Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (+60,01 millions d'euros), du Fonds des routes (+44,90 millions d'euros), du Fonds d'équipement militaire (+37,07 millions d'euros), du Fonds d'équipement sportif national (+29,21 millions d'euros) et du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (+20,65 millions d'euros).

À partir de l'exercice 2018, les dépenses d'investissement augmenteront à nouveau et une hausse prévisionnelle de 125,70 millions d'euros par rapport à 2017 (3,87%) est à noter. Celle-ci résulte en grande partie de l'augmentation des dépenses au niveau du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (+55,99 millions d'euros), du Fonds d'équipement militaire (+31,92 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics administratifs (+10,76 millions d'euros) et du Fonds des routes (+10,49 millions d'euros).

Les prévisions pour l'exercice 2019 tablent également sur une augmentation des dépenses d'investissement, qui finiront par se stabiliser autour de 2.470 millions d'euros sur les années 2019 à 2021.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB.

Tableau 80 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC2010)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2011	1.695,3	43.165	3,93%
2012	1.825,5	44.112	4,14%
2013	1.446,6	46.500	3,11%
2014	1.554,9	49.993	3,11%
2015	1.751,7	52.102	3,36%
2016	2.243,5	53.005	4,23%
2017	2.152,7	54.974	3,92%
2018	2.236,1	58.127	3,85%
2019	2.464,8	61.382	4,02%
2020	2.476,5	63.653	3,89%
2021	2.470,6	65.881	3,75%

Tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus montre clairement que l'année 2013 était marquée par une baisse significative de l'ordre de 1% des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour atteindre seulement 3,11%. Pour 2014, ce taux reste stable avec 3,11% et pour 2015, une augmentation d'environ 0,25% est à relever.

Les dépenses d'investissement par rapport au PIB pour l'année 2016 affichent une progression importante de l'ordre de 0,9% pour atteindre un niveau record de 4,23%. Ceci est notamment dû à l'augmentation des quotes-parts du Luxembourg à hauteur de 285,0 millions d'euros dans le capital du Fonds monétaire international, équivalant à 0,53% du PIB.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour les années 2017 à 2020, il y a lieu de relever qu'elles devraient varier faiblement et se situer entre 3,85% et 4,02%. A partir de l'exercice 2019, ce taux devrait baisser pour atteindre 3,75% en fin 2021.

Force est de constater que la contribution de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement reste élevée pour les années à venir (exercices 2017 à 2021), tout en se situant à un niveau inférieur par rapport à la période d'avant-crise 2003 à 2006, où les ratios des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport au PIB se situeraient entre 4,65 % et 4,96%.

8.3. Les investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010

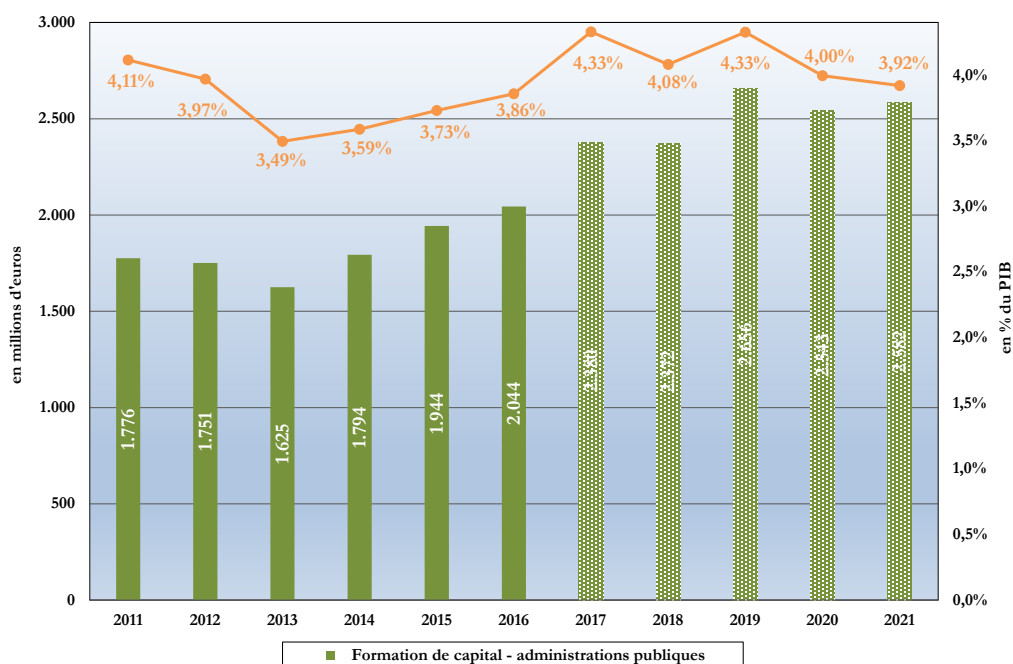
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien la formation de capital comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

La variation des stocks est mesurée par la valeur des entrées en stocks diminuée de la valeur des sorties de stocks et des éventuelles pertes courantes sur stocks.

Par objets de valeur, il faut entendre des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation, qui, dans des conditions normales, ne se détériorent pas (physiquement) avec le temps et qui sont acquis et détenus pour servir de réserve de valeur.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2011 à 2021, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2017 (pour les années 2011 à 2016) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021.

Graphique 81 : Evolution de la formation de capital – administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statoc d'octobre 2017, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2016, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 5,19% par rapport à 2015 pour atteindre 2.044 millions d'euros, soit 3,86% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2013 à 2017 la formation de capital de l'administration publique augmente sensiblement tant en valeur qu'en pourcent par rapport au PIB et ceci pour atteindre 2.380 millions d'euros en 2017, soit 4,33% par rapport au PIB. Entre les exercices 2016 et 2017, une forte croissance de 335 millions d'euros ou bien 16,40% est à noter, mais selon les auteurs du projet de loi « *il est probable que les dépenses programmées sur 2017 ne vont pas s'exécuter entièrement dans cet exercice budgétaire.* » et « *il convient de relever que l'exercice 2017 est caractérisé par l'acquisition exceptionnelle de matériel roulant de la Société Nationale des Chemins de Fers Luxembourgeois (SNCF) de l'ordre de 130 millions d'euros.* »

Pour l'exercice 2019, il y a lieu de relever la prise en compte dans les investissements directs de l'avion militaire se chiffrant à 200 millions d'euros. « *Comme cette dépense a déjà été largement payée par des annuités, la dépense enregistrée en 2019 est en fait « fictive » mais exigée par les règles de comptabilisation du SEC.* » En faisant abstraction de cette opération exceptionnelle, les investissements directs s'élèveront à 2.456 millions d'euros ou bien 4,00% par rapport au PIB.

Il en découle que la formation de capital de l'administration publique augmenterait en valeur jusqu'en 2021 pour atteindre un niveau record de 2.582 millions d'euros. Toutefois, à partir de

l'exercice 2017, le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration publique devrait sensiblement baisser de 4,33% à 3,92% en 2021. Cette régression des investissements directs de l'administration publique exprimée en pourcent du PIB est le résultat d'un ralentissement global des investissements sur la période considérée. En comparant ces taux à ceux enregistrés au courant des années de crise 2009 (4,42%) et 2010 (4,71%), la Cour tient à préciser qu'ils sont moins élevés.

Finalement, la Cour rappelle l'objectif du Gouvernement, formulé dans la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, de préserver le niveau des investissements directs de l'administration publique autour de 4,0 % du PIB sur toute la période de projection 2017-2021. La Cour note que le taux des investissements directs effectifs de l'administration publique par rapport au PIB se situe en-dessous de l'objectif gouvernemental sur les exercices 2013 à 2016 et les prévisions pour l'exercice 2021 prévoient que le ratio chute à nouveau en-dessous de la barre des 4%.

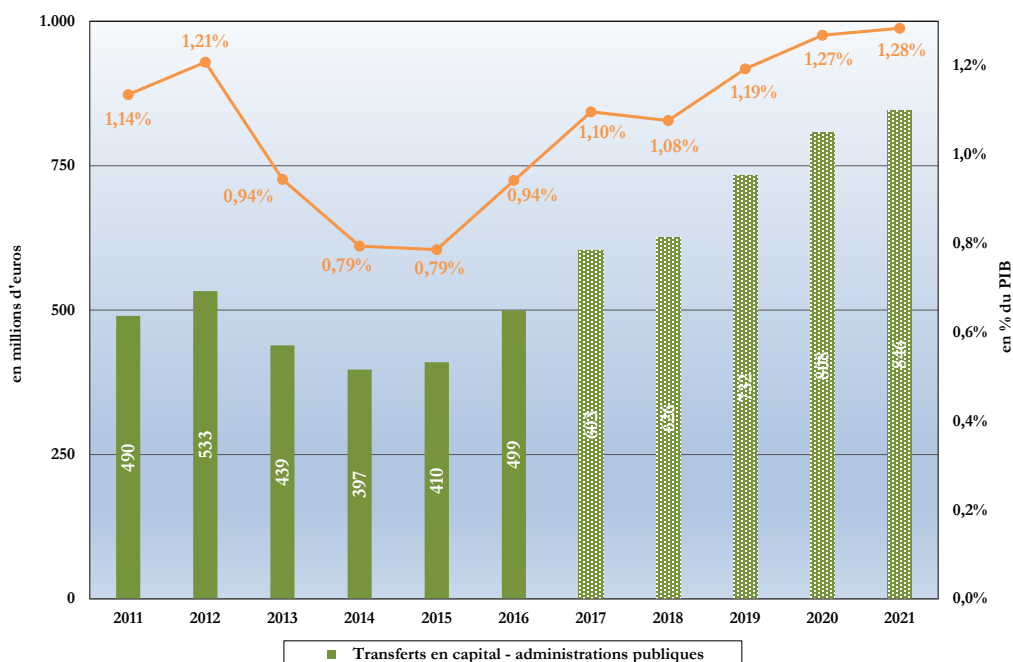
8.4. Les investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien les transferts en capital exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Le transfert en capital débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

Les transferts en capital sont des opérations, effectuées en nature ou en espèces ou, dans lesquelles la propriété d'un actif (autre que des espèces ou des stocks) est transférée d'une unité institutionnelle à une autre ou dans lesquelles des espèces sont transférées pour permettre au bénéficiaire d'acquérir un autre actif ou dans lesquelles les fonds rapportés par la cession d'un actif sont transférés.

Par ailleurs, les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital. En particulier, les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux administrations locales.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2011 à 2021, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2017 (pour les années 2011 à 2016) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021.

Graphique 82 : Evolution des transferts en capital - administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2017, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2016, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 21,85% par rapport à 2015 pour atteindre 499 millions d'euros, soit 0,94% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2014 à 2021, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur pour atteindre un niveau record de 846 millions d'euros en 2021.

En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2021, hormis l'exercice 2018, où une légère baisse est à noter.

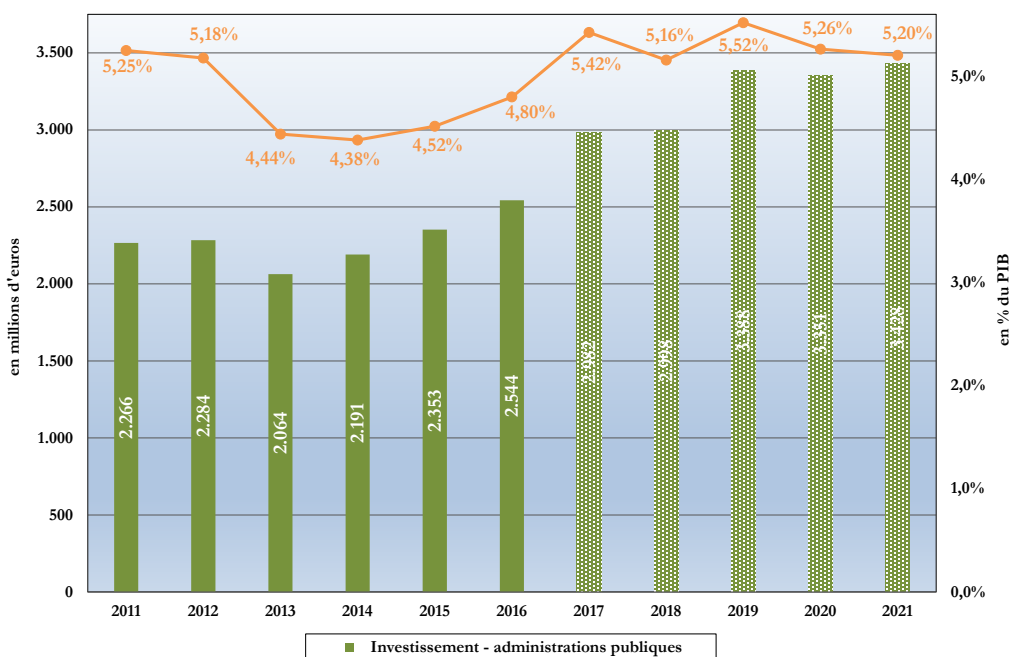
Cependant, la Cour tient à relever que les prévisions pour l'exercice 2020 (1,27%) tablent sur une stabilisation des investissements indirects par rapport à l'exercice 2021 (1,28%) et ce niveau se situe en-dessous de celui des années de crise 2009 (1,46%) et 2010 (1,37%).

8.5. Les investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ».

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2011 à 2021, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2017 (pour les années 2011 à 2016) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 - 2021.

Graphique 83 : Evolution des dépenses d'investissement de l'Etat



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2017, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017 – 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2016, les dépenses d'investissement effectives de l'Etat ont augmenté de 8,09% par rapport à 2015 pour atteindre 2.544 millions d'euros, soit 4,80% par rapport au produit intérieur brut.

Il semble que les dépenses d'investissement de l'Etat relatives à l'exercice 2017 sont surestimées et celles de l'exercice 2019 sont marquées par une dépense « fictive » concernant la livraison de l'avion militaire (dépenses rectifiées : 3.188 millions d'euros ; 5,19% par rapport au PIB).

Compte tenu de ces rectifications, il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2013 à 2021, les dépenses d'investissement de l'Etat augmenteraient sensiblement en valeur pour atteindre un niveau record de 3.428 millions d'euros en 2021.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que le ratio des dépenses d'investissement de l'Etat par rapport au PIB augmente de 4,38% en 2014 à 5,42% en 2017. Suite à une baisse prévisionnelle de 0,26% pour 2018, le taux se stabiliserait autour de 5,20% pour les exercices 2018 à 2021.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 16 novembre 2017.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

