

# Avis

sur le projet de loi 6500 concernant le budget des recettes  
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013



**Cour des comptes**  
Grand-Duché de Luxembourg









## Table des matières

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Introduction.....</b>  | <b>7</b>   |
| <b>2. Les prévisions économiques.....</b>  | <b>9</b>   |
| 2.1 Le contexte international et européen.....   | 9          |
| 2.2 Les prévisions économiques pour le Luxembourg.....   | 12         |
| 2.3 Le nouveau cadre des règles budgétaires européennes.....   | 13         |
| 2.4 Le mécanisme européen de stabilité .....   | 15         |
| <b>3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....</b>  | <b>19</b>  |
| 3.1 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat .....   | 19         |
| 3.2 La dette publique.....   | 22         |
| 3.3 Les placements de l'Etat .....   | 29         |
| 3.4 Les participations de l'Etat .....   | 33         |
| 3.5 Les garanties accordées par l'Etat.....  | 40         |
| 3.6 Conclusions.....   | 43         |
| <b>4. Commentaire du budget des recettes .....</b>   | <b>45</b>  |
| 4.1 Les recettes de l'administration centrale en version<br>SEC 95 .....   | 45         |
| 4.2 L'évolution des recettes budgétaires.....  | 47         |
| 4.3 Estimations effectuées par la Cour .....   | 58         |
| 4.4 Conclusions.....   | 75         |
| <b>5. Commentaire du budget des dépenses.....</b>  | <b>77</b>  |
| 5.1 Les recommandations du Conseil de l'Union<br>européenne du 10 juillet 2012 .....   | 77         |
| 5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères<br>de Maastricht : le déficit public.....  | 79         |
| 5.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères<br>de Maastricht : la dette publique consolidée de<br>l'administration publique..... | 83         |
| 5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de<br>la législation sur la comptabilité de l'Etat .....                               | 88         |
| 5.5 Conclusions.....   | 108        |
| <b>6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat.....</b>  | <b>111</b> |
| 6.1 La situation financière des fonds spéciaux.....  | 111        |
| 6.2 Le Fonds pour l'emploi .....   | 115        |
| 6.3 Les dépenses d'investissement .....  | 118        |
| <b>7 Les finances communales.....</b>  | <b>129</b> |
| 7.1 Les recettes des administrations locales .....   | 129        |





## Table des matières - suite

|  |     |
|--|-----|
| 7.2 Transferts de l'administration centrale aux<br>administrations locales ..... | 137 |
| 7.3 L'analyse de la situation financière des administrations<br>locales .....    | 139 |
| 7.4 Projet de loi réformant la comptabilité communale .....                      | 143 |









## 1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 26 octobre 2012. 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 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat.

Dans la 13<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012-2015, présentée fin avril, le Gouvernement avait indiqué que des mesures de consolidation supplémentaires seraient prises si le contexte économique et financier se détériorait avec comme conséquence la non réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (excédent structurel de 0,5 % du PIB) avant la fin de la période courante pour ce programme en 2014. Si de telles mesures ont été annoncées, le présent projet de budget prévoit toujours un déficit de l'administration publique de l'ordre de 0,8% du PIB. Cette prévision tablait encore sur une croissance du PIB de l'ordre de 1,7 %. Ce chiffre a cependant été récemment révisé à la baisse par le Statec pour se situer entre 0 et 0,7%, ce qui laisse penser que le déficit sera encore plus important. De plus la Commission européenne, dans un document de travail du 30 mai 2012, accompagnant la recommandation du Conseil européen à l'adresse du Luxembourg, fait remarquer que l'OMT « ne peut pas être considéré comme approprié au sens du pacte de stabilité et de croissance, car sur la base des politiques et des projections actuelles, il ne semble pas tenir suffisamment compte des engagements implicites liés au vieillissement démographique ». Si l'accent est régulièrement mis sur le déficit de l'administration centrale, il ne faut pas perdre de vue que ce déficit est principalement dû aux transferts à la sécurité sociale dont la contribution étatique (hors prestations familiales) augmente de 151 millions d'euros, soit 6,1% par rapport au budget voté 2012. Dans ce contexte, la contribution étatique au titre de l'assurance dépendance augmente de quelques 47 millions d'euros. L'explosion des coûts dans ce domaine a amené le Gouvernement à annoncer dans le cadre du PSC une évaluation du système des soins à longue durée avec l'objectif d'entreprendre une réforme structurelle en 2013, dont le but sera entre autres d'assurer la viabilité financière à long terme du système. La participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension augmente également de quelque 42 millions d'euros. La Cour note qu'à propos de la réforme des pensions qui devrait assurer la pérennité du système, la Commission européenne relève dans son document de travail du 30 mai 2012 que : « l'ampleur de la proposition de réforme (en matière de pensions) du gouvernement est plutôt limitée et ne semble donc pas en mesure de garantir la viabilité à long terme du système. ».

Autre fait marquant du projet de budget sous rubrique est l'augmentation substantielle de la dette publique dont l'ampleur devient inquiétante. A cet égard, le Gouvernement note dans le cadre du PSC que : « dorénavant le Luxembourg sera obligé de faire appel régulièrement aux marchés financiers pour financer ses déficits et va entrer pour la première fois depuis longtemps dans un cycle de refinancement de sa dette par l'émission de nouveaux emprunts obligataires. ». Il est renvoyé au chapitre 3 du présent rapport traitant de l'envergure du remboursement de la dette.

De ce qui précède, la Cour constate que la marge de manœuvre du Gouvernement en matière financière se restreint de plus en plus alors que la dette publique continue à se creuser et les transferts à la sécurité sociale ne cessent d'augmenter rendant plus difficile le maintien des investissements à un niveau élevé. Il s'ensuit que la politique d'investissement devra également être repensée en mettant l'accent sur les dépenses indispensables au développement futur de notre pays. A cet égard, la Cour est d'avis qu'un plan stratégique devrait être élaboré identifiant clairement les politiques d'investissement au-delà des différents ministères et englobant les projets sous-jacents avec leurs répercussions sur le budget de l'Etat.

Elle prend acte de la déclaration du Gouvernement exprimée dans le cadre du PSC que « si en 2015, le Luxembourg n'aura pas atteint – comme le prévoit ce programme – son objectif budgétaire à moyen terme, de nouvelles mesures compensatoires seront spécifiées afin de replacer le Luxembourg sur la trajectoire d'ajustement vers son objectif budgétaire à moyen terme. ».

La Cour est cependant d'avis que de telles mesures compensatoires additionnelles devraient être prises avant 2015 alors que tout semble indiquer que la croissance du PIB sera faible lors des prochaines années et que l'évolution des recettes de l'Etat reste incertaine.

Selon la Cour, le Gouvernement devrait présenter une feuille de route indiquant quand et comment il entend atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en fixant des échéances intermédiaires.

Dans ce contexte, la Cour appelle, comme les années précédentes, à la mise en œuvre rapide des réformes structurelles nécessaires pour maintenir les finances publiques en équilibre à moyen et long terme.



## 2. Les prévisions économiques

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques telles que présentées par les organismes internationaux et nationaux compétents en la matière. Il s'agit en outre de mettre en avant les facteurs qui marqueront l'économie mondiale.

A cet égard, la Cour entend également présenter la nouvelle architecture mise en place pour renforcer la gouvernance économique dans la zone euro ainsi que le mécanisme de stabilité européen.

### 2.1 Le contexte international et européen

Selon les derniers chiffres du FMI, la croissance économique mondiale a connu un nouvel essoufflement depuis le printemps 2012. Sous l'effet de la crise des dettes dans la zone euro et de la fragilité persistante du système financier, le FMI a révisé ses prévisions à la baisse. Il prévoit désormais une croissance mondiale de 3,3% en 2012 et de 3,6% en 2013 (en baisse de 0,2% pour 2012 et 0,3% pour 2013 par rapport à ses prévisions de juillet dernier).

Pareilles prévisions nécessitent une approche nuancée alors que la situation diverge suivant les régions à travers le monde. Ainsi, les principaux pays avancés seront confrontés à une précarité persistante, tandis que les pays émergents connaîtront une croissance relativement soutenue. Selon les chiffres du FMI, la zone euro entrera de nouveau en récession avec une baisse du PIB réel de 0,4% en 2012 et une très légère reprise de 0,2% en 2013. La progression du PIB aux Etats-Unis se situera à 2,2% en 2012 et à 2,1% en 2013. Par contre, les pays émergents afficheront une croissance de 5,3% en 2012 et 5,6% en 2013.

Dans les pays avancés, les facteurs qui plombent la croissance économique sont pour la plupart connus. Ainsi, l'ajustement des finances publiques et la vulnérabilité persistante du secteur bancaire pèsent sur la croissance. En Europe, la confiance dans l'union monétaire reste fragile et les faiblesses dans les pays de la périphérie se propagent au noyau dur.

Face à ces incertitudes, le FMI relativise ses prévisions en prévenant qu'elles « reposent sur deux hypothèses cruciales : premièrement, les dirigeants européens maîtrisent la crise dans la zone euro et, deuxièmement, les dirigeants américains évitent le « précipice budgétaire »<sup>1</sup> et ne laissent pas entrer en vigueur les hausses d'impôts et compressions de dépenses automatiques. Si ces deux hypothèses ne se vérifient pas, les perspectives pourraient se dégrader bien plus. »<sup>2</sup>.

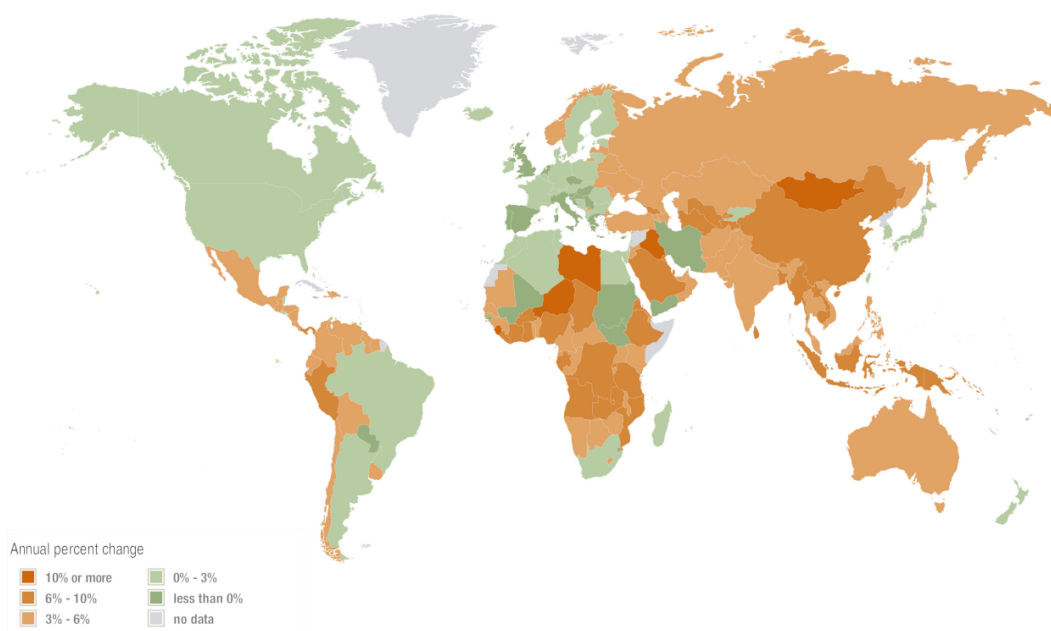
La situation de l'économie mondiale peut être illustrée par les graphiques suivants présentant les croissances régionales projetées des PIB pour les années 2012 et 2013 (selon le FMI).

### Graphique 1 : Croissance du PIB en volume 2012

IMF Data Mapper ®

Real GDP growth (2012)

Source: World Economic Outlook (October 2012)



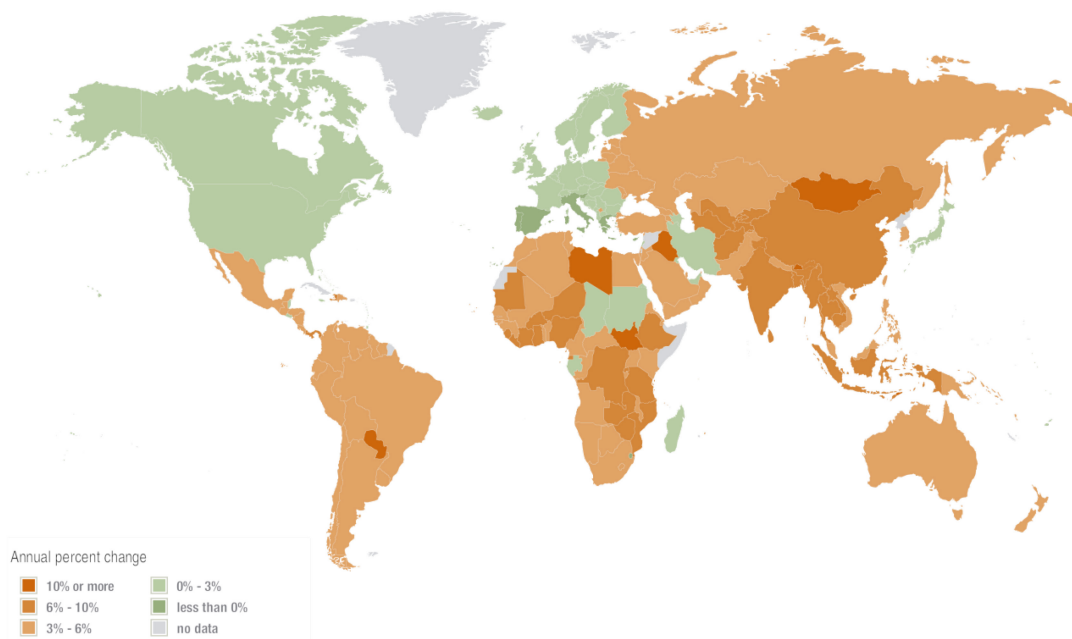
<sup>1</sup> Le « précipice budgétaire » ou « fiscal cliff » se réfère à un programme préétabli de réduction du déficit budgétaire qui se mettra automatiquement en place si les dirigeants ne parviennent pas à un accord jusqu'à la fin de 2012 sur une autre feuille de route pour contenir la dette publique. D'après les projections, ces coupes budgétaires massives entraîneront un ralentissement économique prononcé.

<sup>2</sup> Bulletin du FMI, Perspectives de l'économie mondiale. « Des risques accrus menacent la reprise mondiale », p.2 (9 Octobre 2012).

**Graphique 2 : Croissance du PIB en volume 2013****IMF Data Mapper ®**

Real GDP growth (2013)

Source: World Economic Outlook (October 2012)



Les risques et incertitudes, pointés par le FMI, continuent de préoccuper les investisseurs et expliquent un ralentissement renouvelé de l'activité depuis le début de 2012. La confiance des entreprises s'est affaiblie, notamment dans les secteurs manufacturiers, où les commandes sont en baisse. Les indices de la confiance des consommateurs sont également en déclin dans la plupart des grandes économies, évolution dont témoigne une forte contraction du niveau des crédits aux ménages en zone euro.

Selon le FMI, la faiblesse de la croissance et le ralentissement de la consommation dans les pays avancés aura des répercussions sur l'évolution des économies des pays émergents. Ainsi par exemple, il est projeté que la Chine va connaître une baisse de son PIB de l'ordre de 1,4% entre 2011 et 2012.

L'affaiblissement de la croissance a des répercussions négatives sur le marché du travail, où on constate une baisse de la création d'emplois. En 2012, le chômage reste élevé, avec un taux de 11,2% en zone euro et un taux de 8,2% aux Etats-Unis.

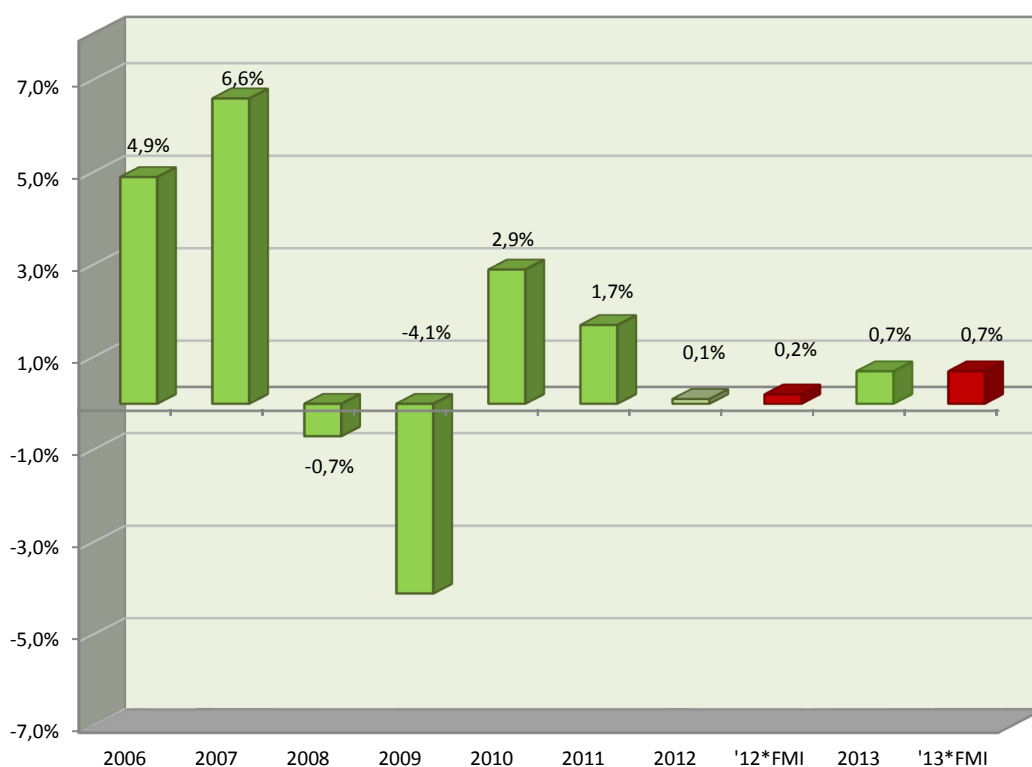
## 2.2 Les prévisions économiques pour le Luxembourg

Les risques pesant sur les perspectives économiques ont évidemment des répercussions sur le plan national. Ainsi, le Statec a révisé à la baisse son hypothèse d'une progression du PIB en volume de 0,1% pour 2012 et de 1,7% pour 2013, sur laquelle se base le projet de budget 2013. Lors d'une réunion de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés en date du 16 octobre 2012, les représentants du Statec ont annoncé qu'ils prévoient désormais une légère augmentation du PIB réel entre 0,5 et 1% en 2013.

Ces chiffres s'alignent à ceux du FMI, qui datent d'octobre et prévoient une croissance du PIB de 0,2% en 2012 et de 0,7% en 2013.

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

**Graphique 3 : Evolution de la croissance économique**



Source chiffres: STATEC (octobre 2012), \*FMI (octobre 2012); graphique: Cour des comptes

Sur base des perspectives de stagnation voire de croissance très modérée, les projections concernant le marché du travail indiquent que le taux de chômage va rester à un niveau élevé. Lors de la réunion du Comité de conjoncture du 26 septembre 2012, 38 demandes d'entreprises pour l'octroi du chômage partiel pour le mois d'octobre ont été avisées favorablement (demandes en hausse de 6 unités par rapport au mois précédent).

A noter que, selon les derniers chiffres présentés par le Statec devant la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés en date du 16 octobre 2012, le taux de chômage s'établit à 6,2% en 2012 et augmenterait à 6,8% en 2013. Le FMI table, pour sa part, sur un taux de chômage annuel de 6,2% en 2012 et de 6,1% en 2013.

## 2.3 Le nouveau cadre des règles budgétaires européennes

Dans le contexte du cadre renouvelé des règles européennes d'encadrement et de surveillance des finances publiques, un « paquet de six » textes légaux, comportant cinq règlements et une directive, a été adopté en novembre 2011 (le délai de transposition de la directive est fixé au 31 décembre 2013). Par la suite un nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) dans l'Union économique et monétaire (UEM) a été signé le 2 mars 2012 par vingt-cinq Etats membres (sauf le Royaume-Uni et la République tchèque).

Ainsi, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), pilier de la discipline budgétaire en Europe, a été adapté et renforcé.

D'une part, le volet préventif a été étoffé par l'introduction d'un critère d'évolution des dépenses publiques. L'augmentation des dépenses ne doit pas dépasser un taux qui doit être inférieur au taux de croissance potentielle de moyen terme du PIB. Concernant le volet correctif, le non-respect du critère de la dette publique (inférieure à 60% du PIB) peut désormais déclencher une procédure de déficits excessifs avec de possibles sanctions financières à l'égard des pays de la zone euro.

Un autre élément du nouveau cadre de gouvernance est le semestre européen, une période de coordination des politiques au cours de laquelle les Etats membres de l'Union européenne examinent leurs politiques budgétaires mutuelles avant qu'elles ne soient mises en œuvre. La Commission européenne fait un examen annuel de la croissance dans les Etats membres en analysant les progrès vers l'accomplissement des objectifs Europe 2020. Cet examen se traduit par des recommandations spécifiques à chaque Etat pendant la deuxième phase du semestre européen.

A noter que, selon la directive de 2011 (directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres), les Etats membres doivent disposer de systèmes comptables soumis à des contrôles internes et externes. Les Etats transmettent régulièrement certaines informations et données en matière de finances publiques à Eurostat, qui peut procéder à des visites de contrôle des comptes nationaux en cas de problèmes. La directive prévoit en outre la publication trimestrielle du déficit et de l'endettement publics ainsi que la publication mensuelle de données budgétaires mensuelles ou trimestrielles sur les comptes des sous-secteurs des administrations publiques.

En outre, la programmation budgétaire des Etats membres doit être fondée sur des prévisions macroéconomiques aussi réalistes que possible. Ces prévisions comprennent notamment une étude des principales variables budgétaires en fonction des différentes hypothèses relatives à l'évolution de la croissance et du taux d'intérêt. Ces prévisions sont rendues publiques et comparées à celles émises par la Commission. Toute différence significative entre les prévisions est soumise à une analyse et doit être expliquée.

A moyen terme, les Etats membres doivent définir un ensemble de procédures budgétaires qui prolongent l'élaboration de la politique budgétaire au-delà du calendrier budgétaire annuel à une programmation budgétaire d'au moins trois ans. Le cadre budgétaire à moyen terme doit comprendre des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, une description des politiques envisagées à moyen terme et une évaluation des effets de ces politiques sur la soutenabilité à moyen et à long terme des finances publiques.

Le nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) reprend les objectifs de solde structurel à moyen terme et introduit l'obligation de mesures de correction en cas d'écarts importants. Ainsi, la principale nouveauté du traité par rapport au "paquet de six" est qu'il introduit une règle d'or qui prévoit d'obliger les Etats à se doter de dispositions contraignantes destinées à respecter leurs obligations résultant du pacte de stabilité en ce qui concerne la convergence vers leur objectif de solde structurel à moyen terme. Le déficit structurel ne peut pas dépasser 0,5% du PIB. Pour les pays ayant une dette inférieure à 60% du PIB, un déficit structurel atteignant 1% du PIB pourra cependant être accordé. Le TSCG prévoit également une coordination et une convergence des politiques économiques : les Etats sont tenus de communiquer leurs plans nationaux d'émissions de dette publique et de s'assurer que les grandes réformes économiques qu'ils envisagent d'entreprendre soient débattues au préalable et, au besoin, coordonnées.

Le traité entrera en vigueur lorsque douze Etats membres de la zone euro l'auront ratifié. Il s'appliquera également aux Etats non membres de l'euro, dès lors qu'ils l'auront, à leur tour, ratifié. Au Luxembourg, le projet de loi portant approbation du traité a été déposé en date du 10 juillet 2012.

A noter finalement que le cadre ainsi proposé va encore connaître des changements dans les mois à venir.

Ainsi, un « paquet de deux » a été proposé le 23 novembre 2011 et la séance plénière au Parlement européen est prévue pour le 11 décembre 2012. Ce « paquet de deux » comprend une proposition de règlement sur le suivi et l'évaluation des « projets de plans budgétaires » et sur la correction des déficits excessifs dans les Etats de la zone euro ainsi qu'une proposition de règlement relatif au renforcement de la surveillance économique et

budgétaire des Etats membres connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière au sein de la zone euro. Ces propositions prévoient entre autres une soumission des projets de budgets nationaux avant le 15 octobre, le pouvoir de la Commission d'exiger une révision en cas de sérieuse inadéquation et une surveillance renforcée automatique dans certains cas d'assistance (par le MES).

## 2.4 Le mécanisme européen de stabilité

Depuis la crise ayant touché la zone euro fin 2008, les Etats membres ont essayé de renforcer l'efficacité du fonctionnement de l'Union européenne et économique et de se doter des moyens nécessaires pour y faire face.

Dans ce souci et afin de disposer d'un instrument permanent de gestion de crise, les Etats membres de la zone euro ont signé en date du 2 février 2012 le traité instituant le mécanisme européen de stabilité (« MES ») et dont l'entrée en vigueur a eu lieu le 7 octobre 2012.

Suivant l'article 3 du traité, l'objectif est de « mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité à ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et de ses Etats membres. ».

Le MES opère sous le statut d'une institution intergouvernementale relevant du droit international public. Il est doté d'un conseil d'administration ainsi que d'un directeur général. L'essentiel des décisions de fond relèvent du conseil des gouverneurs au sein duquel chaque Etat membre est représenté par le membre du gouvernement chargé des finances. Les décisions sont prises d'un commun accord, à la majorité simple ou à la majorité qualifiée. Toutefois la règle prévoyant une prise de décision d'un commun accord est remplacée par une majorité qualifiée de 85 % au cas où la Commission européenne et la Banque centrale européenne (BCE) concluent qu'une décision urgente liée à une aide financière est nécessaire.

Pour ce qui est du capital du MES, celui-ci est fixé à 700 milliards d'euros. Le capital libéré, payable en cinq tranches, se chiffre à 80 milliards d'euros. Les 620 milliards d'euros restants représentent les parts sujettes à appel. La part d'un Etat au capital du MES s'établit en fonction de la clé de distribution appliquée pour la constitution du capital de la BCE. La quote-part du Luxembourg est de 0,2504 % ce qui correspond à un engagement financier maximal de 1,7528 milliard d'euros. La participation luxembourgeoise au capital libéré se chiffre à 200,32 millions d'euros. Les deux premières tranches pour un montant total de 80,128 millions d'euros sont à charge de l'exercice budgétaire 2012, deux autres tranches sont à prévoir pour l'exercice budgétaire 2013. Une dernière tranche de 40,064 millions

d'euros sera payable en 2014. Dans son avis sur le projet de loi relatif à la participation de l'Etat au MES, le Conseil d'Etat précise que les parts sujettes à appel sont à traiter comme un engagement financier. Ces engagements auront un impact budgétaire direct si le MES décide de demander au Luxembourg de libérer partiellement ou intégralement les parts sujettes à appel.

La capacité de prêt du MES a été fixée à 500 milliards d'euros. Néanmoins, l'Eurogroupe a décidé lors de sa réunion du 30 mars 2012, que la FESF restera active jusqu'en juillet 2013. Cette mesure permet d'assurer une capacité d'intervention combinée du MES et de la FESF qui ne pourra cependant pas dépasser 700 milliards d'euros.

L'article 3 du traité prévoit également que le MES est « autorisé à lever des fonds en émettant des instruments financiers ou en concluant des accords ou des arrangements financiers ou d'autres accords ou arrangements avec ses membres, des institutions financières ou d'autres tiers ». A ce titre, les moyens mis à la disposition du MES sont l'octroi de prêts aux pays membres de la zone euro en difficultés financières, l'assistance financière à titre de précaution ainsi que la possibilité d'intervention sur le marché obligataire, tant primaire que secondaire. Dans sa teneur actuelle, le traité prévoit également la possibilité de recapitaliser les institutions financières sous forme de prêts accordés au gouvernement du pays membre dont le secteur bancaire est en difficulté. Lors du sommet de la zone euro du 29 juin 2012, les chefs d'Etat affirment la nécessité de briser le cercle vicieux qui existe entre les banques et les gouvernements. Ainsi, le MES doit être en mesure de recapitaliser directement les banques sans transiter par les gouvernements. En conséquence, ceux-ci ne voient pas s'alourdir leur dette publique. Cependant, une condition préalable est la création d'un mécanisme de surveillance unique des banques. A cet effet, la Commission européenne a publié en date du 12 septembre 2012 une feuille de route dont la finalité est une union bancaire.

Suivant un avis préliminaire d'Eurostat, les emprunts contractés par le MES ne seront pas affectés aux Etats membres, mais sont à considérer comme des dettes encourues par le MES. D'autre part, la dette des Etats emprunteurs sera considérée comme étant due au MES. Ainsi, dans l'optique des critères de stabilité, la participation au MES n'a pas d'incidence sur la dette publique des Etats concernés.

La procédure d'octroi d'un soutien à la stabilité est enclenchée lorsqu'un Etat membre du MES adresse une demande au président du conseil des gouverneurs. La BCE ainsi que la Commission européenne sont chargés d'évaluer l'existence d'un risque pour la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses Etats membres, d'évaluer la soutenabilité de l'endettement public et d'évaluer les besoins réels ou potentiels de financement du membre du MES concerné.



Le traité instituant le MES prévoit une condition essentielle pour l'assistance financière. Tout soutien repose ainsi sur une stricte conditionnalité. Un Etat bénéficiant d'une aide doit, soit se soumettre à un programme d'ajustement macroéconomique, soit continuer à respecter des conditions d'éligibilité préétablies. La Commission européenne, la BCE et le FMI sont chargés de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité financière. A ce titre, il est important de noter que l'octroi d'une assistance financière est également conditionné à la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire (« TSCG »).

En effet, en décembre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement ont souligné la nécessité d'évoluer vers une union économique plus forte en favorisant à la fois la discipline budgétaire au moyen d'un nouveau pacte budgétaire, une coordination accrue des politiques économiques ainsi que l'amélioration de la gouvernance de la zone euro. En date du 2 mars 2012 le TSCG est signé. Les traités instituant le MES et le TSCG sont complémentaires dans la promotion de pratiques budgétaires responsables et de la solidarité au sein de l'Union économique et monétaire. Le point saillant du TSCG concerne la règle de l'équilibre ou de l'excédent budgétaire. La « 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..., avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut » (article 3 du Traité).

Finalement, en date du 6 septembre 2012, la BCE communique son intention de lancer un nouveau programme de rachat d'obligations, baptisé « Outright Monetary Transactions ». Ce programme doit constituer un pas important pour la stabilisation de la zone euro. Il est prévu que la BCE puisse intervenir, de manière quasiment illimitée, sur le marché secondaire de la dette. Toutefois, pour qu'un Etat puisse bénéficier de ce mécanisme il doit être soumis à un programme d'ajustement macroéconomique approprié du MES ou de la FESF.



### 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 la situation financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, les avoirs et l'encours des fonds spéciaux de l'Etat, le degré d'endettement, les placements de fonds opérés par l'Etat, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat.

A noter qu'au niveau de la dette publique, la Cour a peaufiné son analyse en présentant tant la dette publique actuelle que la dette prévisionnelle englobant la période allant de 2011 à 2016. Pour ce qui est des fonds spéciaux, la Cour renvoie au chapitre 6 du présent rapport.

#### 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 2012 se présente de la manière suivante :

**Tableau 4 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2012)**

| ACTIF                          |   | 30.09.2011           | 30.09.2012           | en %<br>du<br>total | Variation<br>2011/12<br>en EUR | Variation<br>2011/12<br>en % |
|--------------------------------|---|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------------------|------------------------------|
| <b>1</b>                       | <b>ACTIF CIRCULANT</b>  | <b>2.667.155.549</b> | <b>2.208.589.015</b> | <b>36%</b>          | <b>-458.566.534</b>            | <b>-17%</b>                  |
| 1.1                            | Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière                             | 1.654.905.007        | 1.181.652.228        | 19%                 | -473.252.779                   | -29%                         |
| 1.2                            | Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière                       | 1.012.250.542        | 1.026.936.787        | 17%                 | 14.686.245                     | 1%                           |
| <b>2</b>                       | <b>ACTIF IMMOBILISE</b>   | <b>3.708.844.349</b> | <b>3.961.672.124</b> | <b>64%</b>          | <b>252.827.775</b>             | <b>7%</b>                    |
| 2.1                            | Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat) | 3.708.844.349        | 3.961.672.124        | 64%                 | 252.827.775                    | 7%                           |
| <b>TOTAL ACTIFS FINANCIERS</b> |   | <b>6.375.999.898</b> | <b>6.170.261.139</b> | <b>100%</b>         | <b>-205.738.759</b>            | <b>-3%</b>                   |
| PASSIF                         |   | 30.09.2011           | 30.09.2012           | en %<br>du<br>total | Variation<br>2011/12<br>en EUR | Variation<br>2011/12<br>en % |
| <b>1</b>                       | <b>PASSIF CIRCULANT</b>   | <b>2.667.155.549</b> | <b>2.208.589.015</b> | <b>36%</b>          | <b>-458.566.534</b>            | <b>-17%</b>                  |
| 1.1                            | Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)  | -1.191.590.225       | -2.517.983.155       | -41%                | -1.326.392.930                 | 111%                         |
| 1.1.1                          | Avoir des fonds spéciaux de l'Etat  | 1.773.443.061        | 1.996.260.577        | 32%                 | 222.817.516                    | 13%                          |
| 1.1.2                          | Solde opérationnel  | -62.180.460          | -611.477.686         | -10%                | -549.297.226                   | 883%                         |
| 1.1.3                          | Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée   | 85.929.972           | 87.212.836           | 1%                  | 1.282.864                      | 1%                           |

| PASSIF                          |  | 30.09.2011           | 30.09.2012           | en %<br>du<br>total | Variation<br>2011/12<br>en EUR | Variation<br>2011/12<br>en % |
|---------------------------------|--|----------------------|----------------------|---------------------|--------------------------------|------------------------------|
| 1.1.4                           | Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat   | -2.988.782.798       | -3.989.978.882       | -65%                | -1.001.196.084                 | 33%                          |
| <b>1.2</b>                      | <b>Fonds de tiers</b>  | <b>3.858.745.774</b> | <b>4.726.572.170</b> | <b>77%</b>          | <b>867.826.396</b>             | <b>22%</b>                   |
| 1.2.1                           | Dépôts de tiers auprès de l'Etat   | 869.962.976          | 736.593.288          | 12%                 | -133.369.688                   | -15%                         |
| 1.2.2                           | Titres de dette émis par l'Etat  | 2.988.782.798        | 3.989.978.882        | 65%                 | 1.001.196.084                  | 33%                          |
| <b>2</b>                        | <b>PASSIF IMMOBILISE</b>   | <b>3.708.844.349</b> | <b>3.961.672.124</b> | <b>64%</b>          | <b>252.827.775</b>             | <b>7%</b>                    |
| 2.1                             | Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)                                    | 1.408.844.349        | 1.661.672.124        | 27%                 | 252.827.775                    | 18%                          |
| 2.2                             | Fonds de tiers (= fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière) | 2.300.000.000        | 2.300.000.000        | 37%                 | 0                              | 0%                           |
| <b>TOTAL PASSIFS FINANCIERS</b> |  | <b>6.375.999.898</b> | <b>6.170.261.139</b> | <b>100%</b>         | <b>-205.738.759</b>            | <b>-3%</b>                   |

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près)

La Trésorerie de l'Etat a regroupé les différents postes du bilan en deux catégories permettant de rapprocher les différents comptes de passif (ressources) de leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan. Il est à noter que la Trésorerie de l'Etat a procédé en décembre 2010 à une modification de la présentation du bilan financier en ce qui concerne les avoirs de l'Etat sur CCP.

**Tableau 5 : Avoirs de l'Etat sur CCP**

| ACTIF    |   | 30.09.2011         | 30.09.2012         | Variation<br>2011/12<br>en EUR | Variation<br>2011/12<br>en % |
|----------|---|--------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------------|
| <b>3</b> | <b>AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP</b>   | <b>768.773.879</b> | <b>734.838.233</b> | <b>-33.935.646</b>             | <b>-4%</b>                   |
| 3.1      | Trésorerie de l'Etat  | 362.559.941        | 306.820.410        | -55.739.531                    | -15%                         |
| 3.2      | Administrations fiscales  | 285.482.592        | 290.030.264        | 4.547.672                      | 2%                           |
| 3.3      | Comptables extraordinaires  | 35.206.611         | 50.856.327         | 15.649.716                     | 44%                          |
| 3.4      | Services de l'Etat à Gestion Séparée (SEGS)                                 | 85.524.735         | 87.131.232         | 1.606.497                      | 2%                           |
| PASSIF   |   | 30.09.2011         | 30.09.2012         | Variation<br>2011/12<br>en EUR | Variation<br>2011/12<br>en % |
| <b>3</b> | <b>CREANCE DE L'ENTREPRISE DES P&amp;T SUR L'ETAT</b>                       | <b>768.773.879</b> | <b>734.838.233</b> | <b>-33.935.646</b>             | <b>-4%</b>                   |
| 3.1      | Avoir du Fonds de couverture des avoirs sur CCP suivant compte général 2011 | 645.925.883        | 689.167.071        | 43.241.188                     | 7%                           |
| 3.2      | Solde des opérations sur exercice en cours                                  | 122.847.996        | 45.671.162         | -77.176.834                    | -63%                         |

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2012

L'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) est tenue en vertu de l'article 31 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services financiers postaux de déposer auprès de la Trésorerie de l'Etat les fonds disponibles sur les CCP ouverts au nom de l'Etat. En

contrepartie de son dépôt non rémunéré auprès du Trésor, l'EPT a une créance sur l'Etat qui varie en fonction des avoirs de l'Etat sur CCP.

Les avoirs de l'Etat sur CCP ne doivent pas être considérés comme actif circulant puisqu'ils donnent nécessairement lieu à un dépôt auprès d'une autre institution financière. Vu que les avoirs sur CCP ne constituent qu'un chiffre comptable contrebalancé par les avoirs du Fonds de couverture des avoirs sur CCP (dette envers l'EPT), ils ne sont désormais plus pris en compte dans le total du bilan.

Une analyse du bilan financier fait ressortir que la somme bilantaire a diminué de quelque 206 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2011 au 30 septembre 2012. Cette régression résulte principalement de la baisse du solde opérationnel et des dépôts de tiers auprès de l'Etat.

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

|  | 30.09.2010          | 30.09.2011         | 30.09.2012          |
|--|---------------------|--------------------|---------------------|
| Réserve budgétaire <sup>3</sup> suivant compte général     | -1.232.790.997      | -321.993.024       | -683.211.505        |
| Solde des opérations de l'exercice en cours                | 985.882.705         | 246.064.675        | 60.995.032          |
| Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer | -2.515              | 0                  | 0                   |
| Plus-value (non réalisée) sur portefeuille obligataire     | 0                   | 13.747.889         | 10.738.787          |
| <b>Total</b>   | <b>-246.910.807</b> | <b>-62.180.460</b> | <b>-611.477.686</b> |

*Source : Trésorerie de l'Etat*

Il s'ensuit que la Trésorerie n'a plus de réserves disponibles, par contre elle dispose de réserves affectées aux fonds spéciaux et aux SEGS pour un montant de 2 milliards d'euros, respectivement de 87,21 millions d'euros.

La Cour constate que le solde opérationnel au 30 septembre 2012 a diminué de quelque 549 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2011. Il faut cependant relever que le solde des opérations de l'exercice en cours contient quelque 550 millions d'euros de l'emprunt émis en mars 2012 pour financer une partie des dépenses d'investissement.

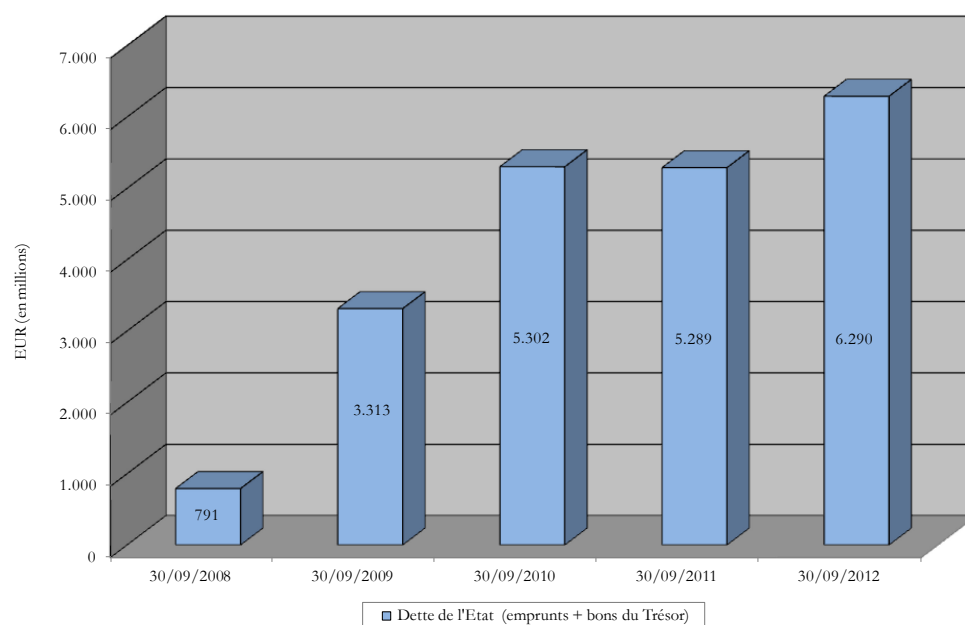
<sup>3</sup> représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

### 3.2 La dette publique

L'impact de la crise se mesure au niveau de la dette publique qui a connu une véritable explosion au cours des quatre dernières années. Alors qu'au 30 septembre 2008 la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait encore à 791 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2012 à 6.290 millions d'euros.

Le financement de la participation dans le capital d'un établissement bancaire ainsi que la prise en charge des déficits par voie d'émission d'emprunts ont conduit à une multiplication de la dette par huit en seulement quatre ans.

**Graphique 6 : Evolution de la dette de l'Etat**



Sources : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Dans ce qui suit, la Cour retrace dans un premier temps la composition, l'envergure et la couverture de la dette publique actuelle. Ensuite, elle fera une projection de la dette prévisionnelle en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

### 3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2012, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 6.289,98 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts obligataires ainsi que du recours à des emprunts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Le paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique. L'encours des bons du Trésor au 30 septembre 2012 se chiffre à 57,98 millions d'euros.

Pour ce qui est des emprunts, le Gouvernement a contracté en 2006 deux emprunts portant chacun sur 200 millions d'euros destinés au Fonds du rail et au Fonds des routes. En 2007, un emprunt d'une valeur de 132 millions d'euros a été contracté pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

En 2008, le Gouvernement a eu recours à deux nouveaux emprunts d'un montant total de 400 millions d'euros pour le financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes ainsi qu'à un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires. Dans le contexte de la crise financière, l'Etat a également contracté un emprunt obligataire grand public d'un montant nominal de 2 milliards d'euros.

En 2010, l'Etat a procédé à l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros. Cet emprunt se compose d'un montant de 400 millions d'euros répartis à parts égales entre le Fonds du rail et le Fonds des routes et de 1.600 millions d'euros pour le financement des dépenses d'investissement.

L'année 2012 a été marquée par l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 1 milliard d'euros, dont 200 millions d'euros pour le Fonds du rail, 250 millions d'euros pour le Fonds des routes et 550 millions d'euros pour couvrir les besoins de financement.

Au 30 septembre 2012, l'encours de la dette de l'Etat se chiffre à 6.232 millions d'euros et présente les caractéristiques suivantes :

|                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| Taux moyen pondéré      | 3,284%             |
| Durée de vie résiduelle | 5 ans et 117 jours |
| Ratio dette/PIB         | 14,26 %            |
| Dette par habitant      | 12.163 euros       |

Suivant une décision d'Eurostat, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) « doivent 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 ». Au 30 septembre 2012, dans le cadre des programmes d'assistance financière à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce, la FESF a contracté des emprunts pour un montant de 146,3 milliards d'euros. La part de l'Etat luxembourgeois dans la garantie accordée correspond à sa quote-part dans le capital de la Banque Centrale Européenne. Ainsi, d'après les estimations de la Cour, quelque 390 millions d'euros devraient être pris en compte au niveau de la dette publique de l'Etat luxembourgeois.

A noter que contrairement à la FESF, le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) sera considéré comme disposant d'une autonomie suffisante pour être classé comme une institution européenne. Ainsi, contrairement à celles de la FESF, ses émissions ne vont pas avoir d'impact sur la dette publique des différents Etats contributeurs.

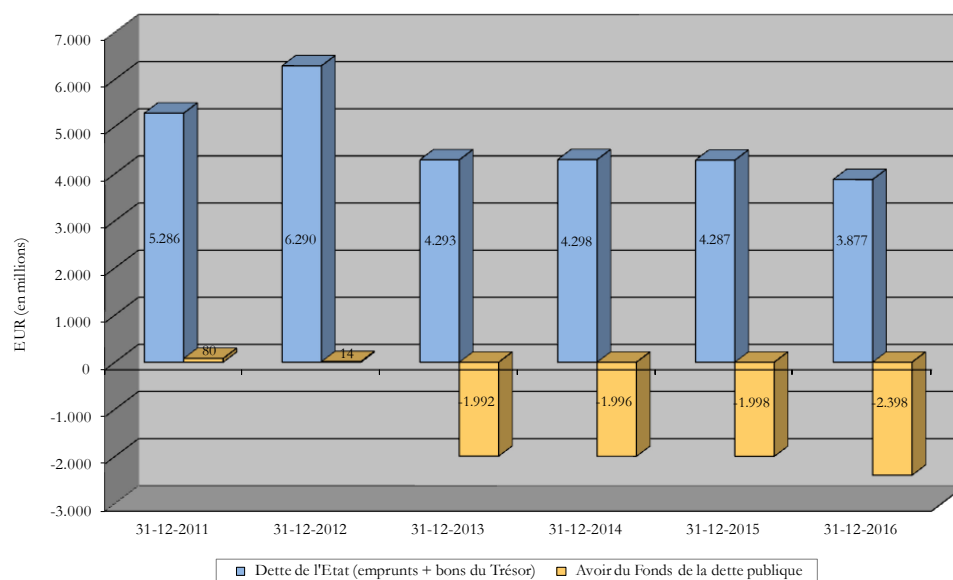
Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, il importe de souligner que ses avoirs s'élèvent à 132,73 millions d'euros au 30 septembre 2012. A cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 1,09 million d'euros, soit 0,02 %.

Le projet de budget pour l'exercice 2013 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 229 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 2.235 millions d'euros. En effet, l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros émis dans le cadre de la crise financière viendra à échéance le 4 décembre 2013. Cependant aucune alimentation du Fonds en vue du remboursement de cet emprunt n'est prévue dans le cadre du projet de budget pour l'exercice 2013. En prenant en considération la dette actuelle, l'alimentation du Fonds pour 2013 ne suffit même pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis.

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation de la dette telle qu'elle se présente au 30 septembre 2012, met en relation l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) avec les avoirs du Fonds de la dette publique. La Cour a retenu pour les exercices 2014 à 2016 l'hypothèse que l'alimentation du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts (article budgétaire 04.8.21.005) correspond aux charges d'intérêts des emprunts contractés.



**Graphique 7 : Comparaison de l'évolution de la dette actuelle et des avoirs du Fonds de la dette publique**



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

Au vu de ce qui précède, la Cour déduit que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs et/ou un recours à de nouveaux emprunts seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

### 3.2.2 La dette publique prévisionnelle

#### 3.2.2.1 L'évolution de l'encours de la dette de l'Etat : 2011-2016

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte :

- de l'emprunt d'un montant de 4.500 millions d'euros prévu à l'article 41 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 ;
- d'emprunts de 1.000 millions d'euros pour 2014 et de 1.500 millions d'euros pour 2015, tel qu'il ressort de la 13<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012-2015 ;
- d'un emprunt de 1.500 millions d'euros pour 2016 tel que prévu au niveau de la situation mensuelle de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2012.

Par contre, la Cour n'a pas retenu le solde de l'emprunt (1 milliard d'euros) autorisé par la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg, qui est destiné à renforcer les assises financières d'établissements financiers.

D'après le commentaire des articles de la loi budgétaire de 2013, l'emprunt de 4.500 millions d'euros se compose :

- d'un montant de 2.000 millions d'euros affecté au refinancement de l'emprunt public qui a servi en 2008 au financement de la participation de l'Etat dans le capital d'un établissement bancaire ;
- le solde sera affecté principalement au financement des investissements de l'Etat ainsi qu'au financement des participations dans le capital d'organismes internationaux.

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 :

|      | <b>Encours au 31.12.</b> |
|------|--------------------------|
| 2011 | 5.285.641.486            |
| 2012 | 6.290.485.407            |
| 2013 | 8.793.491.083            |
| 2014 | 9.798.441.362            |
| 2015 | 11.286.820.360           |
| 2016 | 12.376.958.148           |

Il en résulte qu'au 31 décembre, la dette publique sera de 6.290 millions d'euros en 2012 alors qu'elle se situait à 5.285 millions d'euros en 2011, soit une hausse d'environ 1.005 millions d'euros. Pour 2016, la dette est évaluée à 12.377 millions d'euros soit quasi le double de l'endettement en 2012.

### 3.2.2.2 L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique : 2011 – 2016

L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique, en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus, est retracée par le tableau suivant. La Cour 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. Par ailleurs, elle estime que le Gouvernement va procéder à une alimentation supplémentaire de 2 milliards d'euros du Fonds de la dette publique en vue du remboursement de l'emprunt obligataire arrivant à échéance en décembre 2013.

**Tableau 8 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique**

|  | 2011        | 2012        | 2013          | 2014        | 2015        | 2016         |
|--|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|--------------|
| Avoirs du fonds au 1 <sup>er</sup> janvier | 148.363.375 | 80.202.105  | 13.596.618    | 7.781.568   | 3.911.122   | 2.290.120    |
| Alimentation budgétaire                    | 143.640.000 | 145.800.000 | 2.228.832.700 | 277.582.700 | 307.582.700 | 341.908.635  |
| Dépenses                                   | 211.801.270 | 212.405.487 | 2.234.647.750 | 281.453.146 | 309.203.702 | 741.770.847  |
| Avoirs du fonds au 31 décembre             | 80.202.105  | 13.596.618  | 7.781.568     | 3.911.122   | 2.290.120   | -397.572.092 |

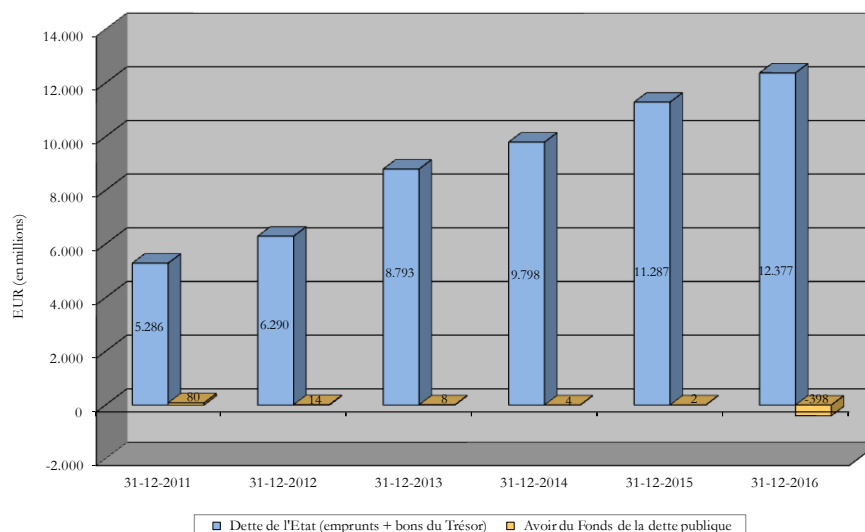
Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2013; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique (pour le paiement des bons du Trésor venant à échéance et des intérêts de la dette) vont sans cesse augmenter. Les dépenses de 2016 s'expliquent par une charge d'intérêts croissante ainsi que par l'arrivée à échéance d'emprunts bancaires pour un montant total de 400 millions d'euros.

Il faut cependant relever qu'en contrepartie de l'emprunt obligataire (2008-2013), l'Etat détient une participation dans le capital d'établissements bancaires. Ainsi en 2012, l'Etat paie d'un côté 75 millions d'euros d'intérêts débiteurs relatifs à cet emprunt et encaisse d'un autre côté des dividendes de la part des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas pour un montant de 102,51 millions d'euros.

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de la dette prévisionnelle 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.

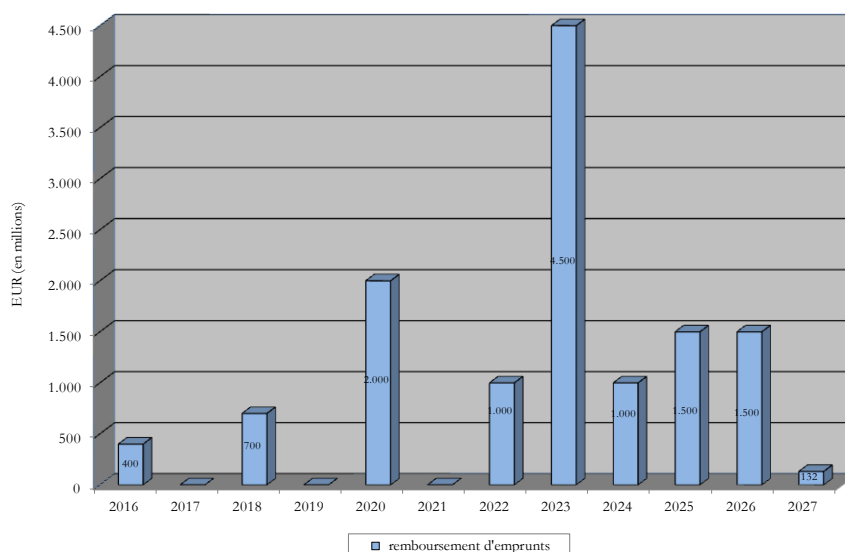
**Graphique 9 : Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique**



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

La Cour voudrait finalement attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 12,73 milliards d'euros ne s'effectue qu'à partir de 2016. En effet, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique s'élèveraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 700 millions d'euros en 2018, à 2.000 millions d'euros en 2020, à 1.000 millions d'euros en 2022, à 4.500 millions d'euros en 2023, à 1.000 millions d'euros en 2024, à 1.500 millions d'euros par année de 2025 à 2026 et à 132 millions d'euros en 2027.

**Graphique 10 : Remboursement d'emprunts (2016 - 2027)**



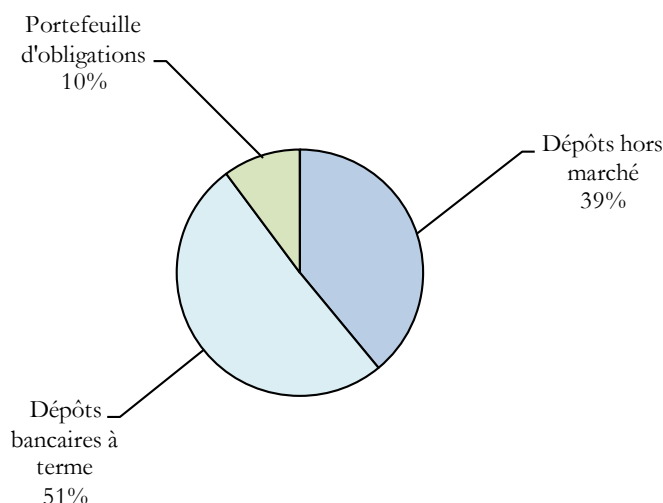
Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2013; tableau : Cour des comptes

Au vu de ce qui précède, il est permis de conclure que la dette publique future risque fortement d'hypothéquer la marge de manœuvre du Gouvernement pour ce qui est de sa politique budgétaire et que la dette publique constituera une contrainte majeure pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

### 3.3 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2012, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat s'élèvent à 2.021,31 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

**Graphique 11 : Placements de la Trésorerie de l'Etat**



Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes.

Les **dépôts bancaires à terme** (975 millions d'euros) constituent des placements à court terme ( $< 1$  mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie de l'Etat. Leur taux de rendement moyen s'élève à 0,15% en septembre 2012.

Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 52,05 millions d'euros.

Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de haute qualité de la zone euro. A partir de décembre 2010, le portefeuille obligataire est repris au bilan financier à sa valeur de marché et non plus à sa valeur nominale. Au 30 septembre 2012, le portefeuille obligataire s'élève à 205,74 millions d'euros. Il est à noter que cette valeur tient compte d'une plus-value non réalisée de quelque 10,74 millions d'euros.

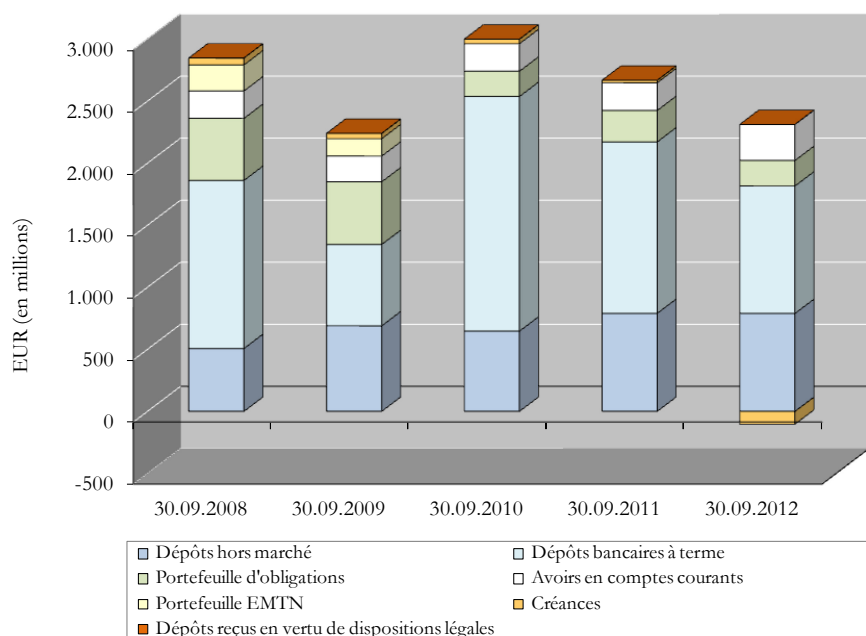
Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 788,52 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont quatre placements pour un montant total de 316,48 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg, un dépôt de 54,79 millions d'euros auprès de la banque Havilland et un prêt de 139,90 millions d'euros accordé à la Grèce).

Il est à noter que dans le cadre du nouveau programme d'assistance financière à la Grèce adopté en mars 2012, il a été décidé de mettre à la charge de la FESF les montants non déboursés par les Etats membres au titre du premier programme. Par ailleurs, les taux d'intérêts des prêts bilatéraux accordés à la Grèce ont été réduits de façon rétroactive, abaissant la marge à 150 points de base.

Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court ou moyen terme, il importe de souligner que la banque Havilland a procédé au cours des douze derniers mois à un remboursement de 47,60 millions d'euros.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la part résiduelle du dépôt auprès de la banque Havilland (54,79 millions d'euros) est empreinte d'un certain risque et pourrait ne pas être remboursée. Comme la moitié de ce dépôt provient de l'Etat belge, le risque maximal pour l'Etat luxembourgeois s'élève actuellement à quelque 27,39 millions d'euros.

**Graphique 12 : Composition de l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat**



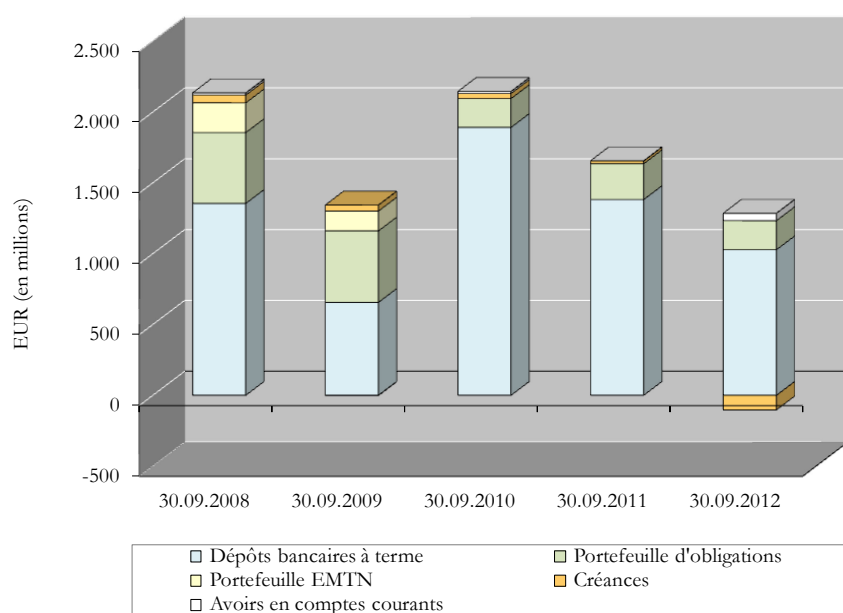
Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus représente, sur la période de 2008 à 2012, l'évolution des placements de l'Etat, des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée), des créances et des actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Il en ressort que l'actif circulant a diminué de 458,57 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.209 millions d'euros au 30 septembre 2012<sup>4</sup>. Cette régression provient essentiellement de la baisse des dépôts bancaires à terme.

En juin 2009, la Trésorerie de l'Etat a adapté la présentation du bilan financier à ses besoins et a scindé l'actif circulant en deux catégories, à savoir les actifs liquides, disponibles pour la gestion de trésorerie journalière et les actifs non liquides, indisponibles pour la gestion de trésorerie journalière.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière au cours des quatre dernières années.

**Graphique 13 : Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière**



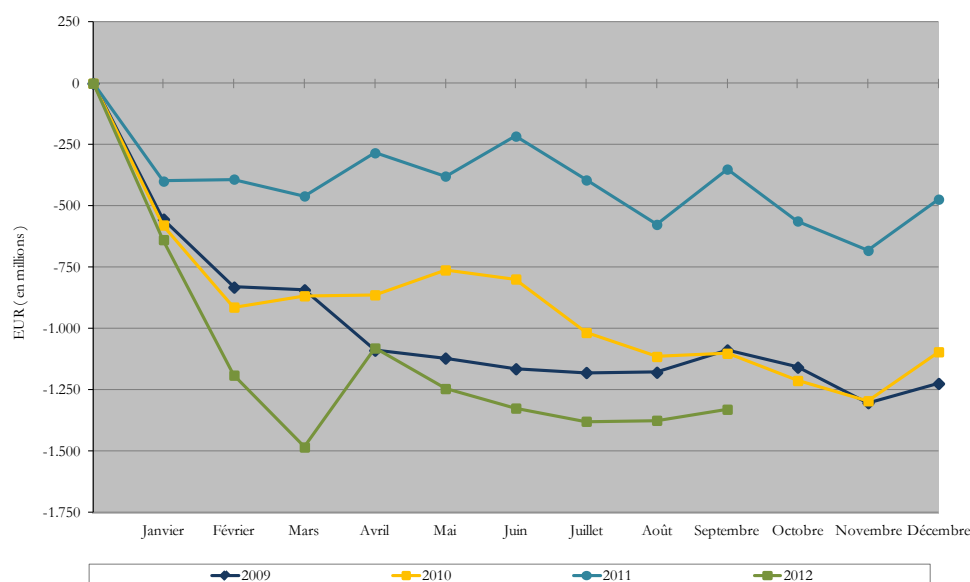
Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

<sup>4</sup> voir tableau 4

Il ressort du graphique ci-dessus que l'actif circulant liquide a fortement diminué au cours des douze derniers mois, à savoir de 473,25 millions d'euros pour se chiffrer à 1.181,65 millions d'euros au 30 septembre 2012, ce qui correspond à 53,50 % du total de l'actif circulant<sup>5</sup>.

L'actif circulant non liquide par contre a augmenté de 14,69 millions d'euros au cours de la même période principalement suite à une hausse des avoirs sur un compte spécial auprès de la Banque centrale du Luxembourg qui représente à tout moment la contrevaletur de la circulation monétaire des pièces en euros.

**Graphique 14 : Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat**



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

Le graphique ci-dessus, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2009 à 2012 (sans prise en compte des emprunts émis en mai 2010 et mars 2012), fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. La courbe de variation cumulée de 2012 se situe nettement en-dessous des courbes de référence des années 2010 et 2011 et ne dépasse la courbe de l'année 2009 qu'au mois d'avril. Ceci s'explique principalement par une baisse des recettes fiscales ainsi que par un niveau élevé des dépenses sociales et d'investissement de l'Etat.

<sup>5</sup> voir tableau 4



### 3.4 Les participations de l'Etat

#### 3.4.1 La situation des participations directes de l'Etat

Une analyse de la situation financière de l'Etat nécessite également 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 et dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales. La présentation est complétée par un tableau retraçant l'évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat auprès d'organismes cotés en bourse.

**Tableau 15 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé**

| Dénomination  | Taux de participation | Valeur nominale de la participation |
|---|-----------------------|-------------------------------------|
| <b>Secteur de la sidérurgie</b>   |                       |                                     |
| ARCELOR MITTAL S.A.   | 2,50%                 | 160.463.214                         |
| APERAM S.A.   | 2,50%                 | 10.204.970                          |
| <b>Secteur de l'énergie</b>   |                       |                                     |
| CREOS LUXEMBOURG S.A.   | 2,28%                 | 4.540.500                           |
| ENERGIEAGENCE S.A.  | 50,00%                | 186.000                             |
| ENOVOS INTERNATIONAL S.A.   | 25,44%                | 23.140.500                          |
| SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.  | 40,31%                | 12.520.051                          |
| SUDCAL S.A.   | 99,94%                | 30.980                              |
| <b>Secteur du logement</b>  |                       |                                     |
| SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.                           | 51,07%                | 15.321.429                          |
| <b>Secteur du transport</b>   |                       |                                     |
| AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.                         | 100,00%               | 500.000                             |
| CRUCHTERHOMBUSCH S.A.   | 36,00%                | 245.415                             |
| LUXAIR S.A.   | 39,01%                | 5.363.875                           |
| SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.                                      | 100,00%               | 7.577.000                           |
| SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A R.L. | 40,00%                | 4.958                               |
| SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.   | 50,00%                | 125.000                             |

| Dénomination   | Taux de participation | Valeur nominale de la participation |
|--|-----------------------|-------------------------------------|
| SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.  | 12,05%                | 421.750                             |
| SOCIETE NATIONALE DE CONTRÔLE TECHNIQUE S.A R.L.               | 75,00%                | 1.875.000                           |
| <b>Secteur des finances</b>                                    |                       |                                     |
| AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.  | 51,35%                | 19.000                              |
| BGL BNP PARIBAS S.A.   | 34,00%                | 242.454.214                         |
| BNP PARIBAS S.A.   | 1,09%                 | 25.749.024                          |
| LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.              | n.d.                  | 5.278.196                           |
| SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.                        | 12,39%                | 1.756.200                           |
| <b>Divers</b>  |                       |                                     |
| LUX DEVELOPMENT S.A.   | 98,25%                | 245.625                             |
| LUXCONNECT S.A.  | 99,92%                | 74.940.000                          |
| LUXEMBOURG CONGRES S.A.  | 84,00%                | 210.000                             |
| LUXTRUST S.A.  | 45,22%                | 2.394.676                           |
| PAUL WURTH S.A.  | 10,98%                | 1.512.000                           |
| SES S.A.   | 11,58%                | 73.284.050                          |
| SES S.A. FDR   | 1,43%                 | 9.025.100                           |
| 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                          |
| 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                           |
| <b>Total en euros</b>  |                       | <b>707.166.774</b>                  |

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2012

**Tableau 16 : Participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale**

| Dénomination                                   | Taux de participation en % | Valeur nominale de la participation | Capital social souscrit non versé |
|--|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Banque centrale du Luxembourg (BcL)            | 100%                       | 175.000.000                         |                                   |
| Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)    | 100%                       | 173.525.467                         |                                   |
| Entreprise des P&T                             | 100%                       | 631.848.607                         |                                   |
| Fondation de Luxembourg                        | 50%                        | 2.500.000                           |                                   |
| Fonds Belval                                   | 100%                       | 3.500.000                           |                                   |
| Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV) | 100%                       | 23.282.036                          |                                   |
| Institut Luxembourgeois de Régulation          | 100%                       | 1.239.468                           |                                   |
| LuxTram G.I.E.                                 | 50%                        | 3.300.000                           |                                   |

| Dénomination  | Taux de participation en % | Valeur nominale de la participation | Capital social souscrit non versé |
|---|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Office du Ducroire  | 100%                       | 41.777.397                          |                                   |
| Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)      | 100%                       | 375.000.000                         |                                   |
| Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL) | 94%                        | 326.227.879                         |                                   |
| <b>Total en euros</b>                                       |                            | <b>1.757.200.853</b>                | <b>0</b>                          |

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près)

La Cour des comptes ne tient compte dans ce tableau que des fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale qui ont reçu une dotation en capital de l'Etat et dont la Trésorerie dispose d'informations y relatives. Les fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics mentionnés pour mémoire dans le registre des participations de l'Etat n'ont pas été repris dans ce tableau.

**Tableau 17 : 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%                 | 263.707.000                         | 13.185.350         | 13.185.350         |
| International Monetary Fund (IMF)                            | 0,18%                 | 477.318.000                         | 119.329.500        | 119.329.500        |
| Asian Development Bank (ADB)                                 | 0,34%                 | 335.514.887                         | 16.812.900         | 13.234.818         |
| International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) | 0,11%                 | 153.452.545                         | 7.544.905          | 7.544.905          |
| International Finance Corporation (IFC)                      | 0,09%                 | 1.647.030                           | 1.647.030          | 1.647.030          |
| Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)              | 0,12%                 | 1.699.606                           | 322.692            | 322.692            |
| <b>Total en euros</b>  |                       | <b>1.294.259.260</b>                | <b>171.715.048</b> | <b>168.136.965</b> |

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près)

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 1.126,68 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non versé de 0,56 millions d'euros relatif aux sociétés de droit privé ;

- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (1.294,26 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (168,14 millions d'euros)<sup>6</sup>, soit quelque 1.126,12 millions d'euros.

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.

Au tableau ci-après, la Cour a repris les participations de l'Etat qui sont cotées en bourse et qui peuvent donc être directement valorisées au prix du marché.

**Tableau 18 : 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 |
|---|--------------------------------------|------------------------------|--|
| <b>Situation au 30/09/2011</b>  |                                      |                              |  |
| ARCELOR MITTAL S.A.   | 38.965.330                           | 12,08                        | 470.506.360                                    |
| APERAM S.A.   | 1.948.226                            | 10,99                        | 21.401.263                                     |
| BNP PARIBAS S.A.  | 12.874.512                           | 30,05                        | 386.879.086                                    |
| SES S.A.  | 65.366.474                           | 18,00                        | 551.924.213                                    |
| SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.  | 100.765                              | 400,00                       | 40.306.000                                     |
|   |                                      |                              | <b>1.471.016.921</b>                           |
| <b>Situation au 30/09/2012</b>  |                                      |                              |  |
| ARCELOR MITTAL S.A.   | 38.965.330                           | 11,30                        | 440.113.402                                    |
| APERAM S.A.   | 1.948.226                            | 12,65                        | 24.635.318                                     |
| BNP PARIBAS S.A.  | 12.874.512                           | 36,98                        | 476.099.454                                    |
| SES S.A.  | 65.366.474                           | 21,10                        | 647.157.594                                    |
| SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.  | 100.765                              | 270,00                       | 27.206.550                                     |
|   |                                      |                              | <b>1.615.212.317</b>                           |
| Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2011/2012 : |                                      |                              | 144.195.396                                    |
| Variation 2011/2012 en %:   |                                      |                              | <b>9,80%</b>                                   |

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

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une hausse de 9,80 % de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois. Cette hausse est surtout le résultat des bonnes performances de BNP Paribas S.A. et SES S.A. Le résultat de la banque BNP Paribas est toutefois à relativiser dans la mesure où, au 30 septembre 2012, la participation de l'Etat dans le capital de BNP Paribas s'est dépréciée de quelque 379 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

<sup>6</sup> cf. tableau 17

### 3.4.2 Les faits marquants de 2011 à 2012

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2011 et le 30 septembre 2012.

**Tableau 19 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2011/2012)**

| Dénomination  | Taux de participation en 2011 | Valeur nominale de la participation en 2011 | Taux de participation en 2012 | Valeur nominale de la participation en 2012 | Variation par rapport à 2011 |
|---|-------------------------------|---|-------------------------------|---|------------------------------|
| LUXAIR S.A.   | 26,86%                        | 3.692.500                                   | 39,01%                        | 5.363.875                                   | 1.671.375                    |
| SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.                                      | 99,80%                        | 499.000                                     | 100,00%                       | 7.577.000                                   | 7.078.000                    |
| SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A R.L. | 28,00%                        | 3.471                                       | 40,00%                        | 4.958                                       | 1.487                        |
| LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.                             | n.d.                          | 3.248.604                                   | n.d.                          | 5.278.196                                   | 2.029.592                    |
| LUXCONNECT S.A.   | 79,92%                        | 59.940.000                                  | 99,92%                        | 74.940.000                                  | 15.000.000                   |
| LUXTRUST S.A.   | 38,70%                        | 3.173.000                                   | 45,22%                        | 2.394.676                                   | -778.324                     |
| SES S.A.  | 11,58%                        | 72.282.288                                  | 11,58%                        | 73.284.050                                  | 1.001.763                    |
| SES S.A. FDR  | 1,51%                         | 9.425.805                                   | 1,43%                         | 9.025.100                                   | -400.705                     |
| INTERNATIONAL MONETARY FUND   | 0,13%                         | 318.174.000                                 | 0,18%                         | 477.318.000                                 | 159.144.000                  |

Sur le plan national, il importe de souligner que l'Etat a augmenté, au cours des douze derniers mois, sa participation dans le capital de Luxair notamment par le rachat des parts de la société Panalpina pour un montant de 22,62 millions d'euros.

En mars 2012, l'Etat a participé à une augmentation de capital de Luxtrust par création et émission d'actions nouvelles. Par la suite la société a procédé à une réduction de capital par annulation d'actions sans remboursement aux actionnaires en vue d'absorber les pertes cumulées.

En juin 2012, l'Etat a souscrit dans le cadre de l'augmentation de capital de SES S.A. 801.410 actions B. Les actions souscrites ont été libérées par apport en nature de 320.564 FDR de la société.

Par ailleurs, l'Etat a participé aux augmentations de capital des sociétés de droit privé LuxConnect et Société de l'Aéroport de Luxembourg ainsi que de l'institution financière internationale Fonds monétaire international.

Dans ce qui suit la Cour présente les faits marquants qui se sont produits en octobre 2012.

En premier lieu, il importe de mentionner la participation de l'Etat au capital du Mécanisme Européen de Stabilité<sup>7</sup> (« MES »). Le MES a pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir, sous une stricte conditionnalité de politique économique adaptée à l'instrument d'assistance financière choisi, un soutien à la stabilité de ses membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement, si cela est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble. Le capital du MES s'élève à 700 milliards d'euros, divisé en 7.000.000 de parts à 100.000 euros dont 17.528 souscrites par le Luxembourg. La participation du Luxembourg au capital du MES se chiffre donc à 1.752,80 millions d'euros. Le montant de cette participation est composé de 200,32 millions d'euros à titre de parts libérées et de 1.552,48 millions d'euros à titre de parts sujettes à appel. Le capital libéré sera versé en 5 tranches à hauteur de 40,064 millions d'euros chacune. Deux tranches ont été versées en octobre 2012, deux tranches sont programmées en 2013 et la dernière en 2014.

Par la loi du 10 octobre 2012, le Gouvernement est autorisé à augmenter la quote-part du Luxembourg auprès du Fonds monétaire international à concurrence d'un montant de 903,1 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). Ainsi la quote-part du Luxembourg passera de 418,7 millions de DTS à 1.321,8 millions de DTS, respectivement à 1.576,5 millions d'euros au taux de change en vigueur au 30 septembre 2012. Un quart de l'augmentation de la quote-part luxembourgeoise sera réglé en avoirs de réserve de la Banque centrale du Luxembourg. Le solde sera financé par l'émission d'un bon du Trésor.

Dans le cadre de la reprise de Dexia-BIL par un groupe financier du Qatar, l'Etat a pris une participation minoritaire de 10% dans la banque pour un montant de 73 millions d'euros. Il est à noter que cette transaction n'a été finalisée qu'en début d'octobre 2012.

### 3.4.3 Agence des participations de l'Etat

Pour ce qui est des participations de l'Etat et au vu de ce qui précède, la Cour renvoie au modèle français, à savoir l'Agence des participations de l'Etat. Cette agence, placée sous la responsabilité du ministre chargé de l'économie, remplit quatre missions principales, à savoir :

- incarner et exercer la fonction d'actionnaire ;
- exercer l'intégralité des missions de l'Etat actionnaire ;
- rendre l'action de l'Etat actionnaire transparente ;
- améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire.

---

<sup>7</sup> Loi du 3 juillet 2012 relative à la participation de l'Etat au mécanisme européen de stabilité

**Les missions principales de l'agence des participations<sup>8</sup>****I. Incarner et exercer la fonction d'actionnaire**

L'Etat exerce vis-à-vis des entreprises publiques des responsabilités multiples et potentiellement conflictuelles : il est leur actionnaire et parfois leur client, il réglemente et régule leur secteur d'activité, il peut leur déléguer par contrat des missions de service public. Alors que les entreprises publiques évoluent dans un univers très largement ouvert à la concurrence, il est devenu indispensable de bien distinguer ces missions et de mieux identifier, au sein de l'Etat, le métier d'actionnaire.

L'Agence des participations de l'Etat (« APE ») a été créée pour incarner cette fonction d'actionnaire, dans le cadre des orientations fixées par le gouvernement. Pleinement opérationnelle depuis début 2004, l'objectif central de l'APE est de veiller aux intérêts patrimoniaux de l'Etat dans les conditions définies par le décret du 9 septembre 2004 qui l'a instituée.

**II. Exercer l'intégralité des missions de l'Etat actionnaire**

L'APE constitue la force de référence, d'analyse et de proposition au ministre chargé de l'économie s'agissant de la position de l'Etat actionnaire. Cette mission porte sur les actes majeurs de la vie des entreprises : leur stratégie, leurs principaux programmes d'investissement et de financement, leurs projets d'acquisition et de cession mais aussi leurs évolutions capitalistiques.

**III. Rendre l'action de l'Etat actionnaire transparente**

L'Agence privilégie la transparence à l'égard des ministères concernés par son action, du Parlement et des citoyens. Cette transparence est notamment concrétisée par la présentation des comptes combinés des principales entités, quel que soit leur statut juridique, contrôlées majoritairement par l'Etat et qui rentrent dans le champ de compétence de l'APE.

**IV. Améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire**

Améliorer l'efficacité globale de l'Etat actionnaire suppose de consacrer des moyens à cette mission, dans un environnement économique et financier devenu plus complexe.

L'APE constitue un interlocuteur privilégié et régulier des dirigeants d'entreprises qui poursuit un triple objectif : assurer des relations transparentes et fluides avec les entreprises fondées sur un véritable dialogue stratégique, faire progresser leur gouvernance, développer la capacité d'anticipation et de proposition de l'Etat actionnaire.

---

<sup>8</sup> <http://www.apec.minefi.gouv.fr>

A noter qu'une charte de déontologie signée par tous les collaborateurs de l'Agence, quel que soit leur statut, insiste plus particulièrement sur la confidentialité des informations détenues et la prévention des délits d'initiés et des conflits d'intérêts.

### 3.5 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 20 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat**

| Société emprunteuse   | Disposition légale accordant la garantie                       | Montant maximal garanti par la loi | Montant émis | Montant en circulation au 31.12.2011 |
|---|--|------------------------------------|--------------|--------------------------------------|
| Société nationale de crédit et d'investissement               | Loi modifiée du 2 août 1977<br>Art. 13                         | illimité                           | 12.394.676   | 0                                    |
|   |  |                                    | 12.394.676   | 0                                    |
|   |  |                                    | 12.394.676   | 0                                    |
|   |  |                                    | 12.394.676   | 0                                    |
|   |  |                                    | 12.394.676   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 0                                    |
|   |  |                                    | 24.789.352   | 602.076                              |
|   |  |                                    | 37.184.029   | 0                                    |
|   |  |                                    | 6.817.072    | 0                                    |
|   |  |                                    | 8.998.535    | 0                                    |
|   |  |                                    | 1.636.097    | 0                                    |
| Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg | Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005 | 19.831.482                         | 17.352.547   | 0                                    |
|   |  |                                    | 1.000.000    | 1.627.000                            |
|   | Arrêté ministériel du 16 juin 2006                             |                                    | 20.000.000   | 0                                    |
|   | Autorisation ministérielle du 21 février 2006                  |                                    | 25.000.000   | 25.000.000                           |
| Fonds de rénovation de la                                     | Loi modifiée du 7 août 1961<br>Art. 3                          | 100.000.000                        | 14.873.611   | 0                                    |
|   | Loi modifiée du 29 juillet                                     |                                    | 3.718.403    | 0                                    |



| Société emprunteuse  | Disposition légale accordant la garantie   | Montant maximal garanti par la loi | Montant émis | Montant en circulation au 31.12.2011 |
|--|--|------------------------------------|--------------|--------------------------------------|
| Vieille Ville  | 1993<br>Art. 6   |                                    | 7.436.806    | 7.436.806                            |
|  |  |                                    | 40.455.209   | 22.012.332                           |
|  |  |                                    | 9.920.000    | 12.051.523                           |
|  |  |                                    | 12.000.000   | 5.167.059                            |
| Société nationale des chemins de fer luxembourgeois            | Loi modifiée du 28 mars 1997<br>Art. 6 (2)<br><br>Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima<br>20 octobre 1955 Art. 5 | 500.000.000                        | 371.840      | 0                                    |
|  |  |                                    | 74.368.057   | 0                                    |
|  |  |                                    | 10.000.000   | 10.000.000                           |
|  |  |                                    | 0            | 80.000.000                           |
|  |  |                                    | 0            | 3.200.000                            |
|  |  |                                    |              | 146.700.000                          |
| Fonds Belval   | Loi modifiée du 25 juillet 2002<br>Art. 3  | non déterminé                      | 0            | 228.921.406                          |
| Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall                      | Loi modifiée du 10 décembre 1998<br>Art. 7   | 7.500.000                          |              | 4.997.370                            |
| Fonds pour le développement du logement et de l'habitat        | Loi modifiée du 25 février 1979<br>Art. 57   | 25.000.000                         | 10.000.000   | 14.087.987                           |
|  |  |                                    | 3.000.000    | 0                                    |
| Luxgaz Distribution S.A.                                       | Loi du 24 janvier 1990<br>Art. 3   | 4.957.871                          | 0            | 0                                    |
| Agora S.à r.l.   | Loi du 1 <sup>er</sup> août 2001<br>Art. 2   | 50.000.000                         | 0            | 0                                    |
| Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat                           | Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002   | 7.500.000 <sup>9</sup>             |              | 3.755.400                            |
| Société de l'Aéroport S.A.                                     | Loi modifiée du 26 juillet 2002<br>Art. 5  |                                    | 225.000.000  | 144.282.280                          |
|  |  |                                    | 105.000.000  | 69.123.081                           |
| Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A. | Loi modifiée du 1 <sup>er</sup> mars 1973  | 5.800.000 <sup>10</sup>            |              | 0                                    |
| Diverses banques de la place                                   | Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures                              | non déterminé                      |              | 330.757.693                          |
| Centre national sportif et culturel                            | Loi modifiée du 29 juin 2000   | 7.035.797 <sup>11</sup>            | 7.035.797    | 0                                    |
| Sudcal S.A.  | Loi du 7 décembre 2007   | 18.000.000                         |              | 16.066.477                           |
| Banque Européenne d'Investissement                             | Accord Cotonou II  |                                    |              | n/a                                  |
| Cargolux Airlines International S.A.                           | Loi modifiée du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique                |                                    |              | 70.000.000                           |

<sup>9</sup> montant maximal accordé par le ministre

<sup>10</sup> montant maximal accordé par le ministre

<sup>11</sup> montant maximal accordé par le ministre

| Société emprunteuse                                    | Disposition légale accordant la garantie            | Montant maximal garanti par la loi | Montant émis         | Montant en circulation au 31.12.2011 |
|--|---|------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| Groupe bancaire Dexia                                  | Loi modifiée du 19 décembre 2008<br>Art. 44         | 3.000.000.000                      | 3.000.000.000        | 729.780.581                          |
| Groupe bancaire Dexia                                  | Loi modifiée du 16 décembre 2011<br>Art. 47         | 2.700.000.000                      | 2.700.000.000        | 648.000.000                          |
| Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) | Loi modifiée du 9 juillet 2010                      | 2.000.000.000*                     |                      | 76.549.752                           |
| LuxTrust S.A.  | Décision du Conseil de Gouvernement du 18 mars 2011 | 2.000.000                          | 2.000.000            | 1.841.306                            |
| Reichert S.A.  | Loi modifiée du 29 mai 2009                         | 1.350.000                          | 1.350.000            | 1.350.000                            |
| <b>Total en euros</b>                                  |   |                                    | <b>6.580.016.847</b> | <b>2.653.310.129</b>                 |

Source : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2013 (aux erreurs d'arrondi près)

(\*) Le montant maximal de la garantie accordée par l'Etat luxembourgeois dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière a été relevé par la loi du 22 septembre 2011 à 2 milliards d'euros en vue de renforcer sa capacité effective de prêt.

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 2.653,31 millions d'euros au 31 décembre 2011. Ce montant est en progression de 119,51 millions d'euros par rapport à 2010.

Dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, les Etats luxembourgeois, belge et français ont octroyé moyennant rémunération une garantie de 90 milliards d'euros à Dexia en vue du refinancement de la banque résiduelle (bad bank) regroupant un portefeuille d'actifs financiers à risque. La garantie de l'Etat luxembourgeois s'élève à un montant de 2,7 milliards d'euros. Elle s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres de créance émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus.<sup>12</sup>

En décembre 2011, la Commission européenne avait temporairement autorisé une garantie publique octroyée par la Belgique, la France et le Luxembourg à Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. pour un montant en principal de maximum 45 milliards d'euros tout en ouvrant une enquête approfondie sur la mesure. Par la suite, cette garantie temporaire a été prolongée une première fois le 31 mai 2012 pour une période d'émission allant jusqu'au 30 septembre 2012, puis une deuxième fois jusqu'au 31 janvier 2013. Le 6 juin 2012 le montant principal maximal a été relevé à 55 milliards d'euros.

Il est à noter que cette garantie vient s'ajouter à la garantie accordée en 2008 dans le cadre de la crise financière. Le groupe bancaire Dexia s'est toutefois engagé de ne plus recourir à la garantie

<sup>12</sup> Art.47 de la loi modifiée du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

d'Etat octroyée en 2008 pour ses dépôts et financements à partir du 30 juin 2010. Tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant le 30 juin 2010 et non encore remboursés, continuent à bénéficier de la dite garantie. Au 30 septembre 2012, l'encours des garanties accordées au groupe Dexia s'est élevé à 2.126,92 millions d'euros.

Il s'ensuit que le montant des garanties accordées par l'Etat a sensiblement augmenté dans le cadre de la crise. Ces garanties risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles étaient invoquées.

### 3.6 Conclusions

L'analyse du bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2012 souligne à quel point la crise, qui frappe le pays depuis fin 2008, a un impact (négatif) sur les finances publiques. Ce constat peut être fait pour les fonds spéciaux (voir chapitre 6), la dette publique, les participations et les garanties de l'Etat.

Pour ce qui est de la dette publique, l'évolution est alarmante. Alors qu'au 30 septembre 2008 la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait encore à 791 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2012 à 6.290 millions d'euros. Concernant la dette publique future, elle devrait atteindre quelque 12.377 millions d'euros en 2016, soit un doublement de l'encours de la dette par rapport à 2012.

Au niveau du bilan financier de l'Etat, les placements hors marché pour un montant de 788,52 millions d'euros constituent des placements auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont un dépôt de 54,79 millions d'euros auprès de la banque Havilland et un prêt de 139,90 millions d'euros accordé à la Grèce).

Il est à noter que dans le cadre du nouveau programme d'assistance financière à la Grèce adopté en mars 2012, il a été décidé de mettre à la charge de la FESF les montants non déboursés par les Etats membres au titre du premier programme. Par ailleurs, les taux d'intérêts des prêts bilatéraux accordés à la Grèce ont été réduits de façon rétroactive, abaissant la marge à 150 points de base.

Il y a lieu de préciser que même si la banque Havilland a procédé au cours des douze derniers mois à un remboursement de 47,60 millions d'euros, il ne faut cependant pas perdre de vue que la part résiduelle du dépôt auprès de la banque Havilland (54,79 millions d'euros) est empreinte d'un certain risque et pourrait ne pas être remboursée. Comme la moitié de ce dépôt provient de l'Etat belge, le risque maximal pour l'Etat luxembourgeois s'élève actuellement à quelque 27,39 millions d'euros.

En ce qui concerne les participations directes de l'Etat, des changements importants ont eu lieu dus à la crise actuelle.

Sur le plan européen l'Etat participe au capital du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) pour un montant de 1.752,80 millions d'euros.

Sur le plan national, l'Etat a augmenté, au cours des douze derniers mois, sa participation dans le capital de Luxair notamment par le rachat des parts de la société Panalpina pour un montant de 22,62 millions d'euros. Dans le cadre de la reprise de Dexia-BIL par un groupe financier du Qatar, l'Etat a pris une participation minoritaire de 10% dans la banque pour un montant de 73 millions d'euros.

A ce titre il importe de souligner qu'en temps de crise, l'intervention de la main publique est cruciale jusqu'à ce que le secteur privé soit à nouveau en mesure de reprendre son rôle de moteur de l'économie. Toujours est-il qu'il est de la responsabilité de l'Etat de pondérer entre les besoins d'une économie en crise et l'obligation de l'Etat de veiller à la soutenabilité de ses finances publiques. Il importe par ailleurs que l'action de l'Etat actionnaire soit transparente et efficace. C'est pourquoi la Cour renvoie au modèle français d'une agence des participations de l'Etat.

Finalement, il échet de remarquer que les garanties accordées au groupe Dexia ont été sensiblement augmentées avec un encours qui s'est élevé à 2.126,92 millions d'euros au 30 septembre 2012. Il ne faut pas oublier que les garanties toujours plus conséquentes de l'Etat pourraient engendrer, dans un scénario défavorable, un besoin de financement affectant sérieusement les finances publiques.

## 4. Commentaire du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets. Un premier volet traite de la présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95. Le deuxième concerne l'évolution des recettes budgétaires. Dans un dernier volet sont présentées les estimations de la Cour concernant huit catégories de recettes fiscales pour 2012 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2013.

Au début de l'année 2011, un comité de prévision a été constitué regroupant outre les administrations fiscales, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Economie, 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.

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2012, la Cour avait noté que le Gouvernement entendait 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, force est de constater qu'un tel arrêté fait toujours défaut.

A souligner que les chiffres inscrits au projet de budget 2013 (recettes et dépenses) se basent largement sur les travaux de ce comité. La Cour est d'avis que les prévisions du comité devraient être communiquées à la Chambre des députés.

### 4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95

La présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95 est fondée sur un ensemble de concepts et de règles qui suivent une logique propre et qui sont distincts des règles à la base de la présentation nationale définie par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Ainsi, le SEC 95 se base sur les principes d'une comptabilité de droits constatés (accruals) alors que la comptabilité de l'Etat suit essentiellement les principes d'une comptabilité de caisse.

Les recettes de l'administration centrale se composent, à l'instar des dépenses de l'administration centrale, des recettes qui figurent au budget de l'Etat et des recettes des autres organismes (fonds spéciaux, établissements publics, services de l'Etat à gestion séparée) faisant partie du périmètre de l'administration centrale.

A souligner que les chiffres relatifs aux années 2012 et 2013 constituent des prévisions qui feront nécessairement l'objet d'ajustements en fonction des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de ces années.

Les recettes de l'administration centrale (selon le système européen des comptes SEC 95) se présentent comme suit pour la période de 2006 à 2013.

**Tableau 21 : Recettes de l'administration centrale**

| <i>(en mio €)</i>                                  | 2006           | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            | 2011            | 2012<br>Prévisions | 2013<br>Prévisions |
|--|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------------|
| Production marchande                               | 111,5          | 123,1           | 109,3           | 132,4           | 126,5           | 129,4           | 137,1              | 121,6              |
| Paiements pour autre production non marchande      | 145,9          | 161,6           | 193,7           | 209,1           | 204,3           | 229,7           | 186,9              | 207,5              |
| Impôts sur la production et les importations       | 4.218,7        | 4.611,5         | 4.596,1         | 4.427,3         | 4.724,4         | 5.006,2         | 5.432,7            | 5.670,1            |
| Revenus de la propriété                            | 243,3          | 229,5           | 283,5           | 257,7           | 318,7           | 335,0           | 263,9              | 305,8              |
| Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. | 3.930,3        | 4.343,6         | 4.685,5         | 4.679,5         | 5.127,9         | 5.287,9         | 5.511,8            | 5.977,6            |
| Cotisations sociales                               | 337,2          | 360,5           | 385,3           | 420,8           | 447,9           | 481,1           | 511,8              | 517,7              |
| Autres transferts courants                         | 172,8          | 164,2           | 175,3           | 222,3           | 246,7           | 205,4           | 217,8              | 246,7              |
| Transferts en capital à recevoir                   | 68,5           | 71,2            | 90,4            | 84,6            | 76,8            | 61,0            | 65,1               | 63,7               |
| <b>Recettes</b>                                    | <b>9.228,3</b> | <b>10.065,2</b> | <b>10.519,0</b> | <b>10.433,7</b> | <b>11.273,2</b> | <b>11.735,7</b> | <b>12.327,2</b>    | <b>13.110,8</b>    |
| <b>Croissance (%)</b>                              | <b>+8,1</b>    | <b>+9,1</b>     | <b>+4,5</b>     | <b>-0,1</b>     | <b>+8,1</b>     | <b>+4,1</b>     | <b>+5,0</b>        | <b>+6,4</b>        |

Sources chiffres : Statec, projet de budget amendé 2013 (vol. III); tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes de l'administration centrale ont évolué de manière favorable au cours de la période de 2006 à 2008, alors qu'un léger recul a été enregistré pour 2009 (-0,1%). Pour 2012, les recettes de l'administration centrale sont évaluées à 12,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 5% par rapport à 2011. Pour 2013, ces recettes atteindront 13,1 milliards d'euros, ce qui correspond à une augmentation de +6,4% par rapport au budget 2012.

La part prépondérante des recettes de l'administration centrale est composée des postes « Impôts sur la production et les importations » (impôts indirects) et « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » (impôts directs). Ces deux postes constituent quelque 89% des recettes de l'administration centrale.

L'évolution pluriannuelle de ces deux postes d'impôts a été très favorable, abstraction faite des exercices 2008 et 2009 où le poste « Impôts sur la production et les importations » a diminué respectivement de 0,3% et de 3,7%. Cette diminution s'explique par les conséquences de la crise économique qui se sont traduites par des moins-values considérables de recettes en provenance de la TVA et de la taxe d'abonnement. Entre 2009 et 2011, ce poste a progressé de 13,1%. Au vu des chiffres du compte général 2011, il importe de noter que les plus-values de recettes proviennent exclusivement de la TVA (+155 millions d'euros).

Entre 2006 et 2011, le poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » a progressé de 35%. Compte tenu des chiffres du compte général 2011, il y a lieu de relever que les principales catégories d'impôts directs ont enregistré des plus-values de recettes importantes, soit au total quelque 384 millions d'euros.

Pour l'année en cours, les deux postes d'impôt sont censés progresser de +8,5% pour les impôts indirects et de 4,2% pour les impôts directs.

Pour 2013, il est prévu que les impôts indirects ainsi que les impôts directs progressent respectivement de 4,4% et de 8,5%. Pour une analyse plus détaillée quant à l'évolution des recettes fiscales, il est renvoyé aux paragraphes ayant trait aux estimations effectuées par la Cour au sujet des principales catégories d'impôts directs et indirects.

## 4.2 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.

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget amendé des recettes pour l'exercice 2013 table sur 11.203,4 millions d'euros, soit une progression de 511,1 millions d'euros ou de 4,8% par rapport au budget voté 2012. Comparées au compte général 2011, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient augmenter de 836,1 millions d'euros ou de 8,1%.

Il est à noter que le projet de budget amendé pour 2013 ne prévoit pas l'émission d'emprunts nouveaux.



Tableau 22 : Evolution comparative des recettes budgétaires

## Evolution comparative des recettes budgétaires

| Regroupement<br>des recettes<br>(en euros)            | Compte général 2010   |               | Compte général 2011   |               | Budget voté 2012      |               | Projet de budget 2013<br>amendé |               | Variation projet de budget<br>2013 amendé / budget voté<br>2012 |              | Variation projet de budget<br>2013 amendé / compte<br>général 2011 |               |
|---|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------------|---------------|---|--------------|--|---------------|
|   | en valeur             | en %          | en valeur             | en %          | en valeur             | en %          | en valeur                       | en %          | en valeur   | en %         | en valeur  | en %          |
| Impôts directs<br>(section 64.0)                      | 4.836.803.547         | 51,70         | 5.442.512.622         | 53,01         | 5.693.606.847         | 53,55         | 5.933.933.148                   | 53,24         | 240.326.301   | 4,22         | 491.420.526  | 9,03          |
| Impôts indirects<br>(sections 64.1 et 64.6)           | 2.830.626.533         | 30,26         | 3.085.753.120         | 30,06         | 3.270.135.644         | 30,76         | 3.506.059.000                   | 31,46         | 235.923.356   | 7,21         | 420.305.880  | 13,62         |
| Droits de douanes et d'accises<br>(section 64.5)      | 1.238.636.286         | 13,24         | 1.276.829.187         | 12,44         | 1.333.895.000         | 12,55         | 1.321.755.000                   | 11,86         | -12.140.000   | -0,91        | 44.925.813   | 3,52          |
| dont  |                       |               |                       |               |                       |               |                                 |               |   |              |  |               |
| Part UE BL **   | 974.533.381           | 78,68         | 977.928.799           | 76,59         | 1.009.000.000         | 75,64         | 965.000.000                     | 73,01         | -44.000.000   | -4,36        | -12.928.799  | -1,32         |
| <b>Total des recettes fiscales (1) *</b>              | <b>8.906.066.367</b>  | <b>95,20</b>  | <b>9.805.094.929</b>  | <b>95,51</b>  | <b>10.297.637.491</b> | <b>96,85</b>  | <b>10.761.747.148</b>           | <b>96,55</b>  | <b>464.109.657</b>  | <b>4,51</b>  | <b>956.652.219</b>   | <b>9,76</b>   |
| <b>Total des recettes non fiscales (2) *</b>          | <b>448.731.680</b>    | <b>4,80</b>   | <b>461.302.888</b>    | <b>4,49</b>   | <b>334.877.321</b>    | <b>3,15</b>   | <b>384.290.223</b>              | <b>3,45</b>   | <b>49.412.902</b>   | <b>14,76</b> | <b>-77.012.665</b>   | <b>-16,69</b> |
| <b>Total des recettes courantes (1) + (2) ***</b>     | <b>9.354.798.047</b>  | <b>84,88</b>  | <b>10.266.397.817</b> | <b>99,03</b>  | <b>10.632.514.812</b> | <b>99,44</b>  | <b>11.146.037.371</b>           | <b>99,49</b>  | <b>513.622.559</b>  | <b>4,83</b>  | <b>879.639.554</b>   | <b>8,57</b>   |
| <b>Total des recettes en capital (3) ***</b>          | <b>1.666.718.702</b>  | <b>15,12</b>  | <b>100.948.143</b>    | <b>0,97</b>   | <b>59.846.550</b>     | <b>0,56</b>   | <b>57.393.800</b>               | <b>0,51</b>   | <b>-2.452.750</b>   | <b>-4,10</b> | <b>-43.554.343</b>   | <b>-43,15</b> |
| dont  |                       |               |                       |               |                       |               |                                 |               |   |              |  |               |
| Droits de succession                                  | 46.075.230            |               | 47.873.932            |               | 47.000.000            |               | 47.000.000                      |               |   |              |  |               |
| Vente de bâtiments                                    | 1.282.309             |               | 4.014.976             |               | 2.000.000             |               | 2.000.000                       |               |   |              |  |               |
| Emprunt nouveau                                       | 1.597.500.000         |               | 0                     |               | 100                   |               | 100                             |               |   |              |  |               |
| Vente de participations                               | 30.922                |               | 33.730.774            |               | 1.000                 |               | 1.000                           |               |   |              |  |               |
| <b>Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)</b> | <b>11.021.516.749</b> | <b>100,00</b> | <b>10.367.345.961</b> | <b>100,00</b> | <b>10.692.361.362</b> | <b>100,00</b> | <b>11.203.431.171</b>           | <b>100,00</b> | <b>511.069.809</b>  | <b>4,78</b>  | <b>836.085.210</b>   | <b>8,06</b>   |

\* 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

### 4.2.1 Recettes courantes

En 2013, les recettes courantes s'élèveront, selon le Gouvernement, à 11.146 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 513,5 millions d'euros par rapport à 2012. Cette hausse provient principalement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 464,1 millions d'euros (+4,5%). Les recettes non fiscales connaîtront une croissance estimée à 49,4 millions d'euros (+14,8%) pour se chiffrer à 384,3 millions d'euros.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 32\*), « les prévisions de recettes courantes pour 2013 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

#### 4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget amendé 2013 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 10.761,7 millions d'euros, soit une progression de 4,5% par rapport au budget voté 2012 et de 9,8% par rapport au compte général de 2011.

Les recettes fiscales de l'exercice 2013 peuvent être ventilées à raison de 5.934 millions d'euros entre impôts directs, 3.506,1 millions d'euros d'impôts indirects et 1.321,8 millions d'euros de droits de douanes et d'accises.

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 stable au cours des années 2010 à 2013, évoluant entre 95% et 97%.

#### Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires amendées, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 5.141,5 millions d'euros (86,3%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit estimé de cet impôt pour 2013 se répartit de la façon suivante :

**Tableau 23 : Evolution des impôts directs**

| Impôts directs                                   | Budget<br>voté 2012<br>(en<br>millions) | Projet de<br>budget<br>amendé<br>2013 (en<br>millions) | Part<br>relative<br>(en %) | Variation<br>2012/2013 |              |
|--|---|--|----------------------------|------------------------|--------------|
|  |   |  |                            | en<br>millions         | en %         |
| Impôt fixé par voie d'assiette                   | 620,0                                   | 690,0  | 11,6                       | +70,0                  | +11,3        |
| Impôt sur le revenu des collectivités            | 1.550,0                                 | 1.560,0  | 26,2                       | +10,0                  | +0,6         |
| Impôt retenu sur les traitements et salaires     | 2.650,0                                 | 2.660,0  | 44,6                       | +10,0                  | +0,4         |
| Impôt sur les revenus de capitaux                | 280,0                                   | 230,0  | 3,9                        | -50,0                  | -17,9        |
| Impôt concernant les contribuables non résidents | 1,0                                     | 1,5  | 0,0                        | +0,5                   | +50          |
| <b>Impôt général sur le revenu</b>               | <b>5.101,0</b>                          | <b>5.141,5</b>   | <b>86,3</b>                | <b>+40,5</b>           | <b>+0,8</b>  |
| Autres impôts directs                            | 617,3                                   | 817,8  | 13,7                       | +200,5                 | +32,5        |
| <i>Dont Impôt sur la fortune</i>                 | <i>230,0</i>                            | <i>275,0</i>   | <i>4,6</i>                 | <i>+45,0</i>           | <i>+19,6</i> |
| <b>Total</b>                                     | <b>5.718,3</b>                          | <b>5.959,3</b>   | <b>100,00</b>              | <b>+79,5</b>           | <b>+1,4</b>  |

Sources : budget voté 2012, projet de budget amendé 2013; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu augmente par rapport à 2012 de 0,8% (40,5 millions d'euros). Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devraient se chiffrer respectivement à 1.560 millions d'euros, soit une hausse de 10 millions d'euros (0,6%) et à 2.660 millions d'euros, soit une augmentation de 10 millions d'euros (0,4%) en 2013.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2013, le projet de budget table sur une augmentation de 70 millions d'euros par rapport au budget voté de 2012, soit +11,3%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 230 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 17,9% de moins par rapport au budget voté 2012.

Parmi les autres impôts directs (817,8 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 275 millions d'euros en 2013, soit une progression de 19,6% ou de 45 millions d'euros.

Concernant l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, des prévisions de recettes respectivement de 50 et de 35 millions d'euros sont inscrites au projet de budget compte tenu des taux d'intérêt se situant à un niveau assez faible.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne a généré un montant de 33,6 millions d'euros au 30 septembre 2012, dépassant de 4,3 millions d'euros le montant encaissé il y a un an. Le montant prévu au budget voté 2012 (40 millions d'euros) sera probablement atteint, étant donné que 84% des recettes projetées sont recouvrées.

Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2012 s'élèvent à 42,7 millions d'euros, alors que le budget voté avait tablé sur une recette de 45 millions d'euros. Etant donné que presque l'intégralité des versements a déjà été effectuée, la prévision budgétaire ne se réalisera pas à la fin de l'exercice en cours, avec comme conséquence une légère moins-value de recettes de l'ordre de 2,2 millions d'euros.

L'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques est chiffré à 377,3 millions d'euros, ce qui équivaut à une progression de 65,1% en 2013.

### **Impôts indirects**

Suivant le tableau ci-dessous, le produit net de la TVA pour 2013 est estimé à 2.644,7 millions d'euros, soit 53,4% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une hausse de 10,2% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2012. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 965,0 millions d'euros, soit une diminution de 4,4% par rapport au budget voté 2012. Elle constitue 19,5% des impôts indirects.

En 2013, la croissance globale de 233,1 millions d'euros (+4,9%) au titre des impôts indirects provient principalement de la plus-value de recettes de la TVA (+244 millions d'euros). Les recettes communes de l'UEBL et celles relatives à la taxe d'abonnement sont censées diminuer respectivement de 44 millions d'euros et de 30 millions d'euros, alors que les droits d'enregistrement devraient connaître une progression de 18 millions d'euros.

Les recettes envisagées des autres impôts indirects sont évaluées à 583,1 millions d'euros pour l'année à venir, soit une augmentation de 45,1 millions d'euros ou 8,4%.

**Tableau 24 : Evolution des impôts indirects**

| Impôts indirects            | Budget voté 2012<br>(en millions) | Projet de budget 2013<br>(en millions) | Part relative<br>(en %) | Variation 2012/2013 |             |
|-----------------------------|-----------------------------------|--|-------------------------|---------------------|-------------|
|                             |                                   |  |                         | en millions         | en %        |
| Recettes nettes de TVA      | 2.400,7                           | 2.644,7                                | 53,4                    | +244,0              | +10,2       |
| Recettes communes de l'UEBL | 1.009,0                           | 965,0                                  | 19,5                    | -44,0               | -4,4        |
| Taxe d'abonnement           | 630,0                             | 600,0                                  | 12,1                    | -30,0               | -4,8        |
| Droits d'enregistrement     | 140,0                             | 158,0                                  | 3,2                     | +18,0               | +12,9       |
| Autres impôts indirects     | 538,0                             | 583,1                                  | 11,8                    | +45,1               | +8,4        |
| <b>Total</b>                | <b>4.717,7</b>                    | <b>4.950,8</b>                         | <b>100,00</b>           | <b>+233,1</b>       | <b>+4,9</b> |

Sources : budget voté 2012, projet de budget amendé 2013 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-après présente l'évolution de la quote-part des impôts directs et indirects entre 2010 et 2013. Il ressort du tableau que la quote-part des impôts reste quasiment stable au cours de la période sous revue.

Selon les prévisions budgétaires amendées pour 2013, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 55,4%.

|                              | Impôts directs<br>(en %) | Impôts indirects<br>(en %) |
|------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Compte 2010                  | 54,0                     | 46,0                       |
| Compte 2011                  | 55,8                     | 44,2                       |
| Budget voté 2012             | 55,5                     | 44,5                       |
| Projet de budget amendé 2013 | 55,4                     | 44,6                       |

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 2012 et au projet de budget amendé 2013 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

**Tableau 25 : Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects**

|         | Impôts directs                            |      |  |      | Impôts indirects                         |      |   |      |
|---------|---|------|--|------|--|------|---|------|
|         | Impôt sur le revenu des collectivités (*) |      | Impôt retenu sur les traitements et salaires (*) |      | Taxe sur la valeur ajoutée (produit net) |      | Part dans les recettes communes de l'UEBL |      |
|         | en mio                                    | en % | en mio   | en % | en mio                                   | en % | en mio                                    | en % |
| CG 2005 | 1.105,7                                   | 32,3 | 1.477,3  | 43,1 | 1.046,4                                  | 36,7 | 812,7                                     | 28,5 |
| CG 2006 | 1.272,9                                   | 32,1 | 1.654,1  | 41,8 | 1.444,0                                  | 41,2 | 932,6                                     | 26,6 |
| CG 2007 | 1.381,7                                   | 33,1 | 1.862,1  | 43,3 | 1.666,1                                  | 42,1 | 992,1                                     | 25,0 |
| CG 2008 | 1.367,8                                   | 29,8 | 2.124,2  | 46,2 | 1.945,2                                  | 47,5 | 990,7                                     | 24,2 |
| CG 2009 | 1.416,8                                   | 30,5 | 1.995,7  | 43,0 | 1.886,3                                  | 50,5 | 953,8                                     | 25,5 |
| CG 2010 | 1.459,5                                   | 30,0 | 2.114,5  | 43,5 | 2.025,7                                  | 49,0 | 974,5                                     | 23,6 |
| CG 2011 | 1.573,8                                   | 28,8 | 2.314,2  | 42,3 | 2.233,4                                  | 49,3 | 977,9                                     | 21,8 |
| BV 2012 | 1.550,0                                   | 27,1 | 2.650,0  | 46,3 | 2.400,7                                  | 50,9 | 1.009,0                                   | 21,4 |
| PB 2013 | 1.560,0                                   | 26,2 | 2.660,0  | 44,6 | 2.644,7                                  | 53,4 | 965,0                                     | 19,5 |

(\*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2005-2011, budget voté 2012, projet de budget amendé 2013 ; tableau : Cour des comptes

La croissance de l'activité économique, notamment dans le secteur financier, la croissance de la masse salariale, l'implantation et le développement des activités dans le domaine du commerce électronique, ainsi que l'évolution globalement favorable de l'emploi ont eu des effets positifs sur le rendement des recettes fiscales au cours des années 2005 à 2008.

Toutefois, la crise financière et la dégradation de l'activité économique qui en découle, ainsi que les mesures d'allègements fiscaux ont eu un impact sur le niveau des impôts directs et des impôts indirects de l'exercice 2009. Si la crise n'a pas conduit à une diminution notable des recettes de l'IRC en 2009, ceci est dû au recours aux soldes d'impôt.

L'exercice 2011 a clôturé avec un déficit de 361,2 millions d'euros, alors que le budget voté avait prévu un déficit de 709 millions d'euros, soit une variation de 347,8 millions d'euros.

Suivant les chiffres du compte général 2011, des plus-values importantes ont été réalisées au titre de l'IRC (+124 millions d'euros), de la TVA (+155 millions d'euros), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+47 millions d'euros) et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+54 millions d'euros). L'impôt retenu sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune ont généré des plus-values de recettes de respectivement 84 et de 76 millions d'euros. Des moins-values de recettes sont à signaler au niveau de la taxe d'abonnement (12 millions d'euros) et des droits d'enregistrement (25 millions d'euros).

Concernant l'exercice en cours, le montant encaissé des principales catégories d'impôts se chiffre à 6.694 millions d'euros au 30 septembre 2012 alors que les prévisions de recettes figurant au budget voté s'élèvent à 9.068 millions d'euros. En d'autres termes, 74% des recettes prévues en 2012 ont d'ores et déjà été encaissées alors que le taux de réalisation au même moment de l'année précédente s'élevait à 81%. Ce mouvement de baisse laisse entrevoir la réalisation d'une moins-value de recettes, dont le niveau est évidemment fonction de la situation conjoncturelle du dernier trimestre ainsi que d'un recours plus ou moins prononcé aux soldes d'impôt.

### Dépendance budgétaire vis-à-vis du secteur financier

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2011 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'IRC, 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 26 : 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 |                                   |       |
| <b>2003</b> | 1.365,8 | 979,5             | 1.221,1 | 355,0             | 130,8    | 67,4              | 154,1   | 86,1              | 1.488,0                           | 51,8% |
| <b>2004</b> | 1.113,1 | 759,9             | 1.364,1 | 382,8             | 142,8    | 72,5              | 133,5   | 60,7              | 1.275,9                           | 46,4% |
| <b>2005</b> | 1.151,8 | 793,7             | 1.515,2 | 416,6             | 210,7    | 64,0              | 164,6   | 96,1              | 1.370,4                           | 45,0% |
| <b>2006</b> | 1.326,0 | 787,3             | 1.696,6 | 451,1             | 349,0    | 83,9              | 149,6   | 90,4              | 1.412,7                           | 40,1% |
| <b>2007</b> | 1.439,3 | 987,7             | 1.909,8 | 526,4             | 243,1    | 155,3             | 171,6   | 124,0             | 1.793,4                           | 47,6% |
| <b>2008</b> | 1.424,8 | 929,7             | 2.178,6 | 607,9             | 250,3    | 64,3              | 168,6   | 124,0             | 1.725,9                           | 42,9% |
| <b>2009</b> | 1.475,8 | 1.024,9           | 2.046,9 | 548,1             | 260,6    | 93,0              | 210,9   | 164,4             | 1.830,4                           | 45,8% |
| <b>2010</b> | 1.520,3 | 950,6             | 2.168,7 | 567,3             | 287,8    | 91,3              | 208,4   | 157,1             | 1.766,3                           | 42,2% |
| <b>2011</b> | 1.656,7 | 1.209,3           | 2.415,7 | 603,6             | 303,9    | 144,0             | 256,0   | 175,9             | 2.132,8                           | 46,0% |

(\*) avant déduction impôt de solidarité

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

Il ressort du tableau ci-avant que la contribution relative du secteur financier est passée de 42,9% en 2008 à 46,0% en 2011. Pour la seule année 2011, les encaissements en provenance du secteur financier ont atteint un montant de 2.132,8 millions d'euros (soit 39% des impôts directs ou 20,8% des recettes courantes) se situant à 20,7% au-dessus du niveau encaissé en 2010.

Comme toutefois l'activité des banques et des organismes de placement a des répercussions sur d'autres impôts, telle que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (617,9 millions d'euros en 2011), la contribution du secteur financier dans les recettes courantes reste prépondérante (26,8% en 2011).

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées.

**Tableau 27 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)**

|      | IRC (*) | RTS(*) | Capitaux | Fortune |
|------|---------|--------|----------|---------|
| 2003 | 71,7    | 29,1   | 51,5     | 55,9    |
| 2004 | 68,3    | 28,1   | 50,8     | 45,5    |
| 2005 | 68,9    | 27,5   | 30,4     | 58,3    |
| 2006 | 59,4    | 26,6   | 24,0     | 60,5    |
| 2007 | 68,6    | 27,6   | 63,9     | 72,3    |
| 2008 | 65,2    | 27,9   | 25,7     | 73,6    |
| 2009 | 69,4    | 26,8   | 35,7     | 78,0    |
| 2010 | 62,5    | 26,2   | 31,7     | 75,4    |
| 2011 | 73,0    | 25,0   | 47,4     | 68,7    |

(\*) avant déduction impôt de solidarité

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

En 2011, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 73% (1.209,3 millions d'euros), soit une hausse de 10,5 points de % par rapport à 2010. La part du secteur financier dans le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires a diminué pour s'établir à 25% en 2011.

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 établie respectivement à 47,4 et 68,7% en 2011.

Force est de constater que, sur base des chiffres sous rubrique, la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. A la page 15\* de l'exposé introductif du projet de budget 2012, il est noté que les activités financières ont largement contribué au repli du PIB constaté au 1<sup>er</sup> trimestre de l'exercice en cours. En effet, il est souligné que « ce recul de la valeur ajoutée du secteur financier s'explique en grande partie par l'orientation négative relevée au niveau de la distribution de crédit, que celle-ci soit destinée à d'autres banques, à des entreprises ou à des ménages ».



L'absence de confiance au niveau du marché interbancaire, les incertitudes quant à la durée de la crise de la dette souveraine ainsi que les effets des mesures de régulation des activités financières actuellement en discussion au niveau communautaire sont autant de facteurs qui influenceront le développement des activités du secteur bancaire. Dans ce contexte de développement économique et financier défavorable, des mesures de consolidation des finances publiques supplémentaires, au-delà de celles envisagées pour 2013, s'avéreront nécessaires afin de respecter à moyen terme l'objectif d'un budget équilibré.

#### 4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2013, les recettes non fiscales sont évaluées à 384,3 millions d'euros, soit 3,5% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (35 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (62,5 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (140 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (P&T : 30 millions d'euros, BCEE : 30 millions d'euros).

Comparées au budget voté 2012, les recettes non fiscales devraient augmenter de 49,4 millions d'euros (+14,8%) en 2013.

#### 4.2.2 Recettes en capital

Pour 2012, les recettes en capital sont fixées à 57,4 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 47 et 2 millions d'euros.

Il convient de relever que, suivant l'article 41 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant total de 4,5 milliards d'euros dont 2 milliards seraient affectés au refinancement de l'emprunt public ayant servi en 2008 au financement de la participation de l'Etat dans le capital d'un établissement bancaire. Le solde de 2,5 milliards d'euros servirait au financement du déficit (1,5 milliard d'euros) ainsi qu'au financement des investissements de l'Etat et des participations de l'Etat dans le capital d'organismes internationaux (1 milliard d'euros).

### 4.3 Estimations effectuées par la Cour

#### Evolution des recettes estimées de l'exercice 2011

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2011, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2011, avaient dégagé une plus-value de 683 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2011, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une plus-value de 502 millions d'euros.

L'écart d'estimation de 181 millions d'euros s'explique par le fait que la Cour avait surestimé la plus-value de recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (124 millions d'euros), de l'impôt sur la fortune (20 millions d'euros) et de la taxe d'abonnement (31 millions d'euros).

#### Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2012 et hypothèses de croissance pour 2013

Il est à souligner que le projet de budget amendé 2013 se base toujours sur une hypothèse de croissance du PIB en valeur de 3,8%. Or, les perspectives macro-économiques actuelles pour 2012 et 2013 montrent que l'hypothèse de croissance initiale a été trop optimiste et qu'elle devrait faire l'objet d'une révision à la baisse. La question est de savoir à combien le ralentissement de la croissance se chiffrera. La Cour a estimé le risque sur les recettes courantes entre 100 et 110 millions euros dans l'hypothèse d'un ralentissement de la croissance de 1% du PIB en valeur, soit 2,8 au lieu de 3,8% pour 2013 (élasticité égale à 0,8).

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires amendées pour 2013, la Cour a évalué les recettes attendues pour 2012. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2012, 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.

A noter que ces huit catégories d'impôt représentent quelques 82% des recettes fiscales du projet de budget amendé 2013.

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 2008 à 2011 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2012.

Pour 2012, les calculs de la Cour dégagent une moins-value de recettes de 188 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2012. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2012 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget amendé 2013.

**Tableau 28 : Estimations de la Cour pour 2012 et hypothèses de croissance pour 2013**

|                | Données gouvernementales |                                      |  | Estimations de la Cour            |                                       |              | Projet de budget 2013 | Hypothèse 2013 |
|----------------|--------------------------|--------------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------|-----------------------|----------------|
|                | Budget voté 2012         | Recettes effectives au 30 sept. 2012 | Taux de réalisation 30 sept. / budget voté | Recettes estimées au 31 déc. 2012 | Ecarts estimations / budget voté 2012 | Ecart estimé |                       |                |
|                | en mio €                 | en mio €                             | en %                                       | en mio €                          | en mio €                              | en %         | en mio €              | en %           |
| Collectivités  | 1.550                    | 1.185                                | 76,4                                       | 1.528                             | -22                                   | -1,4         | 1.560                 | 2,1            |
| Assiette       | 620                      | 465                                  | 75,1                                       | 649                               | 29                                    | 4,7          | 690                   | 6,3            |
| Traitements    | 2.650                    | 1.823                                | 68,8                                       | 2.442                             | -208                                  | -7,8         | 2.660                 | 8,9            |
| Capitaux       | 280                      | 182                                  | 65,1                                       | 234                               | -46                                   | -16,3        | 230                   | -1,9           |
| Fortune        | 230                      | 205                                  | 89,1                                       | 278                               | 48                                    | 20,7         | 275                   | -0,9           |
| TVA            | 2.968                    | 2.277                                | 76,7                                       | 2.994                             | 26                                    | 0,9          | 3.235                 | 8,1            |
| Enregistrement | 140                      | 105                                  | 75,3                                       | 155                               | 15                                    | 11,0         | 158                   | 1,7            |
| Abonnement     | 630                      | 452                                  | 71,7                                       | 599                               | -31                                   | -4,9         | 600                   | -0,1           |
| <b>Total</b>   | <b>9.068</b>             | <b>6.694</b>                         | <b>73,8</b>                                | <b>8.880</b>                      | <b>-188</b>                           | <b>-2,1</b>  | <b>9.408</b>          | <b>5,9</b>     |

Sources : budget 2012, projet de budget 2013 amendé ; 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.).

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

### 4.3.1 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'impôts et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer.

Par l'introduction du système dit de l'auto-imposition en 2010, l'administration s'apprête à résorber les soldes d'impôts accumulés au cours des dernières années. Dans une première phase, le système visait uniquement les entreprises ne relevant pas du secteur bancaire, alors que, dès 2011, il a été généralisé à l'ensemble des contribuables. Ce faisant, l'administration a fortement réduit ses délais d'encaissement faisant apparaître les exercices 2010 à 2013 dans une perspective économique plus favorable.

Ainsi, pour les années 2010 à 2012, l'effet cumulé de l'auto-imposition peut être chiffré à quelque 450 millions d'euros.

**Tableau 29 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances**

| Années                                    | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012*          | 2013**         |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Recours aux soldes                        | 390,9          | 567,1          | 570,7          | 643,3          | 567,9          | 550,0          |
| Avances                                   | 976,9          | 858,9          | 888,8          | 930,6          | 960,0          | 960,0          |
| Modification du régime fiscal des Soparfi | -              | -              | -              | -              | -              | 50,0           |
| <b>Total</b>                              | <b>1.367,8</b> | <b>1.416,8</b> | <b>1.459,5</b> | <b>1.573,9</b> | <b>1.527,9</b> | <b>1.560,0</b> |
| <b>Variation recours aux soldes</b>       | <b>-15,8%</b>  | <b>45,1%</b>   | <b>0,6%</b>    | <b>12,7%</b>   | <b>-11,7%</b>  | <b>-3,1%</b>   |
| <b>Variation avances</b>                  | <b>6,5%</b>    | <b>-13,0%</b>  | <b>4,6%</b>    | <b>4,7%</b>    | <b>3,2%</b>    | <b>0%</b>      |
| <b>Variation PIB (valeur)</b>             | <b>5,7%</b>    | <b>-4,9%</b>   | <b>10,8%</b>   | <b>6,8%</b>    | <b>2,6%</b>    | <b>3,8%</b>    |

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

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

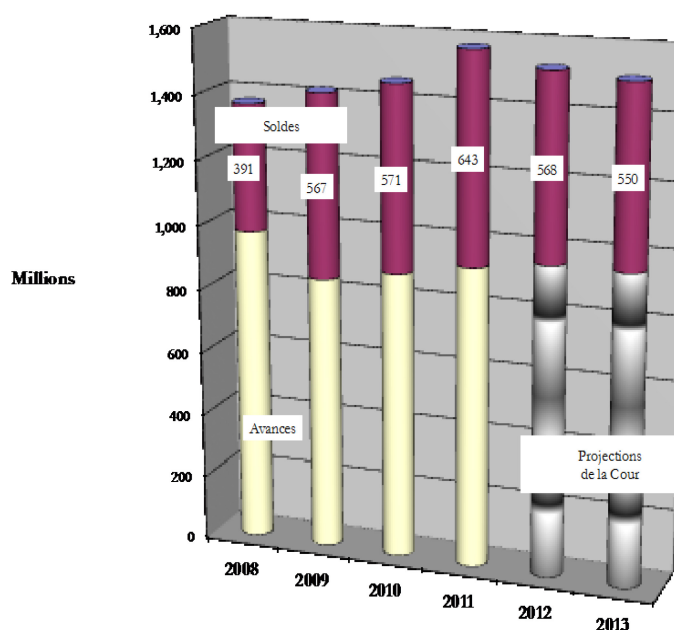
Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2011 (1.574 millions d'euros) a dépassé les 1.450 millions d'euros prévus au budget voté 2011 tout en restant quelque 124 millions d'euros en dessous des estimations de la Cour (1.698 millions d'euros).

Après une hausse de 45,1% des soldes d'impôt en 2009, le recours aux dossiers non encore imposés est resté stable en 2010 pour progresser de 12,7% en 2011.

Suivant l'estimation de l'administration concernée, le montant total des impositions restant encore à établir pour les années d'imposition 2008-2011 s'élève à 570 millions d'euros au 30 septembre 2012. Le montant effectivement encaissé au 30 septembre 2012 s'élève à 1.185 millions d'euros, dont la répartition entre avances et soldes se présente comme suit : 428 millions d'euros de soldes et de 757 millions d'euros d'avances.

La Cour estime à 1.528 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2012, soit une diminution de 1,4% par rapport aux 1.550 millions d'euros inscrits au budget voté de 2012. Etant donné que le montant des avances fixées par l'administration devrait atteindre les 960 millions d'euros (hors impôt solidarité), il en résulte un recours aux soldes de 568 millions d'euros, soit une diminution de 11,7% par rapport à 2011.

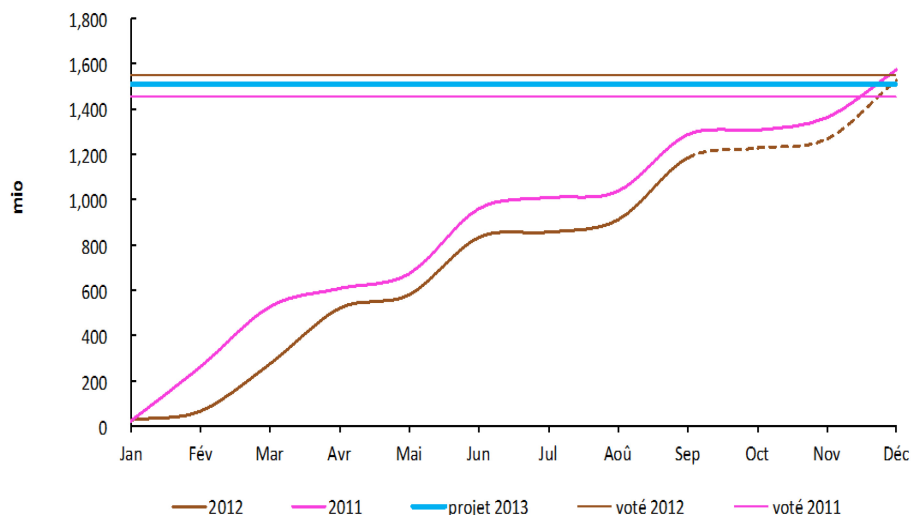
**Graphique 30 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)**



*Graphique : Cour des comptes*

Dans le cadre de son avis sur le projet de loi concernant le budget 2012, la Cour avait noté que « le maintien d'un niveau élevé des avances trimestrielles devait avoir comme conséquence un épuisement des soldes d'impôt cumulés au cours d'exercices antérieurs ». Or, force est de constater qu'aussi bien en 2012 qu'en 2013 le recours aux soldes se maintiendra à des niveaux considérables.

L'auto-imposition, ainsi que les efforts entrepris par l'administration afin de réduire les retards dans le traitement des dossiers à imposer vont cependant contribuer à accélérer l'absorption des soldes d'impôt.

**Graphique 31 : Impôt sur le revenu des collectivités**

*Graphique : Cour des comptes*

Avec une hypothèse de croissance de 2,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2012, la prévision amendée au titre de l'IRC pour 2013 peut paraître trop optimiste. Le niveau des avances à encaisser reste stable en 2013. 550 millions d'euros des 1.560 millions d'euros inscrits au projet de budget 2013 proviennent de soldes d'impôt.

Toutefois, la Cour est dans l'impossibilité de mettre en relation les prévisions budgétaires avec les perspectives conjoncturelles moins favorables. Au-delà de l'encaisse à réaliser en 2013, le rythme d'absorption des soldes d'impôt et l'adéquation des avances fixées constituent les incertitudes majeures pour les exercices à venir.

#### 4.3.2 Impôt sur la fortune

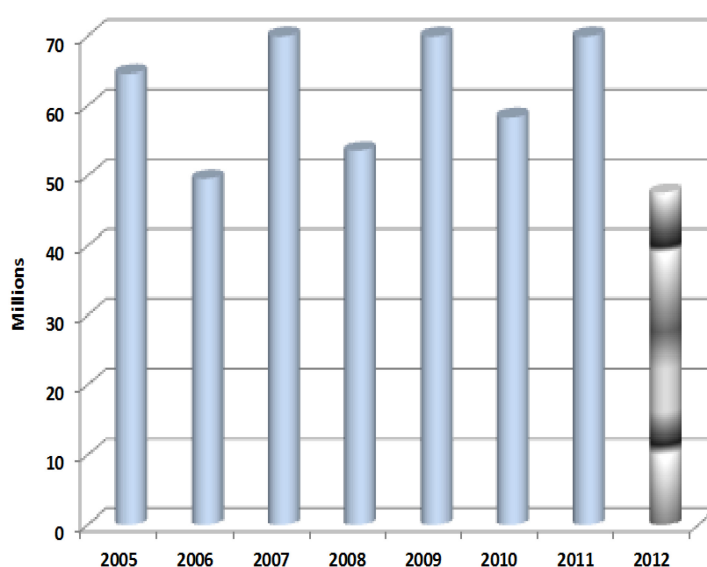
L'impôt sur la fortune (IF) est directement lié au rythme de traitement des dossiers de l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006.

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues entre 2008 et 2011 provient du secteur financier, soit 74% en moyenne. Une répartition à l'intérieur du secteur financier permet encore de constater que 80% en moyenne de l'IF provient des sociétés de participation financière (SOPARFI) sur cette période.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances, ce qui a pour effet que cet impôt dépasse systématiquement la prévision budgétaire. Ainsi, entre

2005 et 2011, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 446 millions d'euros. Pour le seul exercice 2011, la plus-value s'est élevée à 76 millions d'euros.

**Graphique 32 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune**

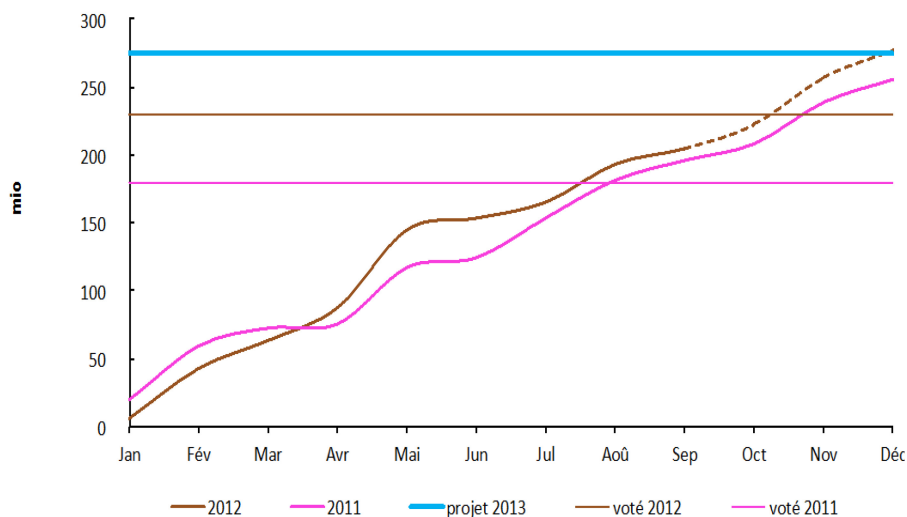


*Graphique : Cour des comptes*

Les données disponibles pour l'IF ne permettent cependant pas une analyse approfondie sachant que le rythme de traitement des dossiers par l'administration concernée est lié à celui de l'IRC. Il est impossible de savoir si les avances étaient adaptées de manière appropriée, si les allègements fiscaux ont eu l'effet escompté ou si les entreprises ont préféré payer l'IF aux dépens d'investissements nouveaux déductibles.

D'après l'estimation de l'administration concernée, le montant total des impositions encore à établir pour les années d'imposition 2008-2011 s'élève à 70 millions d'euros au 30 septembre 2012. Le montant effectivement encaissé au 30 septembre 2012 s'élève à 205 millions d'euros qui se répartit à raison de 131 millions d'euros de soldes et de 74 millions d'euros d'avances.

Pour l'année 2012, la Cour estime à 278 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une augmentation de 8,6% par rapport aux recettes effectives de 2011 (256 millions d'euros). Compte tenu de la prévision affichée au budget voté 2012 (230 millions d'euros), l'IF devrait générer une plus-value de 48 millions d'euros.

**Graphique 33 : Impôt sur la fortune**

*Graphique : Cour des comptes*

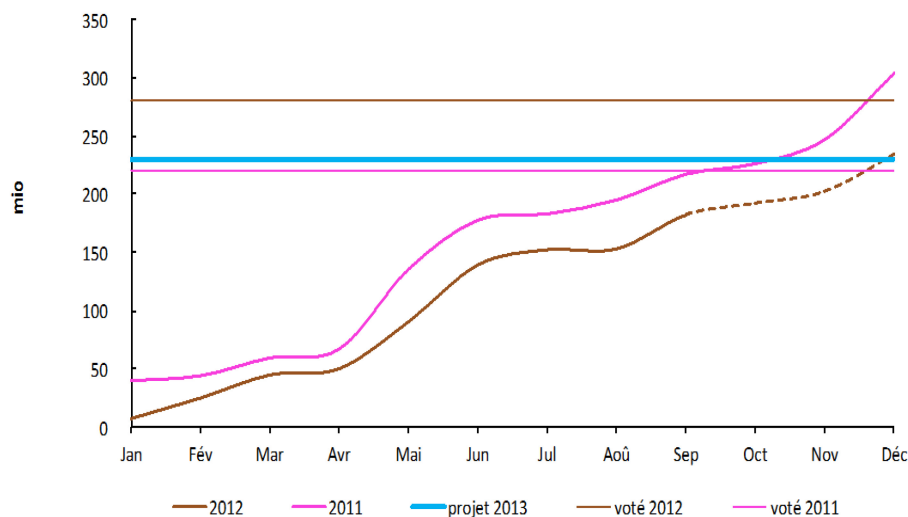
Par rapport aux estimations de la Cour pour 2012, le projet de budget prévoit une décroissance de 0,9%, à savoir 275 millions d'euros. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que cette prévision peut paraître trop optimiste.

#### 4.3.3 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception, mais dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. À souligner que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôts insignifiants (précompte à la source).

La Cour estime à 234 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2012. Comparé au montant de 280 millions d'euros prévu au budget voté 2012, il en résulte une moins-value de recettes de 46 millions d'euros.



**Graphique 34 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux**

*Graphique : Cour des comptes*

Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement des affaires de quelques sociétés importantes (quelques 12 contribuables payent 75% de cet impôt) et présente en conséquence une volatilité non négligeable.

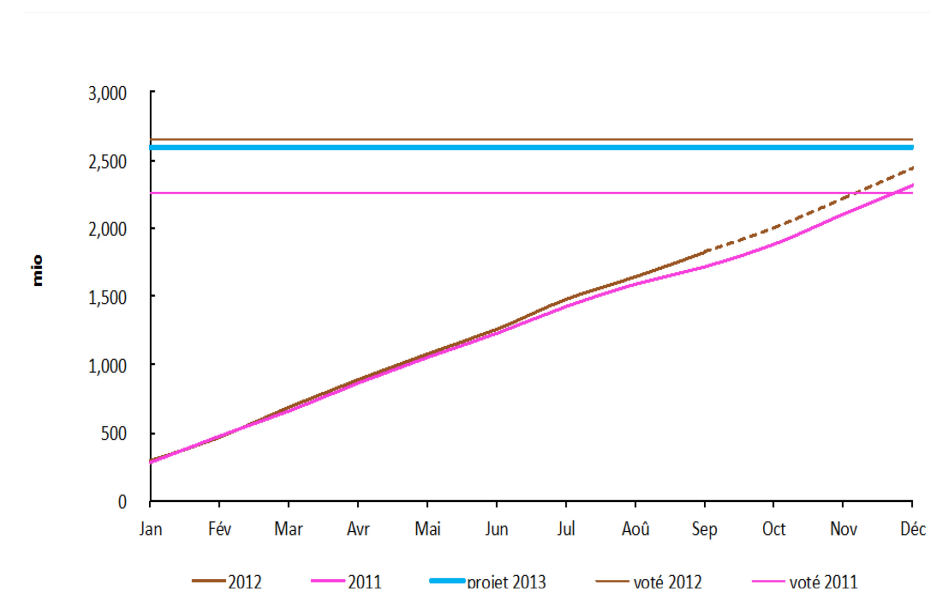
Dans un contexte économique moins favorable, la prévision de 230 millions d'euros inscrite au projet de budget 2013 peut paraître difficilement réalisable.

#### 4.3.4 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.

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 2.442 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 5,5% par rapport aux recettes effectives de 2011 (2.314,2 millions d'euros).

Toutefois, compte tenu de la prévision budgétaire de 2.650 millions d'euros pour 2012, il en résultera une moins-value de recettes de 208 millions d'euros.

**Graphique 35 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires**

Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2012, la RTS devrait progresser de 8,9% en 2013. Au vu des derniers chiffres publiés relatifs à l'évolution de la masse salariale (+4,1%) et de l'emploi (+0,9%), le niveau amendé de 2.660 millions d'euros retenu au projet de budget paraît optimiste.

#### 4.3.5 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 des 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.

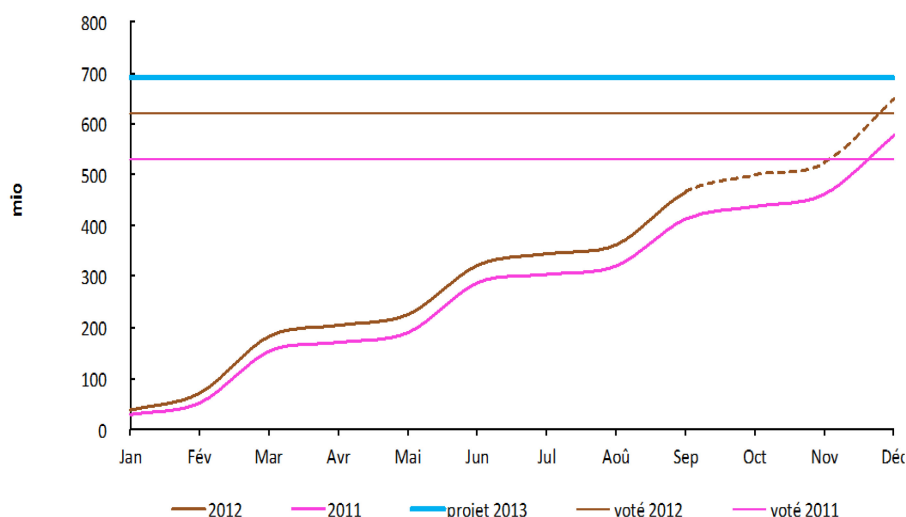
A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs et d'une adaptation insuffisante des avances qui le rendent plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

Ainsi, l'impôt fixé par voie d'assiette a fait l'objet d'une imposition volontariste. En effet, suivant le décompte de la recette réalisée au titre de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette, l'administration concernée a encore une fois accéléré le rythme d'imposition (solde d'impôt

+23,4%), notamment en raison de la non-adaptation des avances en 2008 suite à la baisse du taux de la 2<sup>e</sup> carte d'impôt, et a procédé à l'adaptation des avances (+22,5%) entre 2009 et 2011. Il en a résulté une plus-value de 208 millions d'euros sur cette période.

La Cour estime à 649 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2012. La Cour s'attend à une plus-value de l'ordre de 29 millions d'euros pour l'exercice en cours. Selon les informations de l'administration concernée, les avances sont fixées à 475 millions d'euros, soit une augmentation de 11% par rapport à 2011. Il s'ensuit un recours aux soldes de 174 millions d'euros, soit un niveau identique qu'en 2011.

### Graphique 36 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique : Cour des comptes

Le montant effectivement encaissé au 30 septembre 2012 s'élève à 465,5 millions d'euros. Il se répartit à raison de 126,5 millions d'euros de soldes et de 339 millions d'euros d'avances trimestrielles. Suivant l'administration compétente, le montant total des impositions restant encore à établir pour les années d'imposition 2008-2011 s'élève à 180 millions d'euros au 30 septembre 2012.

Afin d'atteindre le niveau estimé de la Cour (649 millions d'euros), le recours aux soldes au dernier trimestre de l'exercice 2012 devra nécessairement s'élever à 47,5 millions d'euros, ce qui est réalisable.

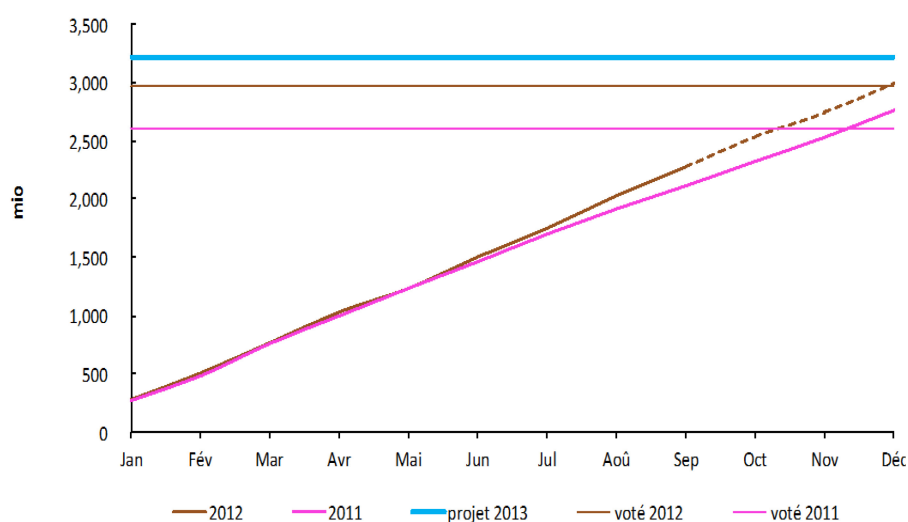
Le projet de budget 2013 table sur une recette de 690 millions d'euros (+6,3% par rapport à l'estimation de la Cour) dont 475 millions d'euros au titre d'avances trimestrielles et 215 millions d'euros de soldes d'impôt. La Cour considère que ce niveau paraît réalisable.

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. Avant 2007, en raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt était plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes de la TVA devrait dépasser le montant prévu au budget voté 2012 (2.968 millions d'euros). En conséquence, la TVA produirait une légère plus-value de recette de 26 millions d'euros, soit 0,9%, par rapport au budget voté de 2012.

Pour 2013, le projet de budget amendé prévoit une recette de 3.235 millions d'euros correspondant à une hypothèse de croissance de 8,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2012. Par rapport au budget voté 2012, cette progression s'élève à 9%.

### Graphique 37 : Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique : Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire amendée 2013, la Cour a analysé le montant de la TVA. Pour ce faire, la Cour a diminué le montant estimé de la TVA de la part provenant du secteur du commerce électronique et a tenu compte de la variation du solde net à rembourser.

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessous et suivant les informations de l'administration concernée, les recettes du secteur du commerce électronique se chiffrent respectivement à 680 et 780 millions d'euros pour les exercices 2012 et 2013.

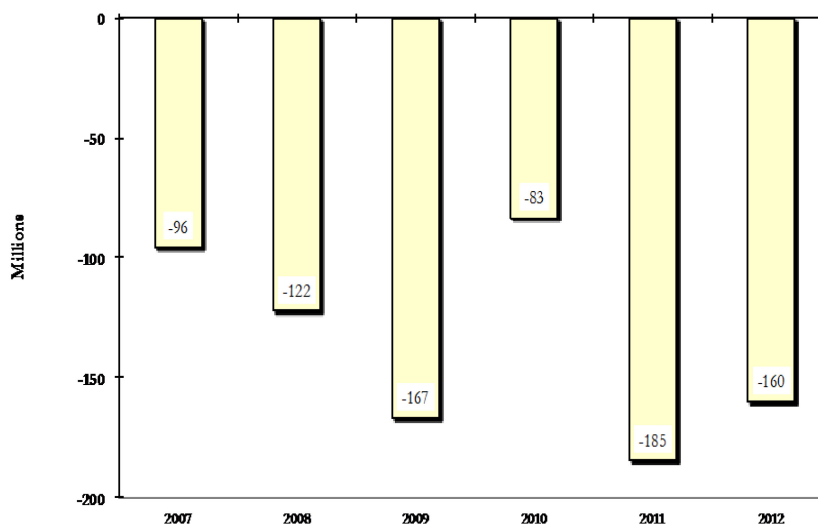
Abstraction faite de ces recettes, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux les réalités conjoncturelles nationales. Ainsi, pour 2012 et 2013, le montant ajusté de TVA s'élève respectivement à 2.314 et 2.455 millions d'euros permettant de dégager une croissance de 6,1%, réaliste à première vue.

**Tableau 38 : Recette ajustée de TVA**

|   | 2011  | 2012* | 2013<br>amendé | Hypothèse<br>2013 |
|---|-------|-------|----------------|-------------------|
| <b>Recette de TVA</b>                   | 2.763 | 2.994 | 3.235          | 8,1 %             |
| <b>E-commerce</b>                       | -546  | -680  | -780           |                   |
| <b>Recette ajustée TVA</b>              | 2.217 | 2.314 | 2.455          | 6,1%              |
| <b>Variation solde net à rembourser</b> | -102  | 25    | 0              |                   |
| <b>Produit estimé TVA</b>               | 2.115 | 2.339 | 2.455          | 5,0%              |

*Tableau : Cour des comptes ; Estimation de la Cour (\*)*

Concernant le secteur du commerce électronique, il est à souligner que le système actuel d'imposition sera aboli en 2019 avec une période transitoire entre 2015 et 2019 (décision du Conseil Ecofin de décembre 2007). A partir de cette date, la TVA est à verser dans le pays du consommateur. Au sujet de la période transitoire, il est prévu que pour les années 2015-2016, encore 30% des recettes de TVA du commerce électronique reviennent au Luxembourg. Pour les années 2017-2018, seulement 15% de ces mêmes recettes restent acquises pour le Luxembourg. Il est évident que l'expiration du système actuel aura de lourdes conséquences sur les finances publiques luxembourgeoises. La Cour a estimé l'impact négatif sur les recettes budgétaires à partir de 2015 à plus de 1% du PIB ou à quelque 25% des recettes brutes de TVA.

**Graphique 39 : Évolution du solde net à rembourser (au 30 septembre)**

*Graphique : Cour des comptes*

Pour ce qui est des assujettis en activité, le montant de la TVA à encaisser s'élève à 290 millions d'euros alors que le montant à rembourser se chiffre à 450 millions d'euros au 30 septembre 2012. Il s'en dégage un solde net à rembourser de 160 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 185 millions d'euros, il en résulte une diminution de 25 millions d'euros, correspondant à une réduction de l'endettement de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant un droit à la restitution de la TVA.

En d'autres termes, les recettes brutes de la TVA sont sous-estimées de 25 millions d'euros pour la seule année 2012. Si on ajoute ces 25 millions d'euros du montant ajusté de la TVA, il en résulte une hypothèse de croissance de 5%.

En admettant que le solde net à rembourser reste stable, la Cour est d'avis que la prévision au projet de budget amendé 2013 peut paraître optimiste, compte tenu d'une baisse probable des perspectives de croissance pour 2013.

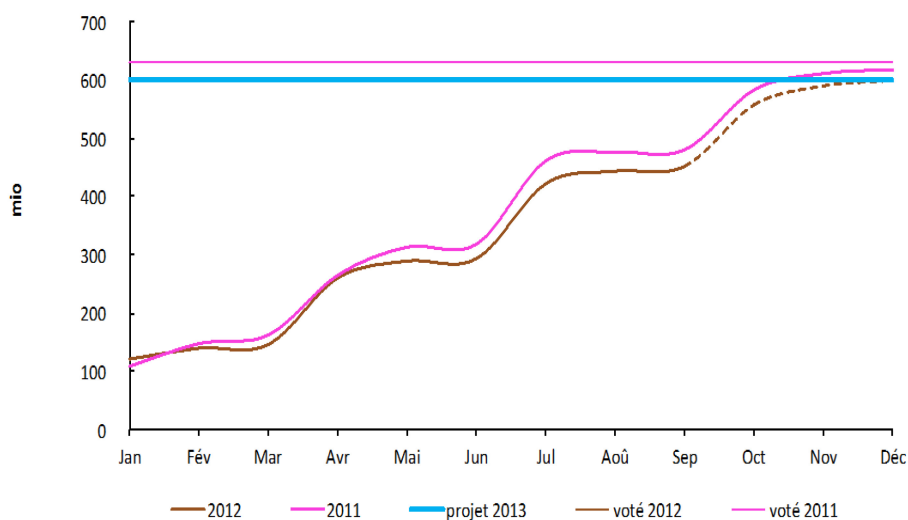
### 4.3.7 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des grands fonds d'investissements et autres organismes de placement collectif, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'état des marchés boursiers. L'évolution de cet impôt dépend également de la gestion de trésorerie des assujettis.

Suivant le compte général 2011, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 618 millions d'euros dégagant une moins-value de 12 millions d'euros.

Pour 2012, la Cour estime la recette à 599 millions d'euros produisant une moins-value de 31 millions d'euros par rapport aux 630 millions d'euros prévus au budget voté pour 2012. En effet, la taxe d'abonnement a progressé de manière moins importante au cours des neuf premiers mois de 2012 qu'au cours des neuf premiers mois de l'exercice précédent.

**Graphique 40 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés**



*Graphique : Cour des comptes*

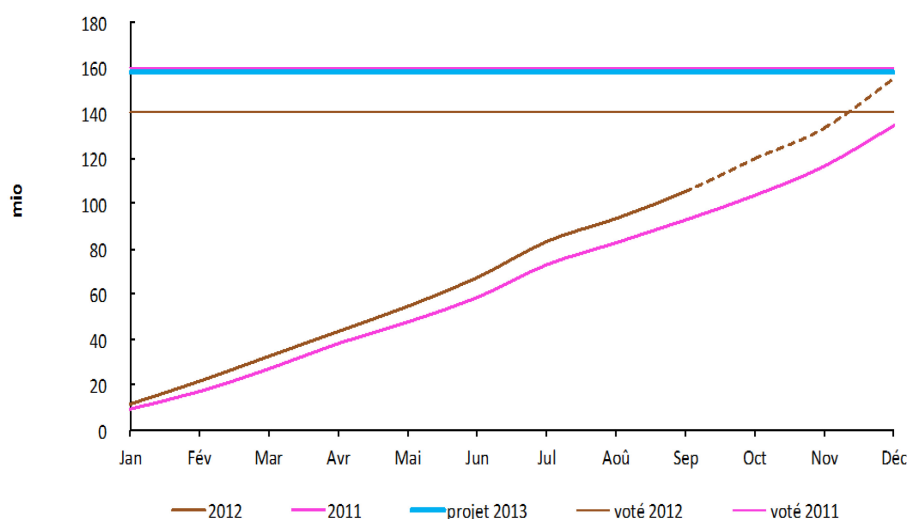
Le projet de budget 2013 table sur une prévision de 600 millions d'euros, soit un montant presque identique aux estimations de la Cour pour 2012. Compte tenu de la fébrilité actuelle des marchés financiers, la Cour estime que la prévision relative au produit de la taxe d'abonnement doit être considérée avec prudence.

### 4.3.8 Droits d'enregistrement

L'évolution 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.

La Cour estime à 155 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 15 millions d'euros par rapport aux 140 millions d'euros inscrits au budget voté 2012.

**Graphique 41 : Droits d'enregistrement**



*Graphique : Cour des comptes*

Suivant le projet de budget 2013, les recettes fiscales sont évaluées à 158 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de la Cour pour 2012, les droits d'enregistrement afficheront une augmentation de 3 millions d'euros, soit +1,9%.

A défaut d'informations précises sur l'évolution du marché immobilier et du crédit d'impôt sur les actes notariaux, la Cour ne peut pas s'exprimer sur l'hypothèse retenue au projet de budget.



### 4.3.9 Les recettes communales

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

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 FCDF.

Le tableau suivant présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2012. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2013.

**Tableau 42 : Recettes communales (ICC, FCDF)**

| (mio €)             | Budget voté<br>2012 | Estimations<br>Cour 2012 | Écarts     | Projet budget<br>amendé 2013 | Hypothèses<br>2013 |
|---------------------|---------------------|--------------------------|------------|------------------------------|--------------------|
| <b>ICC</b>          | <b>580</b>          | <b>607</b>               | <b>27</b>  | <b>580</b>                   | <b>-4,4%</b>       |
| <b>FCDF dont :</b>  | <b>755</b>          | <b>725</b>               | <b>-30</b> | <b>778</b>                   | <b>7,3%</b>        |
| RTS (18%)           | 477                 | 440                      | -37        | 479                          | 8,9%               |
| Assiette (18%)      | 112                 | 117                      | 5          | 124                          | 6,3 %              |
| TVA (10%)           | 267                 | 269                      | 3          | 294                          | 9,3%               |
| Taxe auto (20%)     | 14                  | 14                       | 0          | 14                           | 3,7%               |
| Montant forfaitaire | 23                  | 23                       | 0          | 9                            | 0,0%               |
| "- Enseignants"     | -137                | -137                     | 0          | -142                         |                    |
| <b>TOTAL</b>        | <b>1.335</b>        | <b>1.332</b>             | <b>-3</b>  | <b>1.358</b>                 | <b>2,0%</b>        |

Source : Projet de budget amendé 2013; tableau : Cour des comptes

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent selon la Cour à 1.332 millions d'euros, soit une diminution de 3 millions d'euros par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2013, le projet de budget amendé prévoit un montant global de 1.358 millions d'euros en hausse de 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. Depuis 2009, cet impôt est composé de plus de 40% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures alors que ceux-ci s'élèvent à plus de 50% pour la seule année 2011.

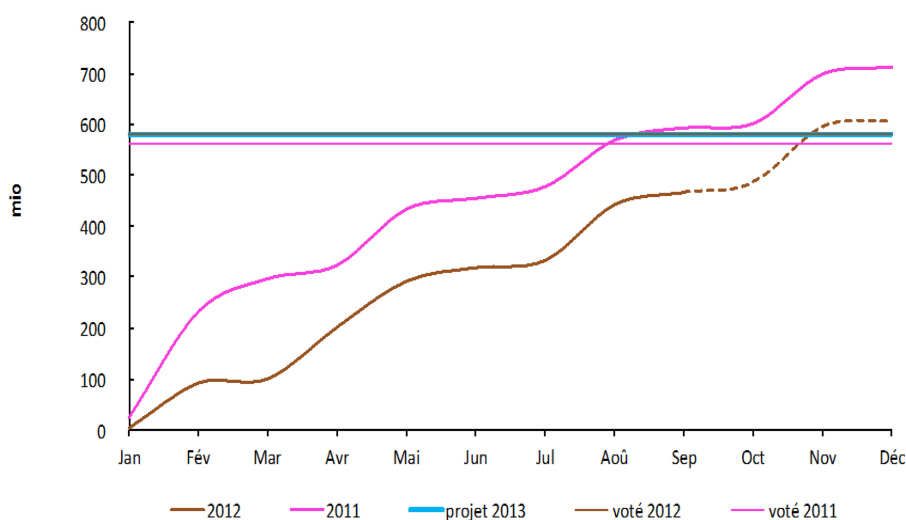
Comme l'adaptation des avances et l'encaissement des soldes suivent de près le traitement des dossiers de l'IRC, l'estimation du produit ICC connaît donc les mêmes difficultés que celles rencontrées au niveau de la prévision budgétaire de l'IRC. A noter qu'au cours des années

2009-2011, l'ICC s'est élevé à plus de 42% en moyenne des recettes encaissées au titre de l'IRC.

En 2011, l'ICC a produit une recette totale de 708,3 millions d'euros, soit une plus-value de 148 millions d'euros (+26,5%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le recours aux soldes d'impôt a été de 358,4 millions d'euros, en progression de 49,3% par rapport à 2010.

Constatant qu'au 30 septembre 2012, le produit de l'ICC s'élève à 80,3% du montant prévu au budget voté, la Cour estime à 607 millions d'euros les recettes pour l'année en cours, avec une plus-value de 27 millions d'euros.

**Graphique 43 : Impôt commercial communal**



*Graphique : Cour des comptes*

Pour 2013, le projet de budget prévoit un montant de 580 millions d'euros au titre de cet impôt, soit une baisse de 4,4% par rapport aux estimations de la Cour. L'évolution de l'ICC suit ainsi celle de l'IRC prenant en compte les perspectives économiques pour l'exercice à venir. Suivant l'estimation de l'administration concernée, le montant total des impositions restant encore à établir pour les années d'imposition 2008-2011 s'élève à 220 millions d'euros au 30 septembre 2012. La Cour ne peut pas se prononcer sur la proportion du recours aux soldes d'exercices antérieurs pour 2013. Dès lors, la Cour estime que cette prévision devrait être considérée avec prudence.

### Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2012, les versements en provenance du FCDF vont connaître une baisse de 30 millions d'euros à la fin de l'année qui s'explique principalement par une diminution de la RTS (37 millions d'euros).

En 2013, les ressources au FCDF seraient en hausse de 7,3% par rapport aux estimations de la Cour pour 2012. Compte tenu des perspectives économiques moins favorables, cette prévision doit être considérée avec prudence.

## 4.4 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes font état d'une moins-value de 188 millions d'euros par rapport au budget voté de 2012. Les principales moins-values concernent l'impôt retenu sur les traitements et salaires (-208 millions d'euros), l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (-46 millions d'euros), tandis que les principales plus-values proviennent de l'impôt sur la fortune (+48 millions d'euros) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+29 millions d'euros). L'impôt sur le revenu des collectivités devrait générer une moins-value de 22 millions d'euros en dépit d'un recours important aux soldes d'impôt d'années antérieures estimés à 568 millions d'euros.

D'autres impôts, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (+26 millions d'euros) et les droits d'enregistrement (+15 millions d'euros) vont évoluer plus favorablement en 2012 qu'initialement prévu, alors que la taxe d'abonnement devrait afficher une moins-value de 31 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'exercice à venir, le projet de budget table sur une augmentation des recettes de 4,8% basée sur une hypothèse de croissance économique de 3,8% (PIB en valeur). Or, les dernières prévisions macro-économiques disponibles font état d'un ralentissement de la croissance de l'activité économique pour 2012 et 2013 devant entraîner une révision à la baisse de l'hypothèse de croissance du PIB. En admettant une élasticité de 0,8 entre le produit de l'impôt et la croissance économique, la Cour a estimé à quelque 100 à 110 millions d'euros le risque sur les recettes courantes en cas de décroissance de 1 point de pourcent du PIB en valeur, soit 2,8 au lieu de 3,8%.

A rappeler que la situation budgétaire dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. Le poids de la contribution du secteur financier dans les recettes courantes reste prépondérante (26,8% en 2011).

Dans un contexte d'incertitude au sujet de la durée de la crise de la dette souveraine et d'une reprise des activités interbancaires nationales et internationales et compte tenu des mesures de régulation de certaines activités bancaires, actuellement en discussion au niveau communautaire, il est fort probable que les perspectives de développement du secteur financier seront beaucoup moins propices que cela n'a été le cas dans le passé. Il est évident qu'un ralentissement des activités financières aura nécessairement des répercussions non négligeables sur les recettes fiscales en provenance de ce secteur et mettra en péril l'objectif d'une situation budgétaire équilibrée à moyen terme.

Par ailleurs, la Cour se doit de rendre attentif au fait que le système actuel de l'imposition des activités du secteur électronique expirera en 2015. La perte de recettes fiscales (TVA) peut être estimée à plus de 1% du PIB à partir de 2015.

Au vu de ce qui précède, des mesures de consolidation supplémentaires des finances publiques, au-delà de celles envisagées pour 2013, s'avéreront nécessaires afin de respecter à moyen terme l'objectif d'un budget équilibré dont question ci-dessus.

Enfin, concernant les prévisions de recettes affichées au titre des principales catégories d'impôt analysées pour 2013, la Cour estime que certaines d'entre elles reposent sur des hypothèses de croissance optimistes. Tel est le cas de l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt retenu sur les traitements et salaires ainsi que la TVA. Les prévisions de recettes non affectées des communes doivent être considérées avec prudence étant donné qu'elles sont calculées sur base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la TVA.

## 5. Commentaire du budget des dépenses

### 5.1 Les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 10 juillet 2012

La 13<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2012 à 2015 de même que le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012 ont été transmis à la Commission européenne le 27 avril 2012. Les recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2012 à 2013 arrêtées par le Conseil de l'Union européenne le 10 juillet 2012 sont au nombre de cinq. Le Conseil recommande ainsi au Luxembourg « qu'il s'attache, au cours de la période 2012-2013, à préserver une situation budgétaire saine en corrigeant tout écart par rapport à l'OMT (objectif budgétaire à moyen terme) qui garantit la viabilité à long terme des finances publiques, en tenant compte, en particulier, des passifs implicites liés au vieillissement; à cette fin, renforcer et mettre en œuvre rigoureusement la stratégie budgétaire, étayée par des mesures suffisamment bien définies, pour l'année 2013 et au-delà, notamment en respectant le critère des dépenses. » (Journal officiel de l'Union européenne 2012/C 219/17, page 3).

Pour ce qui est de l'OMT, le Conseil avait indiqué dans ses recommandations du 10 juillet 2012 que « les projections en matière de déficit à moyen terme s'inscrivent dans le cadre d'un scénario de croissance un peu optimiste, supérieur au taux de croissance potentiel mais bien en deçà des taux historiques moyens. L'objectif de la stratégie budgétaire définie dans le programme de stabilité est de ramener le déficit de 1,5% en 2012 à 0,9% en 2014 grâce à un ensemble de mesures d'assainissement d'environ 1,2% du PIB et de fournir une plus grande marge de manœuvre en cas de chocs négatifs. Le programme de stabilité confirme l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) précédent d'un excédent structurel de 0,5%. Cet OMT ne saurait toutefois être considéré comme satisfaisant au regard des dispositions du pacte de stabilité et de croissance dans la mesure où, sur base des politiques et projections actuelles, il ne semble pas tenir suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement, bien que la dette soit inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité. En outre, selon les prévisions établies par les services de la Commission au printemps 2012 et sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé) dans le programme de stabilité, le Luxembourg devrait s'écarter de manière significative de son propre OMT dès 2012. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait largement dépasser le critère des dépenses défini dans le pacte de stabilité et de croissance. La dette publique brute, qui s'élève à 20% du PIB, est inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité. ».

Le Conseil a encore formulé les quatre autres recommandations suivantes :

- « - renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite ;
- - prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin de préserver la compétitivité de l'économie luxembourgeoise à long terme, dans un premier temps en maintenant le délai actuel d'un an entre chaque indexation au-delà de 2014 et en réduisant l'impact de l'énergie et d'autres éléments fluctuants sur l'indice de référence;
- - poursuivre ses efforts pour réduire le chômage des jeunes en renforçant la participation des parties prenantes et en adoptant des mesures supplémentaires en matière d'éducation et de formation, en particulier à l'égard de ceux ayant un faible niveau d'études, afin de mieux aligner les compétences et les qualifications des jeunes sur les besoins du marché du travail;
- - garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre découlant d'activités non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en augmentant la fiscalité sur les produits énergétiques. »  
(Journal officiel de l'Union européenne 2012/C 219/17).

A noter que les recommandations du Conseil pour le Luxembourg restent sensiblement les mêmes par rapport aux années précédentes. Le Conseil note dans son évaluation : « Les plans d'action présentés par le Luxembourg répondent aux recommandations formulées l'année dernière mais, dans certains domaines, ils ne sont pas assez ambitieux pour apporter une réponse globale et permanente aux défis à relever. » (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 4).

En d'autres termes, les réformes proposées par le Gouvernement luxembourgeois seraient insuffisantes pour sortir le pays de la crise et pour assurer durablement la pérennité des finances publiques.

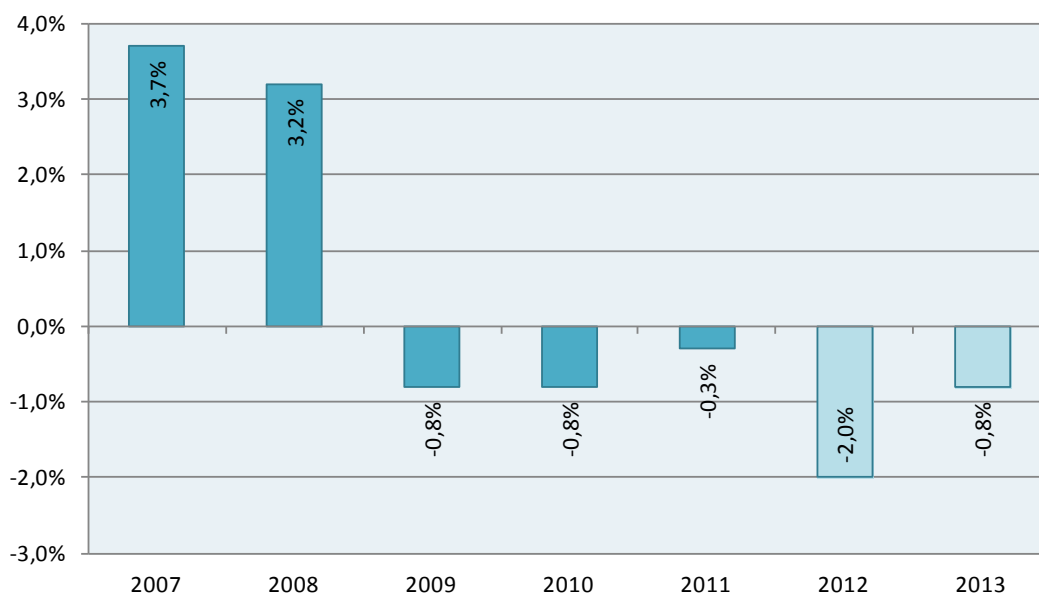
## 5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public

Par la ratification du traité de Maastricht, précisé par après par le « pacte de stabilité et de croissance » (PSC), le Luxembourg s'est engagé à éviter que le déficit budgétaire cumulé de l'administration publique ne dépasse la limite de 3% du produit intérieur brut.

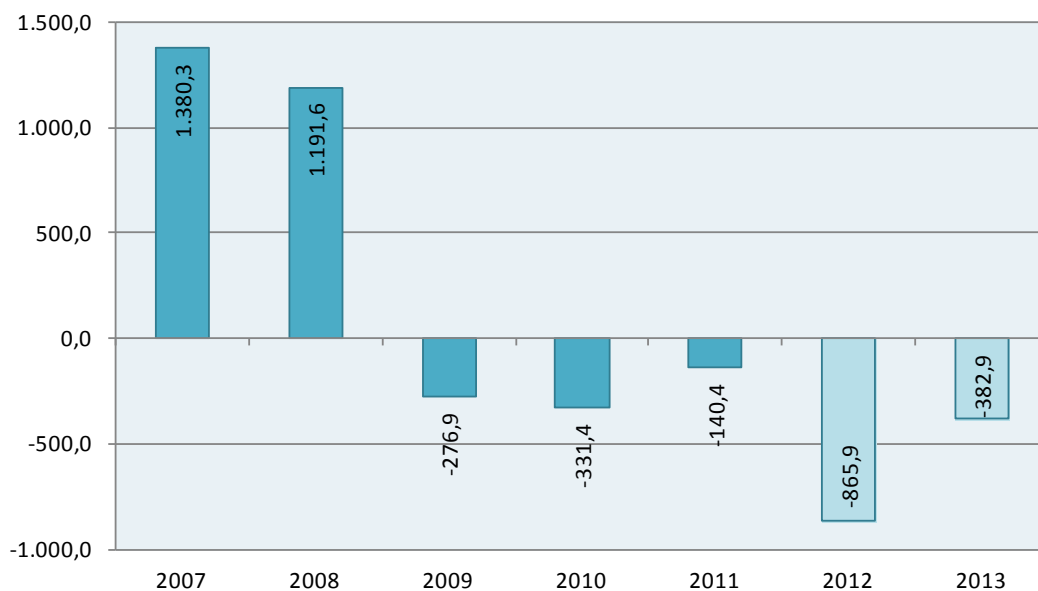
L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2007 à 2013 est documentée par les deux graphiques suivants. Depuis 2009, l'administration publique présente un déficit. Au moment du dépôt du projet de budget, le Gouvernement a prévu un déficit de -2,0% du PIB pour 2012 ainsi qu'un déficit de -1,5% du PIB (-684,5 millions d'euros) pour 2013. Les amendements du 6 novembre 2012 vont réduire le déficit de 2013 à -0,8% du PIB (-382,9 millions d'euros).

A ce titre le Conseil de l'Union européenne a fait remarquer qu'« alors que le déficit public était plutôt réduit en 2011, la situation des finances publiques devrait se détériorer dans les années à venir, le Luxembourg s'éloignant ainsi de son objectif à moyen terme (OMT). En outre, l'indicateur commun de viabilité budgétaire à long terme est un des plus élevés de l'UE, principalement en raison de l'augmentation prévue des dépenses de pension, ce qui pose un défi pressant. L'ampleur de la proposition de réforme du Gouvernement (Projet de loi n°6387 portant réforme de l'assurance pension déposé le 31 janvier 2012) est plutôt limitée et ne semble donc pas en mesure de garantir la viabilité à long terme du système.» (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 4).

**Graphique 44 : Solde de l'administration publique en % du PIB**



Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 45 : Solde de l'administration publique en millions d'euros**

Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

### 5.2.1 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2007-2013)

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 95, 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 46 : Soldes (2007 - 2013)**

| Exercice | Administration publique |          | Administration centrale |          | Administrations locales |          | Sécurité sociale |          |
|----------|-------------------------|----------|-------------------------|----------|-------------------------|----------|------------------|----------|
|          | mio €                   | % du PIB | mio €                   | % du PIB | mio €                   | % du PIB | mio €            | % du PIB |
| 2007     | 1.380,3                 | 3,7      | 354,0                   | 0,9      | 138,7                   | 0,4      | 887,6            | 2,4      |
| 2008     | 1.191,6                 | 3,2      | -60,0                   | -0,2     | 169,8                   | 0,5      | 1.081,8          | 2,9      |
| 2009     | -276,9                  | -0,8     | -958,7                  | -2,7     | -49,0                   | -0,1     | 730,9            | 2,0      |
| 2010     | -331,4                  | -0,8     | -1.015,1                | -2,5     | 56,5                    | 0,1      | 627,2            | 1,6      |
| 2011     | -140,4                  | -0,3     | -997,2                  | -2,3     | 31,0                    | 0,1      | 825,9            | 1,9      |
| 2012     | -865,9                  | -2,0     | -1.648,1                | -3,8     | 23,2                    | 0,1      | 759,0            | 1,7      |
| 2013     | -382,9                  | -0,8     | -1.041,3                | -2,3     | 11,2                    | 0,0      | 647,2            | 1,4      |

Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La situation financière de l'administration publique a complètement basculé depuis le début de la crise fin 2008. L'administration publique est passée d'un solde positif de 1.191,6 millions d'euros en 2008 à une situation déficitaire de l'ordre de -865,9 millions d'euros en 2012 (compte prévisionnel). Pour 2013, les projections du Gouvernement font état d'un déficit de 382,9 millions d'euros suite aux amendements du 6 novembre 2012.

En regardant de près, on constate que la situation financière de l'administration publique est plombée par l'augmentation considérable du déficit de l'administration centrale (2008 : 60 millions d'euros ; 2013 : 1.041,3 millions d'euros).

Les raisons principales de cette évolution défavorable, tant sur le plan de l'administration publique que sur celui de l'administration centrale, résident dans les transferts très importants faits vers le sous-secteur de la sécurité sociale. A ce titre, le Conseil de l'Union européenne a souligné que « le sous-secteur de la sécurité sociale affiche certes un excédent structurel sur l'ensemble de la période du programme, mais il ne peut pas être utilisé pour financer le déficit de l'administration centrale, car il est affecté au fonds de réserve pour les retraites » (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 10).

A noter finalement que le solde de la sécurité sociale, tout en restant positif, s'est sensiblement dégradé entre 2008 (1.081,8 millions d'euros) et 2013 (647,2 millions d'euros), soit une baisse de l'ordre de 434,6 millions d'euros (-40,17 %) endéans cette période. Sans les amendements du 6 novembre 2012, le solde de la sécurité sociale aurait été inférieur de 50 millions d'euros pour se chiffrer à 597,2 millions d'euros.

## 5.2.2 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 et le graphique ci-dessous.

**Tableau 47 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs**

|  | 2007     | 2008     | 2009     | 2010     | 2011     |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Transferts de revenus de la propriété (mio €)</b> |          |          |          |          |          |
| Administration centrale (solde)                      | -9,1     | -9,9     | -9,2     | -9,0     | -8,3     |
| Administrations locales (solde)                      | -0,2     | -0,1     | -0,1     | -0,1     | 0,0      |
| Sécurité sociale (solde)                             | 9,3      | 10,1     | 9,3      | 9,0      | 8,3      |
| <b>Transferts courants (mio €)</b>                   |          |          |          |          |          |
| Administration centrale (solde)                      | -3.347,6 | -3.840,3 | -3.928,4 | -4.050,3 | -4.168,8 |
| Administrations locales (solde)                      | 643,1    | 722,6    | 687,4    | 739,0    | 836,1    |
| Sécurité sociale (solde)                             | 2.704,5  | 3.117,7  | 3.241,1  | 3.311,4  | 3.332,6  |
| <b>Transferts en capital (mio €)</b>                 |          |          |          |          |          |
| Administration centrale (solde)                      | -90,3    | -128,3   | -130,0   | -129,5   | -136,8   |
| Administrations locales (solde)                      | 97,0     | 136,6    | 140,0    | 136,4    | 136,0    |
| Sécurité sociale (solde)                             | -6,8     | -8,4     | -10,0    | -6,9     | 0,8      |
| <b>Total des transferts (mio €)</b>                  |          |          |          |          |          |
| Administration centrale (solde)                      | -3.447,0 | -3.978,5 | -4.067,7 | -4.188,8 | -4.313,8 |
| Administrations locales (solde)                      | 740,0    | 859,1    | 827,3    | 875,3    | 972,1    |
| Sécurité sociale (solde)                             | 2.707,0  | 3.119,4  | 3.240,4  | 3.313,5  | 3.341,7  |

Source chiffres : Statec (octobre 2012) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2011, 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 :

- 77,5% à destination de la sécurité sociale ;
- 22,5% 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 95 avec ceux du budget de l'Etat.

En 2011, la sécurité sociale a bénéficié de transferts venant de l'administration centrale à hauteur de 3.341,7 millions d'euros (version SEC 95). Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce montant s'explique surtout de la manière suivante :

|   |                          |
|---|--------------------------|
| Assurance pension contributive              | 1.228,5 millions d'euros |
| Caisse nationale des prestations familiales | 1.032,2 millions d'euros |
| Assurance maladie - maternité - dépendance  | 1.001,3 millions d'euros |

### 5.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique

Le Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, a défini cinq « critères de convergence », également appelé « critères de Maastricht », et qui sont destinés à créer les conditions d'une croissance équilibrée durable et créatrice d'emplois. En l'occurrence, il s'agit de deux critères qui, d'une part, visent la dette publique, ne devant pas dépasser 60% du produit intérieur brut ainsi que le déficit public des administrations publiques, plafonné à 3% du PIB. Les trois autres critères concernent, plus explicitement, les cours de change, les taux d'intérêt et les taux d'inflation.

#### 5.3.1 Considérations générales

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB, en se référant, pour les années 2013 à 2015, à la 13<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2012-2015.

**Tableau 48 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant**

|   | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013     | 2014     | 2015     |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| Dette de l'administration publique<br>(en millions d'euros) | 2.502,0 | 5.394,9 | 5.527,2 | 7.672,5 | 7.804,1 | 9.366,4 | 10.814,0 | 11.805,0 | 13.305,0 |
| Dette de l'administration publique / PIB<br>(en %)          | 6,7%    | 14,4%   | 15,3%   | 19,2%   | 18,3%   | 21,4%   | 23,6%    | 24,4%    | 25,9%    |
| Dette de l'administration publique / habitant<br>(en euros) | 5.254   | 11.151  | 11.200  | 15.281  | 15.230  | 17.844  | 20.226   | 21.783   | 24.225   |

Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013, programme de stabilité 2012-2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

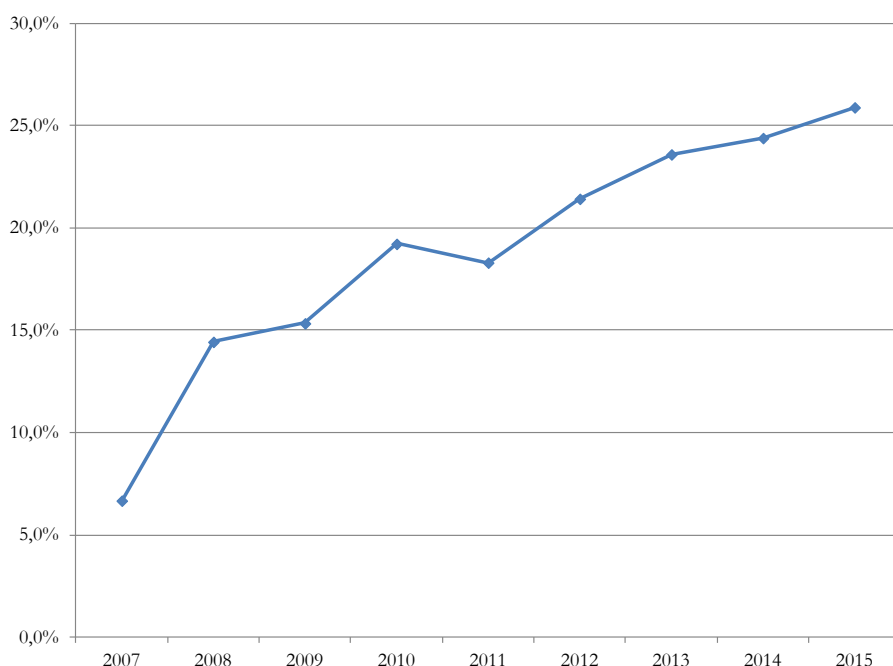
Dans son évaluation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2012-2015, la Commission européenne a précisé que « le faible déficit primaire combiné à un effet de « boule de neige » négatif a entraîné une baisse du niveau de la dette publique en 2011, revenu à environ 18% du PIB. Toutefois, la dette devrait augmenter de façon constante dans les années à venir, car la croissance et l'impact de l'inflation ne seront pas en mesure de compenser les besoins de financement de l'administration centrale. » (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 10).

Sur ce point la Commission a conclu que « comme le ratio de la dette publique brute au PIB est inférieur au taux de référence, le critère en matière de réduction de la dette n'est pas applicable. Outre le niveau plus élevé que prévu du déficit, les principaux risques pesant sur l'évolution de la dette publique au Luxembourg proviennent des garanties accordées au secteur bancaire qui s'élèvent à 4,2% du PIB. » (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 10).

A noter que le tableau 5 renseigne sur l'évolution du ratio de la dette de l'administration publique par habitant qui a été de 5.254 euros en 2007 et qui serait de 24.225 euros en 2015.

Cette évolution, également documentée par le graphique suivant, est inquiétante et tout doit être mis en œuvre pour maîtriser une hausse continue de la dette publique. Il en va de la crédibilité du Luxembourg et ce notamment vis-à-vis des marchés financiers.

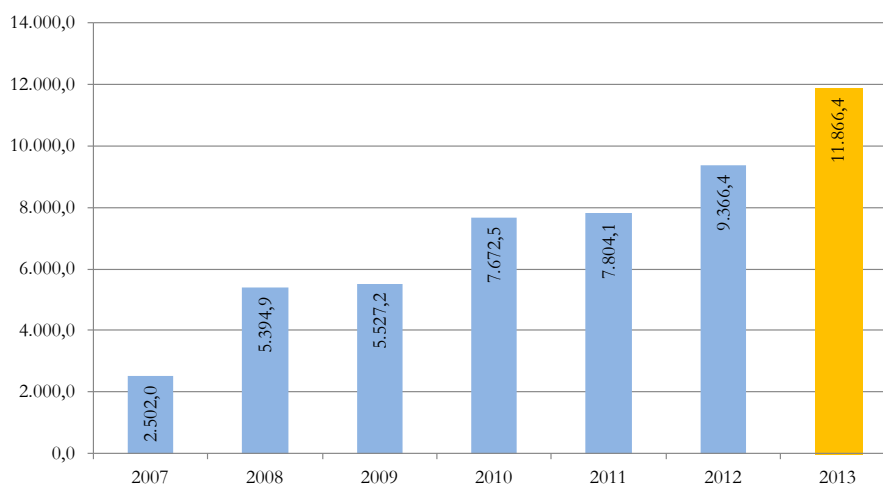
#### Graphique 49 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB



Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013, programme de stabilité 2012-2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En se référant aux prévisions inscrites au projet de budget pour 2013, la dette publique augmente en 2013 à 11.866,4 millions d'euros comme indiqué au graphique suivant.

**Graphique 50 : Evolution de la dette de l'administration publique  
en millions d'euros**



Sources chiffres : Statec (octobre 2012), projet de budget 2013 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon les prévisions actuelles, la dette publique devrait se situer à 21,4% du PIB en 2012. L'augmentation constatée en 2012 résulte notamment d'emprunts pour un montant d'un milliard d'euros contractés en 2012.

Pour 2013, une autorisation d'emprunts pour un montant maximum de 4,5 milliards d'euros est prévue au projet de loi budgétaire pour 2013. Comme un montant de 2,0 milliards d'euros est prévu pour financer le remboursement de l'emprunt obligataire contracté en 2008 dans le cadre de la restructuration du secteur bancaire, l'endettement net nouveau s'élève à 2,5 milliards d'euros en cas de recours à l'autorisation de 4,5 milliards d'euros. (Projet de budget 2013, page 40\*)

### 5.3.2 Analyse de la dette de l'administration publique et de ses trois sous-secteurs (2007-2011)

La dette publique correspond, au sens des critères de Maastricht, 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. Les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont consolidées à l'intérieur de l'administration publique.

**Tableau 51 : Evolution de la dette de l'administration publique**

| <b>DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE</b> (en millions d'euros) |                |                |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|   | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| Numéraires et dépôts  | 161,3          | 176,9          | 193,9          | 207,2          | 221,0          |
| Titres autres qu'actions  | 0,0            | 2.000,0        | 2.000,0        | 4.000,0        | 4.000,0        |
| Crédits   | 1.513,7        | 2.358,6        | 2.464,8        | 2.505,3        | 2.608,5        |
| - <i>Etat</i>   | <i>758,4</i>   | <i>1.466,7</i> | <i>1.510,6</i> | <i>1.508,3</i> | <i>1.497,2</i> |
| - <i>Etablissements publics</i>                                 | <i>170,9</i>   | <i>172,0</i>   | <i>205,9</i>   | <i>258,9</i>   | <i>306,1</i>   |
| - <i>PPP</i>  | <i>584,5</i>   | <i>719,9</i>   | <i>748,3</i>   | <i>738,1</i>   | <i>762,5</i>   |
| - <i>FESF</i>   | <i>0,0</i>     | <i>0,0</i>     | <i>0,0</i>     | <i>0,0</i>     | <i>42,7</i>    |
| <b>Dette totale</b>   | <b>1.675,1</b> | <b>4.535,5</b> | <b>4.658,8</b> | <b>6.712,5</b> | <b>6.829,6</b> |

| <b>DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES</b> (en millions d'euros) |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>2010</b>  | <b>2011</b>  |
| Numéraires et dépôts   | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          |
| Titres autres qu'actions                                       | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          |
| Crédits  | 827,0        | 859,4        | 868,4        | 960,1        | 974,6        |
| <b>Dette totale</b>  | <b>827,0</b> | <b>859,4</b> | <b>868,4</b> | <b>960,1</b> | <b>974,6</b> |

| <b>DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE</b> (en millions d'euros) |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> |
| Numéraires et dépôts   | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| Titres autres qu'actions   | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| Crédits  | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         |
| <b>Dette totale</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  |

| <b>DETTE CONSOLIDÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE</b> (en millions d'euros) |                |                |                |                |                |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|  | <b>2007</b>    | <b>2008</b>    | <b>2009</b>    | <b>2010</b>    | <b>2011</b>    |
| Administration centrale  | 1.675,1        | 4.535,5        | 4.658,8        | 6.712,5        | 6.829,6        |
| Administrations locales  | 827,0          | 859,4          | 868,4          | 960,1          | 974,6          |
| Administrations de sécurité sociale  | 0,0            | 0,0            | 0,0            | 0,0            | 0,0            |
| <b>Dette de l'administration publique</b>                                  | <b>2.502,0</b> | <b>5.394,9</b> | <b>5.527,2</b> | <b>7.672,5</b> | <b>7.804,1</b> |

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

La dette de l'administration publique, tout en se situant largement en-dessous du seuil fixé par le Traité de Maastricht (<60% par rapport au PIB), a considérablement augmenté et ce principalement au niveau de l'administration centrale qui supporte le gros de la dette avec environ 87,5% pour 2011.

A souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale reste excédentaire et que ces excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations 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 secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de cette dernière et de l'administration publique en général.

Entre 2008 et 2011, la dette de l'administration publique a plus que triplé en passant de 2.502 millions d'euros à 7.804,1 millions d'euros. Pour cette période, la dette de l'administration centrale a même quadruplé en allant de 1.675,1 millions d'euros à 6.829,6 millions d'euros.

Il est précisé dans la 13<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché, que « l'Etat a procédé en décembre 2008 à l'émission d'un emprunt obligataire grand public de 2 milliards d'euros. Cet emprunt obligataire vient à échéance le 4 décembre 2013 et le programme de stabilité est basé sur l'hypothèse d'un refinancement intégral de cet emprunt via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire. » (page 15).

Par ailleurs, il est à noter que « pour couvrir les besoins de financement de l'administration centrale au cours des années 2010 à 2012, l'Etat a émis un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros en mai 2010 venant à échéance le 18 mai 2020 et un emprunt de 1 milliard d'euros en mars 2012 avec échéance 21 mars 2022. » (pages 15 et 16).

En 2008, le Gouvernement avait, en plus, eu recours à deux emprunts d'un montant total de 400 millions d'euros pour le financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes ainsi qu'à un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires.

En 2011, la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) apparaît au niveau de la dette de l'administration centrale avec un montant de 42,7 millions d'euros. La garantie maximale de l'Etat à ce sujet pourrait atteindre 2 milliards d'euros selon la loi modifiée du 9 juillet 2010 relative à la Facilité Européenne de Stabilisation Financière.

Par ailleurs, les crédits concernant les partenariats publics-privés (762,5 millions d'euros en 2011) ont continué à progresser. Les principaux projets concernés relevant du Fonds pour la loi de garantie sont les suivants :

- Campus scolaire Geesseknepchen ;
- Centre national sportif et culturel Kirchberg ;
- Centre de recherche public Henri Tudor ;
- Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ;
- Cité judiciaire au plateau du Saint Esprit ;
- Nouvelle aérogare du Findel ;
- Parking Findel ;
- Missions diplomatiques Bruxelles.

L'endettement des administrations locales est plus amplement développé sous le point 7.3.1 du présent rapport.

## 5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

### 5.4.1 Le projet de budget 2013

Selon la Cour, le projet de budget 2013, même avec les amendements présentés en date du 6 novembre 2012, ne répond que de manière insatisfaisante aux défis auxquels le Luxembourg doit faire face. Le Gouvernement devra engager une politique de redressement des comptes publics plus volontariste et ce sur deux plans :

- à court terme, il s'agit de réexaminer et de maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement par un cadrage budgétaire resserré ;
- à moyen et à long terme, il s'agit de résoudre les problèmes structurels auxquels le Luxembourg est exposé depuis des années et qui n'ont rien à voir avec la crise actuelle, si ce n'est qu'elle les a mis en exergue.

Le retour à l'équilibre des finances publiques doit ainsi être guidé par des principes d'action clairement affichés et impliquant l'ensemble des administrations publiques. Comme la Cour l'avait déjà indiqué dans son avis portant sur le projet de budget 2012, la priorité doit être donnée à la réduction des dépenses publiques : « Privilégier une réduction des dépenses plutôt qu'une augmentation des recettes s'explique par l'expérience des années passées montrant que la consolidation budgétaire axée sur la réduction des dépenses publiques (notamment de la consommation publique et des transferts) est plus susceptible d'avoir des effets durables et d'améliorer la performance économique ». (page 104)

A noter que pour ce qui est de la part des dépenses publiques dans la production nationale (43%), le Luxembourg se situe légèrement en-dessous de la moyenne des pays au sein de l'OCDE (Tableau 52). Toutefois le poids des dépenses publiques pourra, selon la Cour, être réduit sans remettre en cause la qualité des services publics grâce notamment à une politique ayant pour objectif une meilleure efficacité de la gestion publique.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Cf. Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008



**Tableau 52 : Dépenses totales des administrations publiques (en pourcentage du PIB nominal)**

| (en % du PIB)       | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Allemagne           | 45,1 | 47,5 | 47,9 | 48,4 | 47,2 | 47,0 | 45,3 | 43,5 | 44,1 | 48,1 | 48,0 | 45,7 | 45,7 | 45,3 |
| Autriche            | 51,8 | 51,2 | 50,7 | 51,3 | 53,9 | 50,0 | 49,2 | 48,7 | 49,6 | 53,0 | 52,6 | 50,5 | 51,4 | 50,8 |
| Belgique            | 49,1 | 49,1 | 49,8 | 51,0 | 49,2 | 51,9 | 48,5 | 48,3 | 49,8 | 53,7 | 52,8 | 53,4 | 53,5 | 53,3 |
| Danemark            | 53,7 | 54,2 | 54,6 | 55,1 | 54,6 | 52,8 | 51,6 | 50,8 | 51,5 | 58,0 | 57,8 | 57,9 | 59,3 | 57,6 |
| Espagne             | 39,2 | 38,7 | 38,9 | 38,4 | 38,9 | 38,4 | 38,4 | 39,2 | 41,5 | 46,3 | 45,6 | 43,6 | 41,6 | 39,9 |
| Estonie             | 36,1 | 34,8 | 35,8 | 34,8 | 34,0 | 33,6 | 33,6 | 34,0 | 39,5 | 45,2 | 40,6 | 38,2 | 40,2 | 38,4 |
| Finlande            | 48,4 | 48,0 | 49,1 | 50,4 | 50,3 | 50,4 | 49,3 | 47,5 | 49,4 | 56,1 | 55,6 | 54,1 | 54,4 | 54,0 |
| France              | 51,6 | 51,6 | 52,8 | 53,4 | 53,3 | 53,6 | 52,9 | 52,6 | 53,3 | 56,9 | 56,8 | 56,1 | 56,1 | 54,9 |
| Grèce               | 47,1 | 45,7 | 45,5 | 45,1 | 45,9 | 44,6 | 45,2 | 47,6 | 50,6 | 53,8 | 50,2 | 50,1 | 48,5 | 46,6 |
| Hongrie             | 47,7 | 47,5 | 51,1 | 49,4 | 49,1 | 50,0 | 51,8 | 50,3 | 49,2 | 51,1 | 49,2 | 48,4 | 47,7 | 47,5 |
| Irlande             | 31,2 | 33,0 | 33,3 | 33,1 | 33,5 | 33,8 | 34,3 | 36,6 | 42,8 | 48,8 | 66,8 | 48,7 | 44,2 | 43,5 |
| Islande             | 41,9 | 42,6 | 44,3 | 45,6 | 44,0 | 42,2 | 41,6 | 42,3 | 57,6 | 51,0 | 51,6 | 46,1 | 44,8 | 43,2 |
| Italie              | 45,8 | 47,7 | 47,1 | 48,0 | 47,6 | 47,9 | 48,4 | 47,6 | 48,6 | 51,9 | 50,5 | 49,9 | 50,4 | 50,2 |
| Luxembourg          | 37,6 | 38,1 | 41,5 | 41,8 | 42,6 | 41,5 | 38,6 | 36,3 | 37,1 | 43,0 | 42,4 | 42,0 | 43,4 | 43,2 |
| Norvège             | 42,3 | 44,1 | 47,1 | 48,2 | 45,1 | 41,8 | 40,0 | 40,3 | 39,8 | 46,7 | 45,5 | 44,6 | 43,6 | 42,6 |
| Pays-Bas            | 44,1 | 45,3 | 46,1 | 47,0 | 46,1 | 44,8 | 45,5 | 45,2 | 46,2 | 51,5 | 51,2 | 50,1 | 50,7 | 50,1 |
| Pologne             | 41,2 | 43,7 | 44,2 | 44,6 | 42,7 | 43,5 | 43,9 | 42,2 | 43,3 | 44,6 | 45,4 | 43,6 | 42,8 | 42,4 |
| Portugal            | 41,6 | 43,2 | 43,1 | 44,7 | 45,4 | 46,6 | 45,2 | 44,4 | 44,8 | 49,8 | 51,3 | 48,9 | 46,6 | 46,2 |
| République slovaque | 52,2 | 44,5 | 45,1 | 40,1 | 37,7 | 38,0 | 36,5 | 34,2 | 34,9 | 41,5 | 40,0 | 37,4 | 37,4 | 36,6 |
| République tchèque  | 41,6 | 43,9 | 45,6 | 50,0 | 43,3 | 43,0 | 41,9 | 41,0 | 41,2 | 44,9 | 44,1 | 43,4 | 43,3 | 43,0 |
| Royaume-Uni         | 36,5 | 39,8 | 40,9 | 42,3 | 43,1 | 44,0 | 44,2 | 43,9 | 47,9 | 51,1 | 50,4 | 49,1 | 48,7 | 47,4 |
| Slovénie            | 46,5 | 47,3 | 46,2 | 46,2 | 45,7 | 45,3 | 44,6 | 42,5 | 44,2 | 49,3 | 50,3 | 50,9 | 48,9 | 47,8 |
| Suède               | 55,1 | 54,5 | 55,6 | 55,7 | 54,2 | 53,9 | 52,7 | 51,0 | 51,7 | 54,9 | 52,5 | 51,3 | 52,2 | 51,3 |
| Suisse              | 35,1 | 34,8 | 36,2 | 36,4 | 35,9 | 35,3 | 33,5 | 32,3 | 32,4 | 34,1 | 34,2 | 34,0 | 34,3 | 33,9 |
| Zone euro           | 46,2 | 47,2 | 47,5 | 48,0 | 47,5 | 47,4 | 46,7 | 46,0 | 47,2 | 51,3 | 51,1 | 49,4 | 49,2 | 48,5 |
| Total OCDE          | 38,8 | 39,8 | 40,3 | 40,0 | 39,3 | 39,4 | 39,1 | 39,2 | 41,0 | 44,5 | 44,0 | 43,2 | 42,5 | 41,7 |

Source chiffres : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 91

En effet, les études économiques montrent que le redressement des finances publiques est d'autant plus significatif et durable qu'il porte essentiellement sur la maîtrise des dépenses, plutôt que sur les relèvements des impôts et cotisations. Il est donc indiqué que les efforts à venir résultent majoritairement d'un ralentissement des dépenses publiques. Or les amendements présentés en date du 6 novembre 2012 se traduisent essentiellement par une hausse des impôts.

#### 5.4.2 Une recommandation de la Cour des comptes : introduction d'une nouvelle comptabilité publique

Selon la Cour, les mesures de redressement budgétaire doivent être accompagnées d'une démarche de rénovation des politiques publiques. Ainsi la Cour a déjà par le biais de ses rapports et avis fait plusieurs recommandations en ce sens et elle renvoie explicitement à son rapport

général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 datant du 23 septembre 2009.<sup>14</sup>

Dans ce rapport général, la Cour a pris position par rapport à la loi organique relative aux lois de finances françaises (« LOLF »). La Cour a souligné que « la LOLF a ainsi poursuivi deux objectifs majeurs, à savoir celui de réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité et celui de renforcer la transparence des informations sur les finances publiques ». Le législateur a eu notamment pour objectif de remédier à une faiblesse du cadre budgétaire précédemment en vigueur, à savoir « un contrôle lacunaire de l'efficacité de la dépense publique : ainsi, les gestionnaires n'étaient pas tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés » (rapport général, page 39).

La Cour souscrit entièrement aux objectifs qui sont à la base de la LOLF et a formulé des recommandations permettant d'adapter cette loi de finances au régime luxembourgeois.

A ce titre, la Cour renvoie à la présentation faite par le rapporteur du projet de loi concernant le projet de budget concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 au sein de la Chambre des députés lors de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Il a notamment précisé que « Wa mir schonns vu Rigueur budgétaire schwätzen, da soll hei och e Wuert iwuer eng Iddi verluer ginn, déi de Kolleeg Roger Negri sengerzäit als Budgetsrapporteur hei op d'Tapéit bruecht hat a bei där et sech ëm eng méi performant a méi transparent Budgetiséierung handelt. D'Fransousen hunn esou eppes, bei hinnen heescht dat « loi organique relative aux lois de finances françaises », ofgekierzt LOLF ; (... ).

Entre-temps huet sech eis Cour des Comptes erfreetlecherweis der Saach ugeholl an un engem Lëtzebuerger Modell gezammelt, deen op eis Verhältnisser zougeschnidden ass a mat deem mir eis hei an der Chamber emol méi intensiv beschäftege sollen, genoe wéi mat der Proposition vum Kolleeg Roger Negri, déi jo schonn eng Zäit hei virläit. »

La Commission européenne a fait remarquer dans son évaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité du Luxembourg datant du 30.5.2012, qu'« une réforme de la procédure budgétaire au Luxembourg est actuellement en cours de préparation au ministère des finances. » (page 12).

<sup>14</sup> A voir également le rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage ; le rapport spécial portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé.

La Cour insiste qu'une telle réforme doit être menée à bien et qu'elle doit se traduire par le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats avec comme objectif une meilleure efficacité de la gestion des deniers publics.

### **3. Un modèle adapté au Luxembourg : introduction d'une nouvelle comptabilité publique**

#### **3.1 Une LOLF adaptée aux spécificités luxembourgeoises**

Afin d'optimiser la gestion des deniers publics, la Cour est d'avis qu'il importe d'opérer le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats. Les avantages d'une nouvelle comptabilité publique ont été exposés ci-avant. Est-il toutefois souhaitable de transposer tel quel au Luxembourg le système mis en place en France ?

Les problèmes que connaît la France avec l'introduction de la LOLF sont bien documentés. Un des problèmes les plus importants qui se posent en France est celui de la surabondance d'informations.

A ce titre, l'OCDE a fait remarquer en 2004, que « les individus, et les organisations, ne peuvent exploiter efficacement qu'un certain volume d'informations à la fois. Les ministres et les hauts responsables doivent souvent prendre des décisions rapides dans un environnement politique et administratif déjà complexe. Les inonder d'informations ne rend pas nécessairement l'opération plus facile, ni plus efficace.

Les autorités publiques doivent donc décider des informations à recueillir. L'ensemble des informations que l'on peut réunir sur la performance du secteur public est pratiquement infini, et le coût de la collecte serait prohibitif. L'utilité de cette masse d'informations serait en outre limitée. Il importe de se rappeler que les objectifs de performance et les informations correspondantes ne sont pas une fin en soi : ils ne sont utiles que s'ils suscitent une meilleure performance de la part des agents publics. ».

A titre d'exemple, le rapport annuel de performance (RAP) de la mission « Travail et Emploi », annexé au projet de loi de règlement des comptes, a représenté à lui seul un volume de 264 pages pour l'exercice 2007. Or, le projet de loi de finances pour 2007 a encore comporté 33 autres missions intégrées au budget général de l'Etat avec autant de RAP à publier. A noter que ce travail de publication se fait annuellement. A la lecture du RAP de la mission « Travail et Emploi », force est de constater que la valeur des informations contenues n'est pas toujours très éminente. En effet, les RAP ressemblent parfois aux rapports d'activités publiés annuellement par les ministères luxembourgeois.

Un autre problème qui se pose également en France est celui de la pertinence des indicateurs de performance. C'est ainsi que le Président de la Cour des comptes française a fait remarquer

en date du 30 mars 2009 qu' « il faut cependant éviter un piège : la modernisation n'est pas une vertu en soi. Elle a, comme toute entreprise humaine, ses failles et ses effets pervers.

Des indicateurs qui traversent la réalité ou passent à côté de l'essentiel ; des montages juridiques ou financiers qui échappent à la maîtrise des acteurs publics et se révèlent dangereux, des procédures qui, au lieu de clarifier les circuits de décision, les rendent plus opaques et moins contrôlables. ».

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007, la Cour des comptes française a noté (p. 113) que « le dispositif d'appréciation des performances demeure très insuffisant. Le nombre des objectifs (750 au total) et indicateurs (1200) est trop élevé pour qu'ils puissent servir à l'information et au contrôle du Parlement. Beaucoup ne sont pas renseignés et, quand ils le sont, ne sont pas utilisés pour éclairer notamment la programmation budgétaire. ». La Cour des comptes française poursuit son analyse en constatant que « le nombre des indicateurs a certes baissé dans plusieurs secteurs. Mais, outre que certains ministères ont supprimé en priorité les indicateurs qui faisaient apparaître des performances médiocres ou en dégradation, ils restent souvent trop nombreux. ».

C'est la raison pour laquelle la Cour luxembourgeoise est d'avis qu'il est essentiel d'étudier à fond la mise en pratique de la nouvelle loi organique en France pour éviter les erreurs commises et adapter, le cas échéant, la réforme aux nécessités luxembourgeoises. La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour :

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat) ;
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF ;
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

(Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, pages 51-52)

### 5.4.3 Les recommandations du Conseil de l'Union Européenne pour 2005-2015

Pour ce qui est de la réforme du régime des pensions au Luxembourg, il y a lieu de se référer aux différents avis du Conseil de l'Union européenne, à savoir :

- Avis du Conseil du 14 février 2006 relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2005-2008 (7<sup>e</sup> actualisation) : « Le Conseil est d'avis que les autorités luxembourgeoises devraient améliorer la viabilité à long terme et, à cette fin, en particulier contenir les hausses des dépenses publiques en réformant le système des retraites. ».
- Avis du Conseil du 27 février 2007 concernant la version actualisée du programme de stabilité du Luxembourg pour 2006-2009 (8<sup>e</sup> actualisation) : « Compte tenu de l'analyse qui précède et de l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement démographique, le Conseil invite le Luxembourg à renforcer la viabilité à long terme de ses finances publiques en mettant en œuvre des réformes structurelles (en particulier dans le secteur des pensions). ».
- Avis du Conseil du 12 février 2008 concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2007-2010 (9<sup>e</sup> actualisation) : « Compte tenu de l'analyse qui précède et de la très forte augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique prévue pour les prochaines décennies, le Luxembourg est invité à renforcer la viabilité à long terme de ses finances publiques en mettant en œuvre des réformes structurelles, en particulier dans le domaine des retraites. ».
- Avis du Conseil du 10 mars 2009 concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2008-2010 (10<sup>e</sup> actualisation) : « Compte tenu de l'évaluation qui précède et de la très forte augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique prévue pour les prochaines décennies, le Luxembourg est invité à renforcer la viabilité à long terme de ses finances publiques, en mettant en œuvre des réformes structurelles, en particulier dans le domaine des retraites. ».
- Avis du Conseil du 26 avril 2010 concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2009-2014 (11<sup>e</sup> actualisation) : « Eu égard à l'évaluation qui précède, le Luxembourg est invité (...) à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en réformant le système des retraites et à fixer un objectif à moyen terme qui tienne suffisamment compte des passifs implicites liés au vieillissement. ».
- Recommandation du Conseil du 12 juillet 2011 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2011 et portant avis du Conseil concernant le

programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2011-2014 (12<sup>e</sup> actualisation) :

«Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît moyen. L'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge que connaîtra le Luxembourg dans les décennies à venir sera la plus forte de l'Union. Le financement à court terme du système de retraite est actuellement facilité par le faible rapport de dépendance démographique et il repose en partie sur les cotisations versées par la population relativement jeune des travailleurs frontaliers. A l'avenir, ces deux facteurs vont cependant s'inverser et le coût des retraites devrait fortement augmenter. Même si le Gouvernement a accumulé des actifs importants, et même si les réserves de pension sont encore en augmentation, cela ne suffira pas à assurer la viabilité du système. En outre, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés (de 55 à 64 ans), qui était de 38,2% en 2009, est l'un des plus faibles de l'Union (la moyenne de l'Union se situe à 46%). Si l'âge légal de départ à la retraite est, en principe, de 65 ans, le système luxembourgeois de retraite permet souvent de partir plus tôt, quasiment sans réduction du montant de la pension, qui est, en outre, comparativement élevé. En conséquence, l'âge moyen de départ à la retraite est de 59,4 ans, ce qui alourdit les coûts du système de retraite. Dans son projet de réforme de ce système, le Gouvernement prévoit d'instaurer un nouveau modèle incitant les travailleurs à rester plus longtemps dans la vie active sur une base volontaire. Cela améliorerait le rapport de dépendance démographique du système de retraite. Toutefois, ce modèle ne concernerait que les nouveaux retraités et ne s'appliquerait qu'à la partie de la carrière située après l'entrée en vigueur de la réforme, si bien que celle-ci ne produirait tous ses effets que dans 40 ans.

(...)

Eu égard à cette évaluation, le Conseil recommande que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2011-2012, à proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite. Afin d'augmenter l'âge effectif du départ à la retraite, des mesures telles que la liaison de l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées. (...) ».

- Recommandation du Conseil du 10 juillet 2012 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015 (13<sup>e</sup> actualisation).

Pour ce qui des recommandations visant 2013, la Cour y revient plus amplement sous le point 5.4.5.2.2 du présent avis.

#### 5.4.4 Analyse de la situation financière de l'Etat

Dans ce qui suit, la Cour entend présenter les chiffres clés pour les années budgétaires 2011, 2012 et 2013.

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 3,0%. Suivant les informations statistiques les plus récentes (conjoncture flash du Statec de septembre 2012), l'économie a cependant connu en 2011 une variation du PIB en volume de 1,6%. Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2011 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2011 :

**Tableau 53 : Budget et compte général 2011**

|   | Budget définitif<br>2011 | Compte général<br>2011 | Variation   |        |
|---|--------------------------|------------------------|-------------|--------|
|   |                          |                        | en valeur   | en %   |
| Recettes                                    |                          |                        |             |        |
| - courantes                                 | 9.547.234.905            | 10.266.397.817         | 719.162.912 | 7,53%  |
| - en capital (*)                            | 78.939.575               | 100.948.143            | 22.008.568  | 27,88% |
| Total recettes (1)                          | 9.626.174.480            | 10.367.345.960         | 741.171.480 | 7,70%  |
| Dépenses                                    |                          |                        |             |        |
| - courantes                                 | 9.402.446.168            | 9.493.128.689          | 90.682.521  | 0,96%  |
| - en capital                                | 932.789.939              | 1.235.435.752          | 302.645.813 | 32,45% |
| Total dépenses (2)                          | 10.335.236.107           | 10.728.564.441         | 393.328.334 | 3,81%  |
| Solde des recettes et<br>dépenses (1) - (2) | -709.061.627             | -361.218.481           | 347.843.146 |        |

Source chiffres : budget 2011, compte général 2011 ; tableau : Cour des comptes

(\*) Les recettes en capital contiennent des produits d'emprunts

Le compte général de l'exercice 2011 a été clôturé avec un excédent de dépenses de 361,2 millions d'euros.

La différence entre les recettes attendues (9.626 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (10.367 millions d'euros) s'explique notamment par des plus-values de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 415,34 millions d'euros pour les impôts directs, de 90,47 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et de 146,93 millions d'euros pour les participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé. Par ailleurs, les recettes en capital affichent de leur côté une plus-value de 22 millions d'euros.

Si l'on compare les dépenses prévues (10.335 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (10.728 millions d'euros), la différence observée résulte principalement de la majoration des dépenses relatives aux dotations de fonds de réserve (+294,42 millions d'euros), aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+107,80 millions d'euros), à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+50,31 millions d'euros) et aux subventions d'exploitation (+33,99 millions d'euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2010, celui de l'exercice 2011 se présente de la façon suivante :

**Tableau 54 : Comptes généraux 2010 et 2011**

|   | Compte<br>général<br>2010 | Compte<br>général<br>2011 | Variation      |         |
|---|---------------------------|---------------------------|----------------|---------|
|   |                           |                           | en valeur      | en %    |
| Recettes                                    |                           |                           |                |         |
| - courantes                                 | 9.354.798.047             | 10.266.397.817            | 911.599.771    | 9,74%   |
| - en capital                                | 1.666.718.702             | 100.948.143               | -1.565.770.559 | -93,94% |
| Total des recettes (1)                      | 11.021.516.749            | 10.367.345.961            | -654.170.788   | -5,94%  |
| Dépenses                                    |                           |                           |                |         |
| - courantes                                 | 8.993.280.314             | 9.493.128.689             | 499.848.375    | 5,56%   |
| - en capital                                | 1.117.438.462             | 1.235.435.753             | 117.997.291    | 10,56%  |
| Total des dépenses (2)                      | 10.110.718.776            | 10.728.564.442            | 617.845.666    | 6,11%   |
| Solde des recettes et dépenses<br>(1) - (2) | 910.797.973               | -361.218.481              | -1.272.016.454 |         |

Source chiffres : compte général définitif 2010, compte général provisoire 2011 ; tableau : Cour des comptes

La progression des recettes courantes de l'Etat provient notamment de l'augmentation des impôts directs (+415,34 millions d'euros) et des impôts indirects et prélèvements (+133,21 millions d'euros).

La diminution des recettes en capital (-1.565,77 millions d'euros) résulte du fait que pour l'exercice 2011 aucun nouvel emprunt n'a été opéré, alors que pour l'exercice 2010 des produits d'emprunts à raison de 1.597,50 millions d'euros avaient été comptabilisés.

Dans le même ordre d'idées, la progression des dépenses de l'Etat provient notamment de l'augmentation des dotations de fonds de réserve (+294,42 millions d'euros), des octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+107,80 millions d'euros) et de l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+50,31 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2011 se solde par un excédent de dépenses de 361,22 millions d'euros, alors que l'exercice 2010 présentait un excédent de recettes de l'ordre de 910,80 millions d'euros.



L'exercice budgétaire 2013 se présente comme suit.

Le tableau 55 documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2013 par rapport au compte provisoire de 2011 et au budget définitif de l'exercice 2012 en tenant compte des amendements du 6 novembre 2012.

**Tableau 55 : Evolution du projet de budget 2013 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat**

| Dépenses                              | 2011<br>Compte<br>provisoire (€) | 2012<br>Budget<br>définitif (€) <sup>15</sup> | 2013<br>Projet de<br>budget (€) | Variation            |              |                     |              |
|---------------------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|----------------------|--------------|---------------------|--------------|
|                                       |                                  |   |                                 | 2011/2013            |              | 2012/2013           |              |
|                                       |                                  |   |                                 | Montant (€)          | %            | Montant (€)         | %            |
| Recettes courantes                    | 10.266.397.820                   | 10.632.514.812                                | 11.146.037.371                  | 879.639.551          | 8,57%        | 513.522.559         | 4,83%        |
| Recettes en capital                   | 100.948.144                      | 59.846.550                                    | 57.393.800                      | -43.554.344          | -43,15%      | -2.452.750          | -4,10%       |
| <b>Recettes totales</b>               | <b>10.367.345.964</b>            | <b>10.692.361.362</b>                         | <b>11.203.431.171</b>           | <b>836.085.207</b>   | <b>8,06%</b> | <b>511.069.809</b>  | <b>4,78%</b> |
| Dépenses courantes                    | 9.493.128.689                    | 10.175.259.796                                | 10.786.951.539                  | 1.293.822.850        | 13,63%       | 611.691.743         | 6,01%        |
| Dépenses en capital                   | 1.235.435.753                    | 913.091.072                                   | 974.891.361                     | -260.544.392         | -21,09%      | 61.800.289          | 6,77%        |
| <b>Dépenses totales</b>               | <b>10.728.564.442</b>            | <b>11.088.350.868</b>                         | <b>11.761.842.900</b>           | <b>1.033.278.458</b> | <b>9,63%</b> | <b>673.492.032</b>  | <b>6,07%</b> |
| <b>Solde des recettes et dépenses</b> | <b>-361.218.478</b>              | <b>-395.989.506</b>                           | <b>-558.411.729</b>             | <b>-197.193.251</b>  |              | <b>-162.422.223</b> |              |

Sources : compte général provisoire 2011, projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ;  
tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2013 par rapport au budget définitif de 2012 est de l'ordre de 6,07%. Les dépenses courantes devraient progresser de 6,01% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 6,77%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 673,5 millions d'euros par rapport au budget définitif 2012. Comparé au compte général provisoire de 2011, les dépenses augmentent de quelque 1.033,3 millions d'euros. Force est de constater que l'évolution des dépenses de l'Etat est bien supérieure à la croissance prévue du PIB pour 2012.

<sup>15</sup> Il est à noter que les chiffres du budget définitif 2012 repris ci-dessus tiennent compte de l'article 13 de la loi du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée qui augmente les dépenses courantes du budget définitif 2012 de 178.684 euros.

Alors que les dépenses augmentent de 6,07% entre 2012 et 2013, l'estimation du budget des recettes connaît une progression moindre avec 4,78% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 558,4 millions d'euros en 2013.

### 5.4.5 Les dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 10.787,0 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de quelque 611,7 millions d'euros par rapport à 2012 (6,01%), respectivement une progression tout à fait considérable de l'ordre de 1.293,8 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2011 (13,63%).

#### 5.4.5.1 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 2011 à 2013.

**Tableau 56 : Regroupement comptable des dépenses courantes**

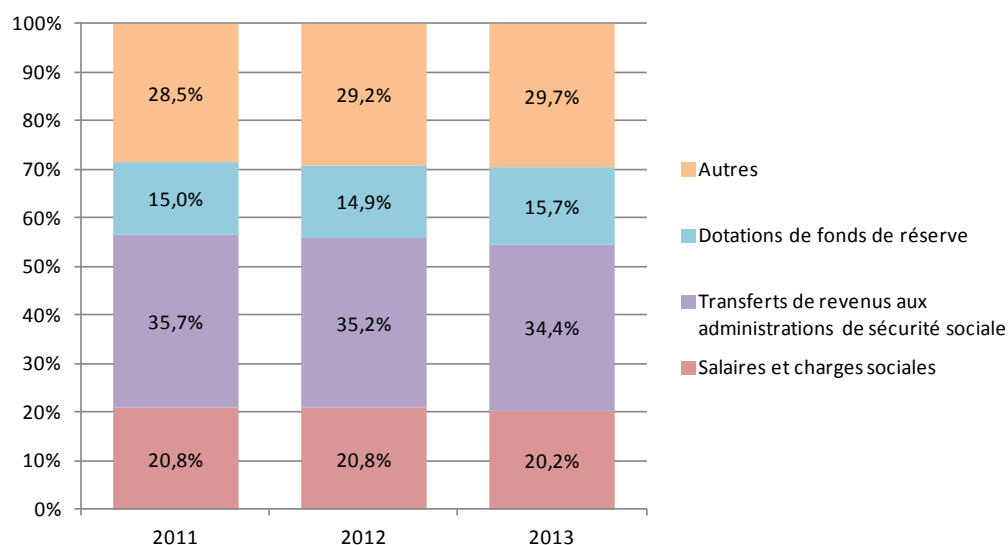
| Code | Classes de comptes   | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation   |         |             |         |
|------|--|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------|---------|-------------|---------|
|      |  |                              |                             |                             | 2011/2013   |         | 2012/2013   |         |
|      |  |                              |                             |                             | Montant     | %       | Montant     | %       |
| 10   | Dépenses non ventilées   | 42.439.074                   | 48.762.759                  | 48.636.992                  | 6.197.918   | 14,60%  | -125.767    | -0,26%  |
| 11   | Salaires et charges sociales   | 1.974.353.203                | 2.113.905.958               | 2.178.257.476               | 203.904.273 | 10,33%  | 64.351.518  | 3,04%   |
| 12   | Achat de biens non durables et de services                                       | 378.073.628                  | 416.960.052                 | 382.891.629                 | 4.818.001   | 1,27%   | -34.068.423 | -8,17%  |
| 14   | Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur     | 22.665.489                   | 23.908.316                  | 23.309.200                  | 643.711     | 2,84%   | -599.116    | -2,51%  |
| 21   | Intérêts de la dette publique  | 129.000.000                  | 130.000.000                 | 218.832.700                 | 89.832.700  | 69,64%  | 88.832.700  | 68,33%  |
| 23   | Intérêts imputés en débit  | 625.939                      | 375.100                     | 425.100                     | -200.839    | -32,09% | 50.000      | 13,33%  |
| 24   | Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels | 9.163.491                    | 11.668.166                  | 764.167                     | -8.399.324  | -91,66% | -10.903.999 | -93,45% |
| 31   | Subventions d'exploitation   | 411.145.303                  | 411.086.985                 | 466.307.484                 | 55.162.181  | 13,42%  | 55.220.499  | 13,43%  |
| 32   | Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises  | 226.503.047                  | 270.797.319                 | 276.538.680                 | 50.035.633  | 22,09%  | 5.741.361   | 2,12%   |
| 33   | Transferts de revenus aux administrations privées                                | 316.889.068                  | 361.193.866                 | 426.076.424                 | 109.187.356 | 34,46%  | 64.882.558  | 17,96%  |
| 34   | Transferts de revenus aux ménages  | 415.762.808                  | 463.515.241                 | 443.835.783                 | 28.072.975  | 6,75%   | -19.679.458 | -4,25%  |

| Code | Classes de comptes  | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation   |        |             |         |
|------|---|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------|--------|-------------|---------|
|      |   |                              |                             |                             | 2011/2013   |        | 2012/2013   |         |
|      |   |                              |                             |                             | Montant     | %      | Montant     | %       |
| 35   | Transferts de revenus à l'étranger                            | 148.246.482                  | 152.436.505                 | 158.525.704                 | 10.279.222  | 6,93%  | 6.089.199   | 3,99%   |
| 36   | Remboursements d'impôts indirects et de prélèvements          | 0                            | 100                         | 100                         | 100         | /      | 0           | 0,00%   |
| 37   | Remboursements d'impôts directs                               | 705.353                      | 650.000                     | 710.000                     | 4.647       | 0,66%  | 60.000      | 9,23%   |
| 41   | Transferts de revenus à l'administration centrale             | 349.986.060                  | 391.640.060                 | 496.799.048                 | 146.812.988 | 41,95% | 105.158.988 | 26,85%  |
| 42   | Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale | 3.391.262.112                | 3.580.006.482               | 3.710.093.842               | 318.831.730 | 9,40%  | 130.087.360 | 3,63%   |
| 43   | Transferts de revenus aux administrations publiques locales   | 187.016.823                  | 214.795.968                 | 176.075.910                 | -10.940.913 | -5,85% | -38.720.058 | -18,03% |
| 44   | Transferts de revenus à l'enseignement privé                  | 68.077.961                   | 71.880.144                  | 80.423.401                  | 12.345.440  | 18,13% | 8.543.257   | 11,89%  |
| 93   | Dotations de fonds de réserve                                 | 1.421.212.848                | 1.511.676.775               | 1.698.447.899               | 277.235.051 | 19,51% | 186.771.124 | 12,36%  |

Source chiffres : projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus 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 10.786.951.539 euros prévu au projet de budget 2013, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 70,3% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 7.586.799.217 euros.

**Graphique 57 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes**



Source : projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

### 5.4.5.2 Analyse par code économique

#### 5.4.5.2.1 Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2013, les transferts sous rubrique s'élèveront à 3.710.093.842 euros en 2013, ce qui constitue une hausse de quelque 130,1 millions d'euros ou de 3,63% par rapport au budget 2012.

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. L'augmentation est de quelque 151,4 millions entre 2012 et 2013, soit 6,21%. Par rapport à 2011, elle se situe à 15,77% ou 352,7 millions d'euros.

**Tableau 58 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)**

| Ministère    |  | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation          |              |                    |              |
|--------------|--|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|
|              |  |                              |                             |                             | 2011/2013          |              | 2012/2013          |              |
|              |  |                              |                             |                             | Montant            | %            | Montant            | %            |
| 07           | Justice  | 0                            | 100                         | 100                         | 100                | /            | 0                  | 0,00%        |
| 09           | Intérieur et<br>Grande Région                            | 45.931.284                   | 49.251.400                  | 49.644.000                  | 3.712.716          | 8,08%        | 392.600            | 0,80%        |
| 12 + 13      | Famille et<br>Intégration                                | 1.104.179.094                | 1.088.290.100               | 1.066.711.100               | -37.467.994        | -3,39%       | -21.579.000        | 1,98%        |
| 14           | Santé  | 38.604                       | 49.512                      | 51.500                      | 12.896             | 33,41%       | 1.988              | 4,02%        |
| 17 + 18      | Sécurité sociale   | 2.234.841.034                | 2.435.845.370               | 2.587.210.742               | 352.369.708        | 15,77%       | 151.365.372        | 6,21%        |
| 19           | Agriculture,<br>Viticulture et<br>Développement<br>rural | 6.272.096                    | 6.570.000                   | 6.476.400                   | 204.304            | 3,26%        | -93.600            | 1,42%        |
| <b>Total</b> |  | <b>3.391.262.112</b>         | <b>3.580.006.482</b>        | <b>3.710.093.842</b>        | <b>318.831.730</b> | <b>9,40%</b> | <b>130.087.360</b> | <b>3,63%</b> |

Source chiffres : projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 ; tableau : Cour des comptes

Des 3.710.093.842 euros prévus en 2013, la quasi-totalité, c'est-à-dire 3.653.921.842 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.587.210.742 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (1.066.711.100 euros).

Les dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration concernent essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever en 2013 à 628.479.000 euros contre 624.067.000 euros suivant le budget voté 2012. Il s'agit d'une augmentation de 0,71%. Le montant inscrit à l'article budgétaire en relation avec la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales devrait peser sur le budget des dépenses à raison d'environ 87,9 millions d'euros en 2013 contre quelque 106,0 millions d'euros en 2012. 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 58,4 millions d'euros en 2013 (70,1 millions d'euros en 2012).

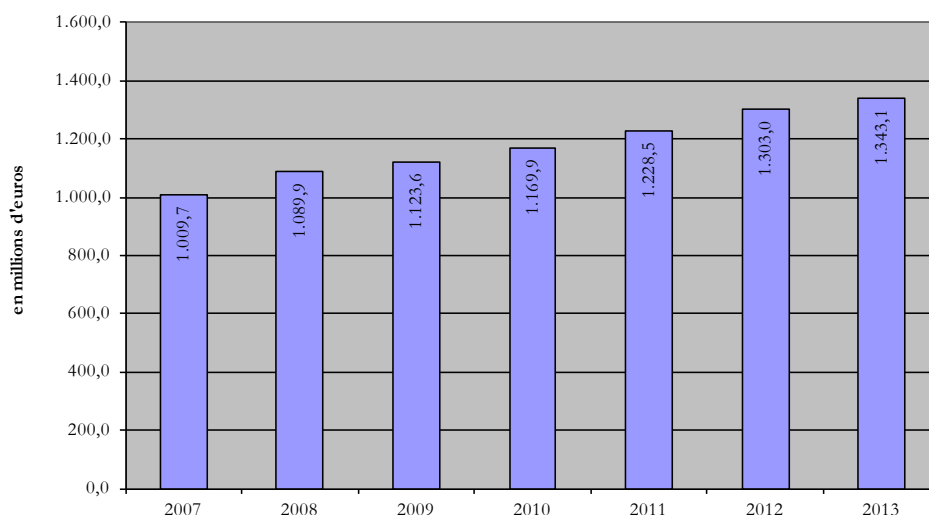
Concernant les dépenses du ministère de la Sécurité sociale, elles visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.343,1 millions d'euros), de l'assurance dépendance (222,3 millions d'euros) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (946,3 millions d'euros).

#### 5.4.5.2.2 La situation financière de l'assurance pension

Le poste de l'assurance pension est évalué à quelque 1.343,1 millions d'euros pour 2013 contre 1.303,0 millions d'euros selon le budget voté 2012, ce qui équivaut à une augmentation de 40,1 millions d'euros ou 3,08% sur une année.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2007 à 2013 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 4,87%.

**Graphique 59 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension**



Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2013 ; graphique : Cour des comptes

A la page 61\* du projet de budget 2013, il est fait état qu'« en date du 25 janvier 2012 a été déposé le projet de loi portant réforme de l'assurance pension. Ce texte qui est censé entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 prévoit, entre autres, des modifications en matière d'ajustement des pensions et rentes accident.»

Dans le cadre de ses recommandations du 10 juillet 2012 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015, le Conseil a considéré que « le gouvernement a adopté un projet de loi de réforme du régime de retraite tant pour le secteur privé que pour le secteur public. La réforme devrait introduire certains mécanismes correcteurs en cas d'évolution défavorable de la situation financière du régime et modifie la méthode de calcul très généreuse des prestations. Toutefois, la mise en place de la nouvelle méthode de calcul sera échelonnée sur une très longue période de quarante ans. En outre, les possibilités de retraite anticipée demeurent largement inchangées et aucune mesure n'a été proposée pour établir un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie. D'une manière générale, bien que les mesures prises par le Luxembourg aillent dans le bon sens, la réforme proposée ne semble pas offrir une garantie suffisante quant à la viabilité des finances publiques. ».

Partant, le Conseil recommande « que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2012-2013, à renforcer la réforme des pensions proposée en prenant des mesures supplémentaires pour accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, en particulier en évitant la retraite anticipée, et en prenant des mesures supplémentaires pour relever l'âge effectif du départ à la retraite, y compris en établissant un lien entre l'âge légal de départ à la retraite et l'espérance de vie afin de garantir la viabilité à long terme du régime de retraite. ».

A noter qu'il est écrit dans l'exposé du projet de loi n° 6387 portant réforme de l'assurance pension que « pour assurer au-delà du court et du moyen terme l'équilibre du système de pension et pour éviter que les générations futures n'aient à supporter des charges excessives, tout en subissant des réductions substantielles en matière de prestations, le projet de réforme mise sur les éléments suivants », dont notamment, « une croissance économique de 3 % pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi, mais gardant une marge de sécurité en se situant en deçà du développement substantiel des trois dernières décennies. » (page 3).

« Le projet de réforme s'inscrit dès lors dans la logique d'une double prémisse avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de la croissance économique et de l'emploi à moyen et à long terme devraient s'avérer moins importantes, les mesures agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être enforcées. » (page 4).

Or, il est un fait qu'en vue des perspectives macro-économiques à court et à moyen terme, les taux de croissance économique et de l'emploi, sur lesquels se basent la réforme proposée, ne peuvent pas être atteints et que des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir la viabilité financière du régime de retraite et des finances publiques en général.

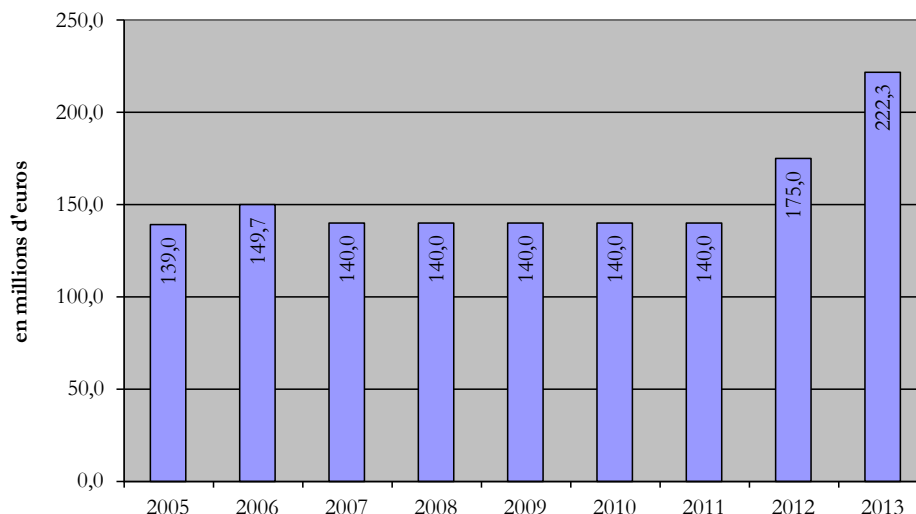
Dès lors, la Cour estime que le projet de loi devrait être revu pour tenir compte des actuelles perspectives économiques.

#### 5.4.5.2.3 La situation financière de l'assurance dépendance

Dans le projet de budget 2013 (p. 61\*), il est précisé que « depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 la contribution annuelle de l'Etat au financement de l'assurance dépendance était fixée à cent quarante millions d'euros. En considération des contraintes financières auxquelles l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique, il a été décidé de fixer la contribution à charge de l'Etat pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et pour l'exercice 2013 à 40%. ».

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe ainsi de 175,0 millions d'euros en 2012 à 222,3 millions d'euros en 2013, ce qui correspond par ailleurs à la proposition initiale de l'IGSS.

**Graphique 60 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance**



Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2013 ; graphique : Cour des comptes

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006, la Cour avait déjà soulevé la question suivante : « Toujours est-il que l'augmentation des dépenses à charge de l'Etat du budget est particulièrement prononcée pour 2006 et la question est de savoir si cette augmentation a un caractère unique ou si les causes sont de nature plus structurelle. », pour en conclure que « la situation déficitaire de l'assurance-dépendance risque à terme d'engendrer un déficit chronique qui ne pourra être comblé que par une maîtrise des dépenses ou par une hausse des participations » (pages 77 et 78).

#### 5.4.5.2.4 La situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2007 à 2011 tel que présenté dans le décompte 2011 de l'assurance maladie-maternité.

**Tableau 61 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité**

|  | 2007<br>(mio €) | 2008<br>(mio €) | 2009<br>(mio €) | 2010<br>(mio €) | 2011<br>(mio €) |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recettes courantes                           | 2.023,9         | 2.153,2         | 2.055,5         | 2.212,4         | 2.433,5         |
| Dépenses courantes                           | 2.014,8         | 2.120,3         | 2.076,0         | 2.217,2         | 2.355,2         |
| Solde des opérations courantes               | 9,1             | 32,8            | -20,4           | -4,8            | 78,3            |
| Solde global cumulé (réserve totale)         | 187,0           | 219,9           | 199,3           | 194,5           | 272,8           |
| Fonds de roulement légal                     | 182,8           | 194,5           | 196,1           | 111,6           | 114,5           |
| Dotation / Prélèvement au fonds de roulement | 12,0            | 11,7            | 1,6             | -84,5           | 2,9             |
| Solde de l'exercice après dotation réserve   | -3,0            | 21,1            | -22,1           | 79,7            | 75,4            |
| Solde cumulé après dotation réserve          | 4,3             | 25,4            | 3,2             | 82,9            | 158,3           |

Source chiffres : Décomptes CNS 2010 et 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

Le résultat financier affiché doit être pris en considération avec l'abaissement en 2010 de la réserve minimale qui a été portée 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, à 5,5%.

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

**Tableau 62 : Evolution du niveau de la réserve**

|   | 31.12.2008<br>(mio €) | 31.12.2009<br>(mio €) | 31.12.2010<br>(mio €) | 31.12.2011<br>(mio €) |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Réserve effective   | 219,9                 | 199,3                 | 194,5                 | 272,8                 |
| Minimum légal   | 194,5                 | 196,1                 | 111,6*                | 114,5*                |
| Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions | 11,3%                 | 10,2%                 | 9,6%                  | 13,1%                 |

\*Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% en 2010 et 2011

Source chiffres : Décomptes CNS 2010 et 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

Ce taux devrait augmenter progressivement dans les prochaines années pour atteindre sa valeur d'origine en 2015. En effet, l'article 3 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé dispose que « par dérogation à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale, la limite inférieure de la réserve y prévue est réduite pour l'exercice 2011



à 5,5 pour cent, pour l'exercice 2012 à 6,5 pour cent, pour l'exercice 2013 à 7,5 pour cent et pour l'exercice 2014 à 8,5 pour cent. ».

Lors de la réunion du comité quadripartite du 24 octobre 2012, le solde des opérations courantes pour 2012 a été estimé à quelque 40,5 millions d'euros alors qu'il faudrait s'attendre à une dégradation de la situation pour les années à venir avec des déficits de 7,5 millions d'euros pour 2013 et de 44,8 millions d'euros pour 2014. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler le but déclaré de la réforme mise en œuvre par la loi du 17 décembre 2010 précitée qui était de « répondre au double défi de remédier de façon durable au déficit persistant et de poser les voies du fonctionnement du secteur de la santé pour les années à venir ».

#### 5.4.5.2.5 Les 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 2013 prévoit des crédits à hauteur de 2.178,3 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 3,04% par rapport au budget de l'exercice 2012, respectivement de 10,33% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2011. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère. A noter que les amendements du 6 novembre 2012 ont pour conséquence une réduction de 5 millions d'euros des dépenses concernées.

**Tableau 63 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales**

|    | Ministère                                 | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation  |         |           |         |
|----|---|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------|---------|-----------|---------|
|    |   |                              |                             |                             | 2011/2013  |         | 2012/2013 |         |
|    |   |                              |                             |                             | Montant    | %       | Montant   | %       |
| 00 | Etat                                      | 39.853.964                   | 40.967.755                  | 42.537.703                  | 2.683.739  | 6,73%   | 1.569.948 | 3,83%   |
| 01 | Affaires étrangères                       | 87.453.518                   | 94.128.336                  | 98.507.699                  | 11.054.181 | 12,64%  | 4.379.363 | 4,65%   |
| 02 | Culture                                   | 20.706.369                   | 21.824.265                  | 22.285.461                  | 1.579.092  | 7,63%   | 461.196   | 2,11%   |
| 03 | Enseignement<br>supérieur et<br>Recherche | 4.321.507                    | 4.484.351                   | 3.801.612                   | -519.895   | -12,03% | -682.739  | -15,22% |
| 04 | Finances                                  | 128.968.274                  | 138.962.673                 | 143.438.942                 | 14.470.668 | 11,22%  | 4.476.269 | 3,22%   |
| 05 | Economie et<br>Commerce extérieur         | 14.942.500                   | 15.935.660                  | 17.226.269                  | 2.283.769  | 15,28%  | 1.290.609 | 8,10%   |
| 06 | Classes moyennes et<br>Tourisme           | 637.449                      | 667.545                     | 539.979                     | -97.470    | -15,29% | -127.566  | -19,11% |
| 07 | Justice                                   | 88.572.205                   | 92.006.664                  | 94.457.702                  | 5.885.497  | 6,64%   | 2.451.038 | 2,66%   |

|              | Ministère  | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation          |               |                   |              |
|--------------|--|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------|-------------------|--------------|
|              |  |                              |                             |                             | 2011/2013          |               | 2012/2013         |              |
|              |  |                              |                             |                             | Montant            | %             | Montant           | %            |
| 08           | Fonction publique et Réforme administrative      | 174.272.967                  | 206.726.715                 | 190.985.320                 | 16.712.353         | 9,59%         | -15.741.395       | -7,61%       |
| 09           | Intérieur et Grande Région                       | 164.747.584                  | 172.394.837                 | 181.001.619                 | 16.254.035         | 9,87%         | 8.606.782         | 4,99%        |
| 10 et 11     | Education nationale et Formation professionnelle | 997.481.889                  | 1.054.332.882               | 1.105.466.839               | 107.984.950        | 10,83%        | 51.133.957        | 4,85%        |
| 12 et 13     | Famille et Intégration                           | 30.088.499                   | 31.265.898                  | 34.973.662                  | 4.885.163          | 16,24%        | 3.707.764         | 11,86%       |
| 14           | Santé  | 27.788.569                   | 30.869.809                  | 31.652.247                  | 3.863.678          | 13,90%        | 782.438           | 2,53%        |
| 15           | Logement   | 2.247.043                    | 2.427.908                   | 2.576.182                   | 329.139            | 14,65%        | 148.274           | 6,11%        |
| 16           | Travail et Emploi                                | 21.119.938                   | 22.100.231                  | 23.964.649                  | 2.844.711          | 13,47%        | 1.864.418         | 8,44%        |
| 17 et 18     | Sécurité sociale                                 | 13.246.877                   | 15.210.220                  | 15.283.143                  | 2.036.266          | 15,37%        | 72.923            | 0,48%        |
| 19           | Agriculture, Viticulture et Développement rural  | 20.994.338                   | 22.239.370                  | 22.645.570                  | 1.651.232          | 7,87%         | 406.200           | 1,83%        |
| 20 et 21     | Développement durable et Infrastructures         | 136.907.171                  | 147.357.339                 | 151.909.578                 | 15.002.407         | 10,96%        | 4.552.239         | 3,09%        |
| 22           | Egalité des Chances                              | 2.542                        | 3.500                       | 3.300                       | 758                | 29,82%        | -200              | -5,71%       |
| <b>Total</b> |  | <b>1.974.353.203</b>         | <b>2.113.905.958</b>        | <b>2.183.257.476</b>        | <b>208.904.273</b> | <b>10,58%</b> | <b>69.351.518</b> | <b>3,28%</b> |

Source chiffres : projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

A ce titre la Cour renvoie au rapport de la Cour des comptes française sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012. Dans ce rapport la Cour des comptes française a identifié trois pistes principales d'action pouvant contribuer à atteindre l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques : maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement, réexaminer les dépenses d'intervention (dépenses de transfert), mieux choisir les investissements publics. D'après la Cour française, « des économies peuvent être prioritairement réalisées sur les dépenses de fonctionnement des administrations publiques, notamment sur la masse salariale. » (page 25).

On peut ainsi lire dans le rapport (page 25) qu'en France « la masse salariale des administrations publiques atteint 260 Md€ et représente, en 2010, plus de 13% du PIB et 70% de l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement. La combinaison de divers facteurs dynamiques a favorisé la progression des dépenses de personnel au cours des dernières années. Stabiliser en valeur la masse salariale implique de faire des choix. D'une part, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux se traduit à court terme par une économie brute annuelle d'environ 900 M€. D'autre part, plusieurs leviers peuvent également être activés sur les rémunérations comme le gel du point de la fonction publique (économie de

600 M€ par an) qui présente l'avantage de s'appliquer automatiquement aux trois fonctions publiques, la maîtrise des mesures catégorielles et diverses (plus de 500 M€ par an) ou le blocage temporaire des avancements et des promotions dans les grades supérieurs. ».

La Cour des comptes luxembourgeoise estime, dans un souci de cadrer et de maîtriser l'évolution des salaires et charges sociales, qu'il importe d'éviter de s'attaquer d'ores et déjà aux acquis sociaux (allocation du treizième mois), mais qu'il s'agit d'envisager des mesures portées vers l'avenir (blocage et gel temporaire des carrières, avancements et promotions).

Selon la Cour, une analyse approfondie doit être faite pour déterminer les besoins en ressources humaines dans la fonction publique et ce aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif pour permettre la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

#### 5.4.6 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2013 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2011 et au budget définitif de 2012.

**Tableau 64 : Regroupement comptable des dépenses en capital**

| Classes de comptes |  | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation   |          |             |         |
|--------------------|--|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------|----------|-------------|---------|
|                    |  |                              |                             |                             | 2011/2013   |          | 2012/2013   |         |
|                    |  |                              |                             |                             | Montant     | %        | Montant     | %       |
| 31                 | Subventions d'exploitation                                   | 0                            | 400.000                     | 595.000                     | 595.000     | /        | 195.000     | 48,75%  |
| 41                 | Transferts de revenus à l'administration centrale            | 951.051                      | 2.397.000                   | 1.880.000                   | 928.949     | 97,68%   | -517.000    | -21,57% |
| 51                 | Transferts de capitaux aux entreprises                       | 28.154.554                   | 59.233.800                  | 44.275.001                  | 16.120.447  | 57,26%   | -14.958.799 | -25,25% |
| 52                 | Autres transferts de capitaux aux administrations privées    | 2.985.803                    | 6.877.800                   | 10.064.370                  | 7.078.567   | 237,07%  | 3.186.570   | 46,33%  |
| 53                 | Transferts de capitaux aux ménages                           | 29.836.164                   | 29.732.500                  | 33.675.500                  | 3.839.336   | 12,87%   | 3.943.000   | 13,26%  |
| 54                 | Transferts de capitaux à l'étranger                          | 18.265.572                   | 14.747.356                  | 14.584.920                  | -3.680.652  | -20,15%  | -162.436    | -1,10%  |
| 61                 | Transferts de capitaux à l'administration centrale           | 174.548                      | 1.100.000                   | 5.026.430                   | 4.851.882   | 2779,68% | 3.926.430   | 356,95% |
| 63                 | Transferts de capitaux aux administrations publiques locales | 66.480.932                   | 71.674.430                  | 72.085.870                  | 5.604.938   | 8,43%    | 411.440     | 0,57%   |
| 64                 | Transferts de capitaux aux écoles privées                    | 11.996.994                   | 17.000.000                  | 17.000.000                  | 5.003.006   | 41,70%   | 0           | 0,00%   |
| 71                 | Achats de terrains et bâtiments dans le pays                 | 70.313.835                   | 21.393.800                  | 21.395.000                  | -48.918.835 | -69,57%  | 1.200       | 0,01%   |
| 72                 | Construction de bâtiments                                    | 10.773.430                   | 19.090.300                  | 18.700.300                  | 7.926.870   | 73,58%   | -390.000    | -2,04%  |

| Classes de comptes |   | 2011<br>Compte<br>provisoire | 2012<br>Budget<br>définitif | 2013<br>Projet de<br>budget | Variation           |                |                   |              |
|--------------------|---|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|----------------|-------------------|--------------|
|                    |   |                              |                             |                             | 2011/2013           |                | 2012/2013         |              |
|                    |   |                              |                             |                             | Montant             | %              | Montant           | %            |
| 73                 | Réalisation d'ouvrages de génie civil   | 61.676.248                   | 65.096.200                  | 51.701.200                  | -9.975.048          | -16,17%        | -13.395.000       | -20,58%      |
| 74                 | Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels                             | 54.526.397                   | 57.938.786                  | 47.556.070                  | -6.970.327          | -12,78%        | -10.382.716       | -17,92%      |
| 81                 | Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières | 113.109.318                  | 1.310.600                   | 83.869.900                  | -29.239.418         | -25,85%        | 82.559.300        | 6299,35%     |
| 83                 | Octrois de crédits aux ménages  | 50.000                       | 50.000                      | 50.000                      | 0                   | 0,00%          | 0                 | 0,00%        |
| 84                 | Octrois de crédits et participations à l'étranger   | 15.286.475                   | 16.441.100                  | 10.641.100                  | -4.645.375          | -30,39%        | -5.800.000        | -35,28%      |
| 91                 | Remboursement de la dette publique  | 0                            | 200                         | 200                         | 200                 | /              | 0                 | 0,00%        |
| 93                 | Dotations de fonds de réserve   | 750.854.432                  | 528.607.200                 | 541.790.500                 | -209.063.932        | -27,84%        | 13.183.300        | 2,49%        |
| <b>Total</b>       |   | <b>1.235.435.753</b>         | <b>913.091.072</b>          | <b>974.891.361</b>          | <b>-260.544.392</b> | <b>-21,09%</b> | <b>61.800.289</b> | <b>6,77%</b> |

Source chiffres : projet de budget 2013, amendements du 6 novembre 2012 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 974,9 millions d'euros, soit une augmentation de 61,8 millions d'euros (6,77%) par rapport au budget définitif de 2012, respectivement une diminution prononcée de 260,5 millions d'euros (21,09%) par rapport au compte provisoire de 2011.

## 5.5 Conclusions

Depuis le début de la crise, le Luxembourg est confronté à une situation déficitaire au niveau de ses comptes publics et à une augmentation substantielle de la dette publique.

Ainsi, l'administration publique qui avait encore affiché un solde positif de 1.191,6 millions d'euros en 2008, va connaître un déficit de l'ordre de 865,9 millions d'euros en 2012 (compte prévisionnel). Pour 2013, les projections du Gouvernement font état d'un déficit de 382,9 millions d'euros suite aux amendements du 6 novembre 2012.

En regardant de près, on constate que la situation financière de l'administration publique est plombée par l'augmentation considérable du déficit de l'administration centrale (2008 : 60 millions d'euros ; 2013 : 1.041,3 millions d'euros). Cette évolution défavorable est principalement due aux transferts très importants faits de l'administration centrale vers le sous-secteur de la sécurité sociale.

Alors que la dette de l'administration publique s'élevait à 2.502 millions d'euros en 2007, elle est évaluée à 9.366,4 millions d'euros pour 2012 et serait de l'ordre de 13.305 millions d'euros

en 2015. Par rapport au PIB, la dette se situait à 6,7% en 2007 et les projections pour 2015 font état de 25,9%.

Dans son évaluation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2012-2015, la Commission européenne a précisé que « la dette devrait augmenter de façon constante dans les années à venir, car la croissance et l'impact de l'inflation ne seront pas en mesure de compenser les besoins de financement de l'administration centrale. » (document COM (2012) 315 final du 30.5.2012, page 10).

D'après la Cour, le Gouvernement devra engager une politique de redressement des comptes publics plus volontariste et ce sur deux plans :

- à court terme, il s'agit de réexaminer et de maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement par un cadrage budgétaire resserré ;
- à moyen et à long terme, il s'agit de résoudre les problèmes structurels auxquels le Luxembourg est exposé depuis des années et qui n'ont rien à voir avec la crise actuelle, si ce n'est qu'elle les a mis en exergue.

Le retour à l'équilibre des finances publiques doit ainsi être guidé par des principes d'action clairement affichés et impliquant l'ensemble des administrations publiques. Comme la Cour l'avait déjà indiqué dans son avis portant sur le projet de budget 2012, la priorité doit être donnée à la réduction des dépenses publiques : « Privilégier une réduction des dépenses plutôt qu'une augmentation des recettes s'explique par l'expérience des années passées montrant que la consolidation budgétaire axée sur la réduction des dépenses publiques (notamment de la consommation publique et des transferts) est plus susceptible d'avoir des effets durables et d'améliorer la performance économique ». (page 104).

Selon la Cour, tout doit être mis en œuvre pour contenir la hausse de la dette publique. Il en va de la crédibilité du Luxembourg et ce notamment vis-à-vis des marchés financiers.



## 6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat

### 6.1 La situation financière des fonds spéciaux

#### 6.1.1 Un aperçu global

Pour les exercices 2011 à 2013, les dépenses dépassent régulièrement les recettes et ceci de façon substantielle. Il s'ensuit qu'avec un excédent de dépenses de quelque 0,89 milliard d'euros prévu pour les années 2011 à 2013, les avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de 1,94 milliard d'euros en début 2011 à 1,05 milliard d'euros en fin d'exercice 2013.

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2011 à 2013. Ces tableaux se basent sur les projections publiées dans le projet de budget 2013, y compris les amendements gouvernementaux du 6 novembre 2012.

Il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2012 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat à l'annexe I du projet de budget 2013, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence des dotations supplémentaires pour un montant total de 224,01 millions d'euros, dont les plus importantes concernent avec 100 millions d'euros le Fonds d'investissements publics administratifs, 70 millions d'euros le Fonds pour l'emploi ainsi que 50 millions d'euros le Fonds pour la loi de garantie. La dotation supplémentaire au profit du Fonds d'investissements publics administratifs est essentiellement destinée à la levée d'une option d'achat de la tour A au Kirchberg. Le prix de l'acquisition de cet immeuble est de 79,2 millions d'euros.

**Tableau 65 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2011-2013**

| Exercices                        | Alimentation budgétaire | Recettes totales | Dépenses      | Différence : Recettes - Dépenses | Avoirs au 31.12 |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|---------------|----------------------------------|-----------------|
| 2011 (compte général provisoire) | 2.313.406.313           | 3.322.039.882    | 3.417.483.110 | -95.443.228                      | 1.846.834.213   |
| 2012 (projet de budget 2013)     | 2.404.987.665           | 3.508.736.509    | 3.888.399.752 | -379.663.243                     | 1.467.170.970   |
| 2013 (projet de budget 2013)     | 4.464.495.799           | 5.478.998.129    | 5.898.799.293 | -419.801.164                     | 1.047.369.806   |

Source chiffres : compte général provisoire 2011, projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

La Cour tient à préciser que la progression importante entre 2012 et 2013 de l'alimentation budgétaire (+86%) des fonds spéciaux résulte d'un emprunt d'un montant de deux milliards d'euros qui est destiné à reconduire l'emprunt de 2008, venant à échéance en 2013.

Le tableau suivant présente le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour l'exercice 2013.

**Tableau 66 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2013**

| Désignation du Fonds   | Avoirs au 01.01.2013 | Alimentation budgétaire | Recettes totales | Dépenses      | Avoirs au 31.12.2013 |
|--|----------------------|-------------------------|------------------|---------------|----------------------|
| Fonds de la coopération au développement                       | 1.000.000            | 178.491.591             | 180.491.591      | 181.253.838   | 237.753              |
| Fonds d'équipement militaire                                   | 141.009.874          | 37.000.000              | 37.000.000       | 28.770.056    | 149.239.818          |
| Fonds pour les monuments historiques                           | 30.252.541           | 10.000.000              | 10.000.000       | 18.554.957    | 21.697.584           |
| Fonds de réserve pour la crise                                 | 21.715.573           | 100                     | 100              | 0             | 21.715.673           |
| Fonds de la dette publique                                     | 13.665.260           | 2.228.832.800           | 2.228.832.800    | 2.234.647.750 | 7.850.310            |
| Fonds de pension   | 0                    | 449.035.000             | 608.943.917      | 608.943.917   | 0                    |
| Fonds communal de dotation financière                          | 0                    | 448.797.200             | 778.598.194      | 778.598.194   | 0                    |
| Fonds de la pêche  | 91.278               | 131.005                 | 131.005          | 165.650       | 56.633               |
| Fonds pour la gestion de l'eau                                 | 29.154.909           | 50.000.000              | 58.223.338       | 72.000.000    | 15.378.247           |
| Fonds des eaux frontalières                                    | 1.014.018            | 49.762                  | 49.762           | 113.000       | 950.780              |
| Fonds d'équipement sportif national                            | 27.147.745           | 15.000.000              | 15.000.000       | 33.230.073    | 8.917.672            |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales | 27.795.821           | 75.000.000              | 75.000.000       | 100.000.000   | 2.795.821            |
| Fonds d'assainissement en matière de surendettement            | 352.498              | 100                     | 15.100           | 50.000        | 317.598              |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux          | 29.932.124           | 8.500.000               | 8.500.000        | 16.101.416    | 22.330.708           |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières    | 100.147.995          | 28.000.000              | 28.000.000       | 33.755.310    | 94.392.685           |
| Fonds pour la protection de l'environnement                    | 37.251.306           | 10.000.000              | 10.000.000       | 24.678.750    | 22.572.556           |
| Fonds climat et énergie  | 366.396.123          | 200                     | 94.400.200       | 134.377.453   | 326.418.870          |
| Fonds pour l'emploi  | 48.942.623           | 502.333.248             | 685.569.983      | 667.629.763   | 66.882.843           |
| Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture   | 489.947              | 57.000.000              | 68.812.084       | 68.883.840    | 418.191              |
| Fonds d'investissements publics administratifs                 | 51.849.394           | 57.000.000              | 57.000.000       | 102.453.250   | 6.396.144            |
| Fonds d'investissements publics scolaires                      | 68.733.839           | 53.000.000              | 53.000.000       | 77.831.079    | 43.902.760           |
| Fonds des routes   | 51.829.975           | 10.000.000              | 160.000.000      | 187.279.350   | 24.550.625           |
| Fonds du rail  | 274.340.836          | 125.851.078             | 192.956.340      | 314.812.894   | 152.484.282          |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux            | 34.628.973           | 2.000.000               | 2.000.000        | 9.000.000     | 27.628.973           |
| Fonds pour la loi de garantie                                  | 72.745.086           | 19.000.000              | 27.000.000       | 92.584.400    | 7.160.686            |



| Désignation du Fonds   | Avoirs au 01.01.2013 | Alimentation budgétaire | Recettes totales     | Dépenses             | Avoirs au 31.12.2013 |
|--|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Fonds pour la promotion touristique  | 5.594.262            | 6.000.000               | 6.000.000            | 6.629.353            | 4.964.909            |
| Fonds pour la réforme communale  | 0                    | 4.000.000               | 4.000.000            | 4.000.000            | 0                    |
| Fonds social culturel  | 37.554               | 1.070.000               | 1.070.000            | 1.070.000            | 37.554               |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat                 | 29.970.542           | 45.000.000              | 45.000.000           | 57.800.000           | 17.170.542           |
| Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé | 289.083              | 43.000.000              | 43.000.000           | 43.200.000           | 89.083               |
| Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier                                      | 791.795              | 403.715                 | 403.715              | 385.000              | 810.510              |
| <b>Total</b>   | <b>1.467.170.970</b> | <b>4.464.495.799</b>    | <b>5.478.998.129</b> | <b>5.898.799.293</b> | <b>1.047.369.806</b> |

Différence entre recettes et dépenses :

**-419.801.164***Source chiffres : projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes*

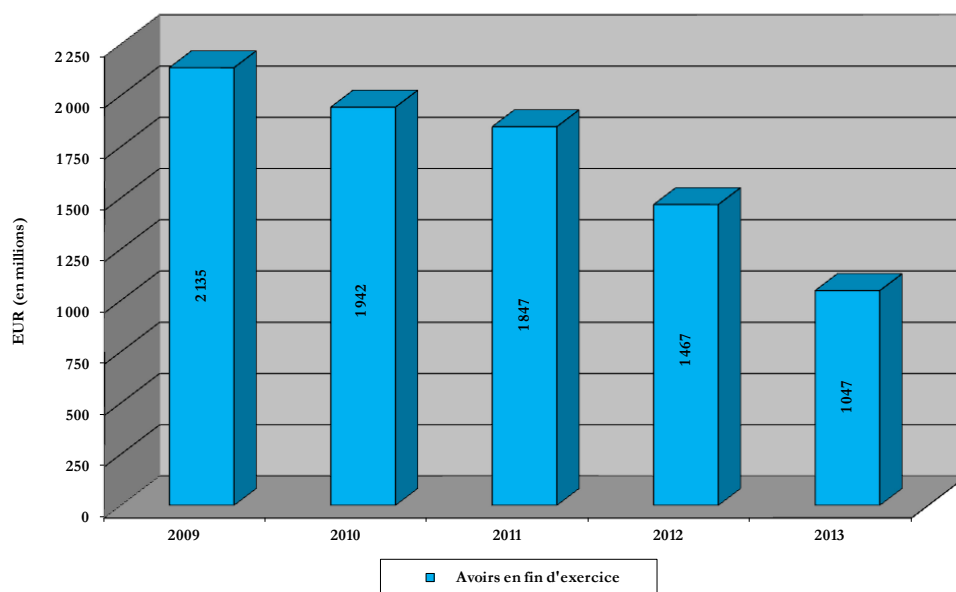
Concernant les emprunts, il y a lieu de relever que :

- en 2011, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros, dont 100 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. Au courant de l'année 2011, ces montants ont été crédités par avances de Trésorerie sur les deux Fonds spéciaux ;
- en 2012, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 250 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. Au courant du mois de mars 2012, un emprunt pour un montant global de 450 millions d'euros a été émis pour financer les investissements programmés par le biais de ces deux fonds spéciaux. Au sujet des fonds spéciaux, ces emprunts ont été répartis à raison de 250 millions pour le Fonds des routes ainsi que de 200 millions pour le Fonds du rail et leurs autorisations ressortent des lois budgétaires de 2011 et 2012.
- en 2013, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 41 du projet de budget 2013) pour un montant global de 4,5 milliards d'euros, dont une partie est réservée aux dépenses d'investissement de l'Etat et en particulier 150 millions d'euros sont prévus pour le Fonds des routes.

### 6.1.2 Les avoirs des fonds spéciaux

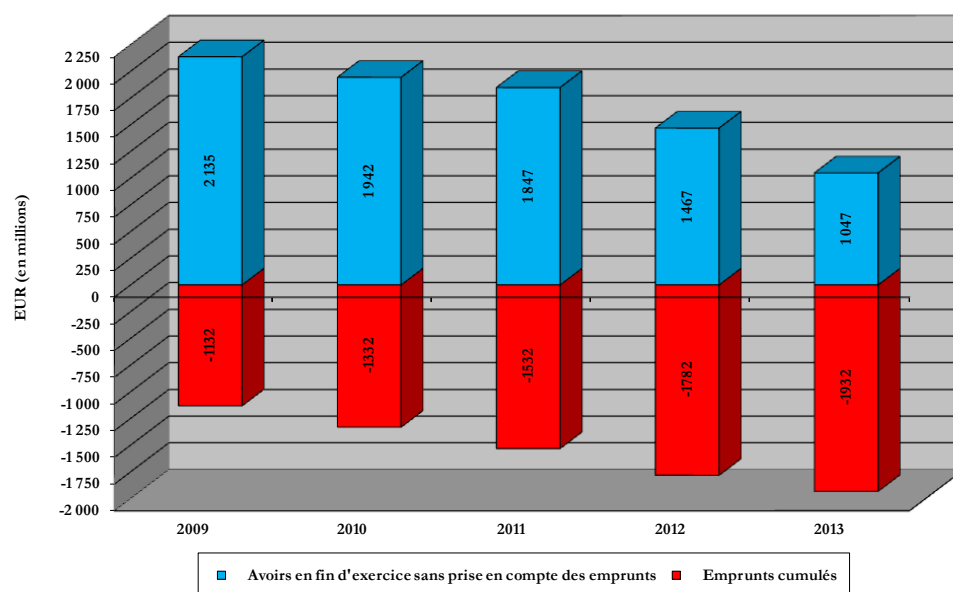
A souligner que, durant les années de crise, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué. Cette tendance devrait, selon les indications contenues dans le projet de budget 2013, encore s'accroître.

**Graphique 67 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**



Graphique : Cour des comptes

**Graphique 68 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**



Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ces graphiques que le niveau des avoirs est tombé de 2.135 millions d'euros au 31 décembre 2009 à 1.047 millions d'euros au 31 décembre 2013 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 50,93%.

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau de seulement 315 millions d'euros à la fin de l'exercice 2011. Pour l'exercice 2013, les fonds étatiques afficheraient un solde négatif de 885 millions d'euros.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que le besoin de financement des fonds spéciaux nécessite dans les années à venir un recours appuyé par le Gouvernement à des emprunts. A rappeler à cet égard que le Gouvernement a précisé dans le cadre du PSC que « dorénavant le Luxembourg sera obligé de faire appel régulièrement aux marchés financiers pour financer ses déficits et va entrer pour la première fois depuis longtemps dans un cycle de refinancement de sa dette par l'émission de nouveaux emprunts obligataires. ».

## 6.2 Le Fonds pour l'emploi

Dans ce qui suit, la Cour entend mettre en évidence l'évolution du Fonds pour l'emploi, dont les dépenses ont sensiblement augmenté lors des années de crise. Le tableau suivant indique en effet que le taux de chômage est passé de 4,1% en 2008 à 6,8% pour 2013.

**Tableau 69 : Taux de chômage en % de la population active**

|   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Taux de chômage<br>(en % de la population active) | 4,1  | 5,4  | 5,8  | 5,7  | 6,2  | 6,8  |

*Sources chiffres : Adem, projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes*

A rappeler que le Fonds pour l'emploi a été créé par la loi du 30 juin 1976. Selon le projet de budget 2013, ce fonds spécial « est destiné à couvrir les dépenses résultant :

1. de l'octroi des indemnités de chômage ;
2. de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ;
3. de la prise en charge de diverses mesures en faveur de l'emploi des adultes ;
4. de la promotion de la formation pratique en entreprise ainsi que de l'insertion et de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, inscrites à la section spéciale ;
5. du maintien de la relation contractuelle des travailleurs formant le sureffectif structurel de la sidérurgie ». (Page 569)

Le tableau et le graphique ci-dessous illustrent l'évolution financière du fonds spécial pour la période allant de 2004 à 2013.

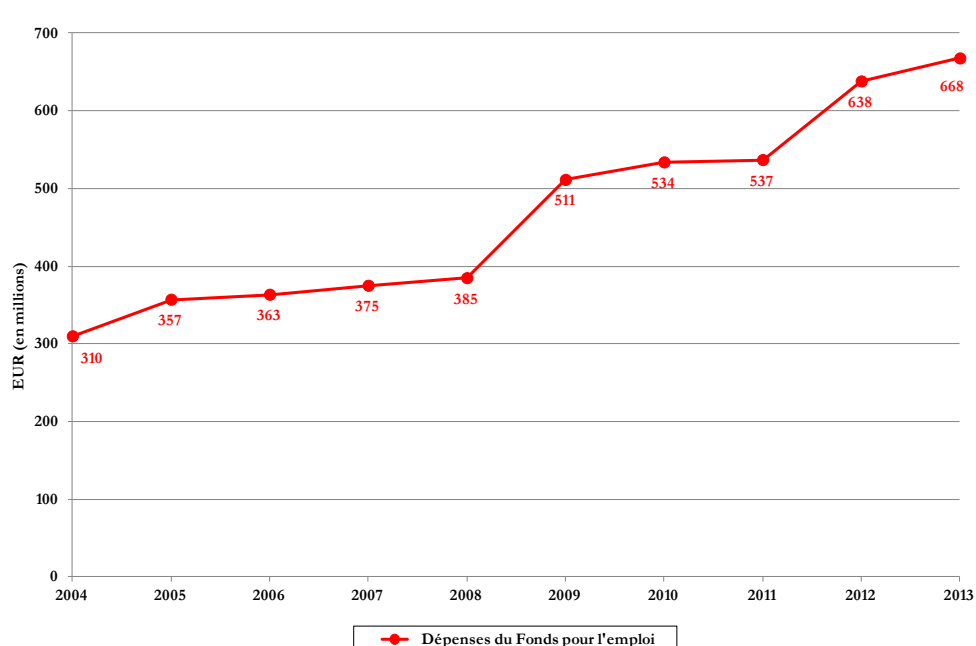
**Tableau 70 : Evolution de la situation financière (en euros)**

| Année | Alimentation<br>budgétaire | Recettes<br>totales | Dépenses<br>totales | Avoirs au 31.12 |
|-------|----------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|
| 2004  | 101.292.508                | 244.734.180         | 309.751.721         | 87.125.093      |
| 2005  | 103.065.039                | 274.445.327         | 356.917.673         | 4.652.747       |
| 2006  | 299.892.655                | 438.846.355         | 363.344.717         | 80.154.385      |
| 2007  | 260.471.060                | 349.611.705         | 374.900.081         | 54.866.009      |
| 2008  | 344.610.831                | 494.597.941         | 384.665.013         | 164.798.937     |
| 2009  | 279.588.142                | 627.166.940         | 511.207.154         | 280.758.724     |
| 2010  | 178.532.490                | 349.004.741         | 533.724.899         | 96.038.567      |
| 2011  | 369.604.479                | 548.931.011         | 536.790.523         | 108.179.054     |
| 2012  | 405.733.536                | 578.783.536         | 638.019.967         | 48.942.623      |
| 2013  | 502.333.248                | 685.569.983         | 667.629.763         | 66.882.843      |

Source chiffres : comptes généraux 2004 à 2010, compte général provisoire 2011, projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

En 2013, l'alimentation budgétaire du Fonds pour l'emploi augmente de 96,6 millions d'euros. Cette croissance résulte essentiellement de l'augmentation du taux d'imposition de l'impôt de solidarité.

**Graphique 71 : Evolution des dépenses du Fonds pour l'emploi**



Graphique : Cour des comptes

Entre 2004 et 2008, les dépenses du Fonds pour l'emploi sont passées de 310 millions d'euros à environ 385 millions d'euros. Il s'agit d'une croissance annuelle moyenne de quelque 6%.

Cependant, dès le début de la crise financière, les dépenses du Fonds pour l'emploi ont augmenté de 33% en une seule année pour atteindre 511 millions d'euros en 2009. En 2010 et 2011, ces dépenses se sont stabilisées à un niveau élevé de quelque 535 millions d'euros.

Pour 2012 et 2013, les dépenses du fonds devraient une nouvelle fois s'accroître sensiblement pour se chiffrer à 638 millions d'euros en 2012 et à 668 millions d'euros pour 2013. Il en résulte qu'entre 2008 et 2013, ces dépenses ont presque doublé comme en témoigne le graphique précédent.

Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses afférentes des différentes mesures du ministère du Travail et de l'Emploi.

**Tableau 72 : Evolution des catégories de dépenses à charge du Fonds pour l'emploi**

| Catégories de dépenses                                       | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Indemnités de chômage  | 131.302.895 | 250.901.679 | 239.991.673 | 213.450.074 | 277.000.000 | 313.000.000 |
| - Chômage complet  | 128.042.952 | 181.828.537 | 193.425.561 | 188.902.638 | 220.000.000 | 245.000.000 |
| - Remboursement du chômage des frontaliers                   | 0           | 0           | 0           | 0           | 20.000.000  | 25.000.000  |
| - Chômage partiel  | 260.801     | 55.708.663  | 28.207.709  | 12.903.873  | 24.000.000  | 30.000.000  |
| - Chômage pour intempéries/accidentel et technique           | 2.999.142   | 13.364.479  | 18.358.403  | 11.643.563  | 13.000.000  | 13.000.000  |
| Actions pour combattre le chômage des jeunes                 | 10.016.309  | 6.451.090   | 10.244.692  | 15.056.253  | 17.150.000  | 16.750.000  |
| Actions en faveur de l'emploi                                | 186.814.946 | 190.419.143 | 222.454.780 | 256.677.042 | 278.825.226 | 275.279.763 |
| - Garantie de salaires                                       | 8.617.783   | 10.860.651  | 12.075.836  | 18.401.658  | 19.000.000  | 19.000.000  |
| - Aide au réemploi (hors sidérurgie)                         | 39.955.972  | 27.828.737  | 39.969.809  | 44.877.771  | 47.000.000  | 43.000.000  |
| - Prérétraite (hors sidérurgie)                              | 30.070.968  | 31.952.309  | 35.517.648  | 38.590.950  | 40.000.000  | 36.000.000  |
| - Aides à l'embauche de chômeurs âgés/longue durée           | 7.949.538   | 8.460.526   | 14.161.602  | 15.655.943  | 17.000.000  | 18.000.000  |
| - Aides incapacité de travail et réinsertion professionnelle | 30.451.567  | 36.929.833  | 43.707.626  | 51.359.824  | 59.000.000  | 59.000.000  |
| - Forum pour l'emploi  | 5.397.900   | 7.805.700   | 8.090.500   | 11.841.375  | 10.922.252  | 11.500.000  |

| Catégories de dépenses                           | 2008               | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               | 2013               |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| - Proactif                                       | 14.065.700         | 15.042.000         | 13.923.333         | 14.756.999         | 14.555.503         | 15.000.000         |
| - Objectif Plein Emploi                          | 14.425.941         | 17.338.976         | 18.380.666         | 22.977.666         | 21.157.940         | 22.300.000         |
| Section spéciale (Formation)                     | 18.415.344         | 25.920.887         | 22.580.568         | 20.760.945         | 26.044.741         | 26.100.000         |
| Mesures de restructuration                       | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | -5.000.000         |
| Dépenses liées au secteur de la sidérurgie       | 35.000.581         | 34.427.712         | 34.601.312         | 25.353.810         | 36.000.000         | 38.500.000         |
| Remboursements comptables extraordinaires        | 3.114.938          | 3.086.644          | 3.851.874          | 5.492.398          | 3.000.000          | 3.000.000          |
| <b>TOTAL des dépenses du Fonds pour l'emploi</b> | <b>384.665.013</b> | <b>511.207.155</b> | <b>533.724.899</b> | <b>536.790.522</b> | <b>638.019.967</b> | <b>667.629.763</b> |

Source chiffres : comptes généraux 2008 à 2010, compte général provisoire 2011, projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

Ainsi les indemnités de chômage passent de 131 millions d'euros en 2008 à un montant estimé de 313 millions d'euros pour 2013. Concernant l'allocation du chômage complet, elle était de 128 millions d'euros en 2008 pour atteindre 245 millions d'euros en 2013. Pour ce qui est du chômage partiel, une progression nette est à noter allant de 260.801 euros en 2008 à 30 millions d'euros pour 2013.

### 6.3 Les dépenses d'investissement

Dans le projet de budget sous rubrique, le Gouvernement précise pour ce qui est de sa politique d'investissement que « compte tenu des perspectives d'évolution de la situation financière de l'Administration publique, le Gouvernement a procédé dans le cadre de ses travaux budgétaires pour 2013 à un réexamen de l'ensemble des projets d'investissements qui sont financés directement et indirectement à charge du budget de l'Etat. Cette analyse a conduit le Gouvernement à réduire le volume des dépenses d'investissements qui étaient programmées pour l'exercice 2013 d'un montant total de quelque 250 millions par rapport au programme pluriannuel des dépenses en capital de l'année dernière.

Au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra néanmoins très activement ses efforts en vue essentiellement du développement des investissements productifs et du renforcement de nos structures essentielles. » (Page 29\* du projet de budget 2013).

La Cour souscrit la démarche du Gouvernement, toutefois elle demande au Gouvernement d'être plus conséquent au niveau de ses efforts de consolidation. En effet, la crise, qui perdure maintenant depuis 2009 et les perspectives économiques moroses à moyen terme, font que

les avoirs des fonds d'investissement tendent vers zéro. Il en résulte que le financement de la politique d'investissement repose à l'avenir sur de nouveaux emprunts à contracter risquant d'aggraver la dette publique de l'Etat.

La Cour des comptes française a souligné dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, qu'il faudrait dorénavant faire des choix et « mieux choisir les investissements publics ». Selon elle, « préalablement à leur lancement, ces investissements doivent donner lieu à évaluation de leur rentabilité financière et socio-économique. Les méthodes d'évaluation, actuellement utilisées pour mesurer ces niveaux de rentabilité dans plusieurs domaines comme les transports et l'énergie, sont insuffisamment transparentes et ne guident pas toujours efficacement les décisions publiques ». (page 28 de la synthèse du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2012)

A ce titre, la Cour renvoie à ses considérations déjà développées dans le cadre de son avis portant sur le projet de budget de l'exercice 2011 et datant du 9 novembre 2010 (page 117).

## Un guide pour la gestion de projets de grande envergure

Depuis plusieurs années, la situation financière des fonds spéciaux est en train de se dégrader. Face à un tel constat, il importe de réduire les coûts liés à l'investissement en améliorant la gestion des projets de grande envergure. Ainsi la Cour a présenté, dans le cadre de son rapport spécial concernant le projet E-go, un guide pour la gestion de projets de grande envergure.

Dans son rapport, la Cour a précisé que ce guide « se base, d'une part, sur les constatations et recommandations faites par la Cour dans le cadre de contrôles antérieurs, tels que le Musée de la Forteresse et le programme eGovernment, et d'autre part sur l'analyse du projet E-go. Ces propositions s'inscrivent dans la démarche de la Cour de favoriser l'introduction d'une culture de performance au niveau de l'Etat » (page 27).

Au niveau de la gestion financière de tels projets, il a été écrit que « les projets de grande envergure s'inscrivent dans une logique pluriannuelle et doivent de ce fait être financés par le biais de fonds spéciaux. Cette manière de procéder permet d'avoir une vue d'ensemble du coût engagé et améliore ainsi la transparence financière de tels projets. Pour la gestion efficiente d'un fonds spécial, le ministère doit se doter d'un plan directeur reprenant l'ensemble des projets à réaliser dans le cadre d'un programme pluriannuel » (page 40).

Pour ce qui est du contrôle et du suivi, la Cour a noté que « pour documenter l'avancement du plan directeur, des indicateurs définis par la méthodologie sont établis par le centre de compétence technique du ministère et communiqués à la cellule de contrôle et de suivi. La

Cour recommande que le rôle de la cellule de contrôle et de suivi soit attribué à l'Inspection générale des finances.

En effet, l'IGF occupe une place centrale en matière de gestion des finances publiques au vu de ces missions telles qu'elles sont définies par la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances. Ainsi, l'IGF :

- prépare l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- émet un avis (sur demande du ministre du budget) sur les projets et propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat ;
- surveille l'exécution du budget et des projets et propositions (visés dans le tiret précédent), contrôle les dépenses de l'Etat et assure le suivi des recettes de l'Etat ;
- prépare des projets de programmation financière et budgétaire (à la demande du ministre du budget) et collabore aux travaux de programmation économique et sociale ;
- émet des propositions de coordination en vue d'établir les projets de programmation des investissements de l'Etat à arrêter par le conseil de gouvernement et surveille l'exécution des programmes arrêtés.

Pour ces raisons, la Cour recommande à ce que la loi susvisée soit modifiée de façon à ce que l'IGF puisse pleinement assurer la mission de cellule de contrôle et de suivi dans le cadre de projets de grande envergure. Cette mission inclurait notamment :

- l'émission d'avis sur base des indicateurs détaillés et agrégés ;
- la mise en exergue des écarts entre le budget initialement prévu pour chaque étape des projets respectifs et l'utilisation budgétaire effective ;
- la mise en évidence des écarts entre les objectifs fixés initialement et les objectifs atteints ;
- la normalisation de l'ensemble des indicateurs d'avancement. ».

Finalement la Cour est d'avis que « la Chambre des Députés devrait être impliquée davantage dans le suivi des projets de grande envergure. A cet effet, il est nécessaire qu'elle soit informée de manière régulière sur l'état d'avancement de tous les projets par les ministres concernés » (pages 42-43).



### 6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

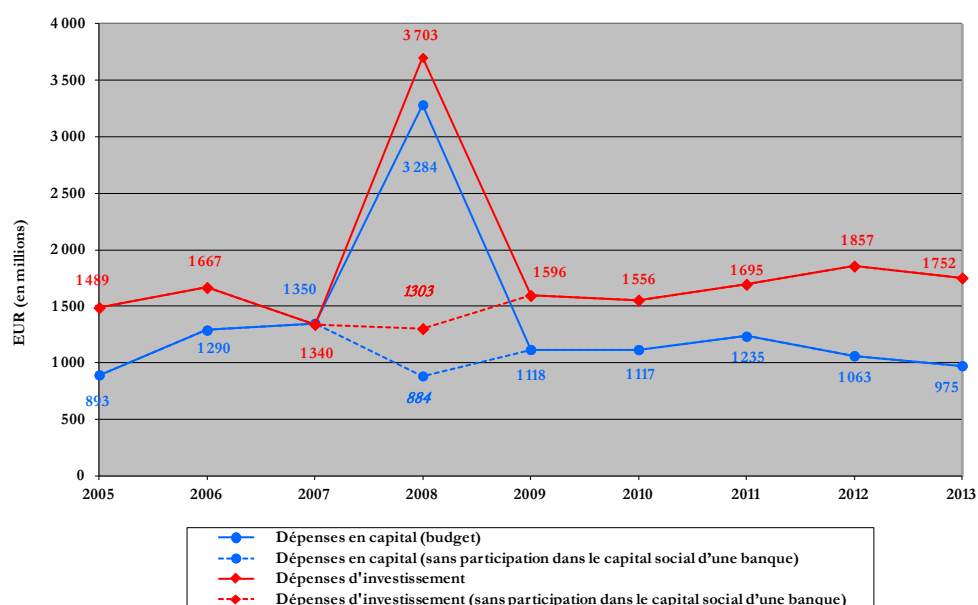
La Cour présente ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2004 à 2013.

**Tableau 73 : 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 |
|----------|------------------------------|----------------------------------|--|---|---------------------------|------------|
| 2004     | 920,9                        | 598,8                            | 975,6                                  | -376,9  | 1.297,8                   | 0,65%      |
| 2005     | 893,2                        | 625,8                            | 1.221,4                                | -595,6  | 1.488,8                   | 14,72%     |
| 2006     | 1.290,1                      | 901,4                            | 1.277,9                                | -376,6  | 1.666,6                   | 11,94%     |
| 2007     | 1.349,6                      | 1.072,6                          | 1.062,9                                | 9,7   | 1.339,9                   | -19,61%    |
| 2008     | 3.284,4                      | 601,2                            | 1.019,9                                | -418,7  | 3.703,1                   | 176,37%    |
| 2009     | 1.118,2                      | 725,0                            | 1.202,8                                | -477,9  | 1.596,1                   | -56,90%    |
| 2010     | 1.117,4                      | 929,6                            | 1.367,8                                | -438,3  | 1.555,7                   | -2,53%     |
| 2011     | 1.235,4                      | 1.004,8                          | 1.464,7                                | -459,9  | 1.695,3                   | 8,97%      |
| 2012     | 1.063,1                      | 937,3                            | 1.730,8                                | -793,5  | 1.856,6                   | 9,51%      |
| 2013     | 974,9                        | 2.884,2                          | 3.661,0                                | -776,8  | 1.751,7                   | -5,65%     |

Tableau : Cour des comptes

**Graphique 74 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement**



Graphique : Cour des comptes

Pour la période de 2010 à 2012, les 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, sont en progression continue pour atteindre un niveau record de 1.857 millions d'euros en 2012. Cette augmentation de 9,51 % résulte essentiellement des projets de construction financés par le biais du Fonds d'équipement sportif national (+23,54 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics scolaires (+29,39 millions d'euros) et du Fonds d'investissements publics administratifs (+81,43 millions d'euros), où il y a lieu de relever l'acquisition de la tour A au Kirchberg pour un montant de 79,2 millions d'euros qui est prévue pour la fin de l'année 2012.

En revanche, les prévisions des dépenses d'investissement pour 2013 témoignent, comme indiqué par le Gouvernement dans son projet de 2013, d'une légère régression de l'ordre 5,65% en passant de 1.857 à 1.752 millions d'euros. La Cour tient à signaler que la diminution prévue des dépenses d'investissement est de 105 millions d'euros, alors que le Gouvernement avance un montant de 287 millions d'euros. En effet ce montant de 287 millions d'euros se rapporte à une réduction des dépenses par rapport aux niveaux des dépenses figurant au programme pluriannuel du mois d'octobre 2011.

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

**Tableau 75 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB**

| Année | Dépenses d'investissement<br>(en millions d'euros) | PIB en valeur<br>(SEC 95) | Dépenses d'investissement par<br>rapport au PIB |
|-------|--|---------------------------|---|
| 2004  | 1.297,8  | 27.445                    | 4,73%   |
| 2005  | 1.488,8  | 30.270                    | 4,92%   |
| 2006  | 1.666,6  | 33.914                    | 4,91%   |
| 2007  | 1.339,9  | 37.497                    | 3,57%   |
| 2008  | 3.703,1  | 37.372                    | 9,91%   |
| 2009  | 1.596,1  | 36.027                    | 4,43%   |
| 2010  | 1.555,7  | 39.906                    | 3,90%   |
| 2011  | 1.695,3  | 42.625                    | 3,98%   |
| 2012  | 1.856,6  | 43.710                    | 4,25%   |
| 2013  | 1.751,7  | 45.370                    | 3,86%   |

*Tableau : Cour des comptes*

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour 2013, une baisse de l'ordre de 0,4% du PIB par rapport à 2012 est à noter pour se situer au niveau des années 2010 et 2011.

### 6.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2013

Afin de pouvoir apprécier le niveau des dépenses d'investissement de l'Etat, la Cour se base sur une analyse de la situation financière des treize principaux fonds d'investissement. Pour obtenir un aperçu de la situation globale, la Cour prend en considération non seulement les constructions érigées en régie propre par l'Etat, mais également celles réalisées par le biais de tiers (ex. : Fonds pour la loi de garantie, Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières).

Il ressort du tableau suivant que, pour les exercices 2011 à 2013, les dépenses dépassent régulièrement les recettes et qu'ainsi le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le total des avoirs s'est chiffré à 1.084,09 millions d'euros. Il devrait atteindre 444,81 millions d'euros au 31 décembre 2013, ce qui équivaldrait à une régression de 639,28 millions d'euros (-58,97%).

**Tableau 76 : Situation financière des 13 principaux fonds d'investissement 2011-2013**

| Exercices                        | Alimentation budgétaire | Recettes totales | Dépenses      | Différence : Recettes - Dépenses | Avoirs au 31.12 |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|---------------|----------------------------------|-----------------|
| 2011 (compte général provisoire) | 645.662.849             | 932.104.463      | 1.034.648.569 | -102.544.105                     | 981.541.674     |
| 2012 (projet de budget 2013)     | 626.538.195             | 995.748.461      | 1.148.760.357 | -153.011.896                     | 828.529.778     |
| 2013 (projet de budget 2013)     | 498.351.078             | 731.679.678      | 1.115.402.729 | -383.723.051                     | 444.806.727     |

Source chiffres : compte général provisoire 2011, projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant renseigne plus particulièrement sur la situation projetée de 2013.

**Tableau 77 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement  
Situation projetée 2013**

| Désignation du Fonds   | Avoirs au 01.01.2013 | Alimentation budgétaire | Recettes totales | Dépenses    | Avoirs au 31.12.2013 |
|--|----------------------|-------------------------|------------------|-------------|----------------------|
| Fonds pour les monuments historiques                           | 30.252.541           | 10.000.000              | 10.000.000       | 18.554.957  | 21.697.584           |
| Fonds pour la gestion de l'eau                                 | 29.154.909           | 50.000.000              | 58.223.338       | 72.000.000  | 15.378.247           |
| Fonds d'équipement sportif national                            | 27.147.745           | 15.000.000              | 15.000.000       | 33.230.073  | 8.917.672            |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales | 27.795.821           | 75.000.000              | 75.000.000       | 100.000.000 | 2.795.821            |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux          | 29.932.124           | 8.500.000               | 8.500.000        | 16.101.416  | 22.330.708           |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières    | 100.147.995          | 28.000.000              | 28.000.000       | 33.755.310  | 94.392.685           |

| Désignation du Fonds   | Avoirs au 01.01.2013 | Alimentation budgétaire | Recettes totales    | Dépenses             | Avoirs au 31.12.2013 |
|--|----------------------|-------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| Fonds d'investissements publics administratifs                                     | 51.849.394           | 57.000.000              | 57.000.000          | 102.453.250          | 6.396.144            |
| Fonds d'investissements publics scolaires  | 68.733.839           | 53.000.000              | 53.000.000          | 77.831.079           | 43.902.760           |
| Fonds des routes   | 51.829.975           | 10.000.000              | 160.000.000         | 187.279.350          | 24.550.625           |
| Fonds du rail  | 274.340.836          | 125.851.078             | 192.956.340         | 314.812.894          | 152.484.282          |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux                                | 34.628.973           | 2.000.000               | 2.000.000           | 9.000.000            | 27.628.973           |
| Fonds pour la loi de garantie  | 72.745.086           | 19.000.000              | 27.000.000          | 92.584.400           | 7.160.686            |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat | 29.970.542           | 45.000.000              | 45.000.000          | 57.800.000           | 17.170.542           |
| <b>Total</b>   | <b>828.529.778</b>   | <b>498.351.078</b>      | <b>731.679.678</b>  | <b>1.115.402.729</b> | <b>444.806.727</b>   |
| Différence entre recettes et dépenses :  |                      |                         | <b>-383.723.051</b> |                      |                      |

Source chiffres : projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

Selon le projet de budget 2013, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 383,72 millions d'euros ou de 46,31% au cours de l'exercice 2013. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2013, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 533,72 millions d'euros pour l'exercice 2013.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2013 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 1.000 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2010. Au 31 décembre 2013, le besoin de financement des fonds d'investissement est évalué à 1.487,2 millions d'euros.

### 6.3.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2012-2016

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation financière des fonds d'investissement, il importe de prendre en considération le programme pluriannuel des dépenses en capital (2012-2016) du projet de budget 2013 (volume II).

La Cour tient tout d'abord à réitérer ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets. De plus, la Cour déplore que pour certains fonds spéciaux aucune amélioration qualitative des informations publiées n'a pu être constatée au courant des dernières années.

En effet, la circulaire budgétaire de 2013 (Annexe IX à la circulaire) précise que les propositions budgétaires des différents fonds d'investissement doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Au sujet du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, aucune information concernant le programme prévisionnel des dépenses n'a été publiée au projet de budget 2013. La Cour tient à noter que la ventilation des dépenses par projets fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales et le Fonds d'équipement sportif national.

De plus, pour les différents projets, il y a lieu de fournir certains détails dont notamment les autorisations légales, les coûts prévus ou autorisés, les coûts revus ou adaptés, les paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme. A ce propos, la Cour constate que certaines de ces informations manquent à nouveau au niveau du Fonds du rail et du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

**Tableau 78 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement  
Situation projetée 2014**

| Désignation du Fonds   | Avoirs au<br>01.01.2014 | Recettes<br>totales | Dépenses             | Avoirs au<br>31.12.2014 |
|--|-------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| Fonds pour les monuments historiques   | 21.697.584              | 10.000.000          | 17.718.917           | 13.978.667              |
| Fonds pour la gestion de l'eau   | 15.378.247              | 78.000.000          | 83.500.000           | 9.878.247               |
| Fonds d'équipement sportif national  | 8.917.672               | 24.019.000          | 27.654.153           | 5.282.519               |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales                     | 2.795.821               | 90.000.000          | 90.000.000           | 2.795.821               |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux                              | 22.330.708              | 15.000.000          | 21.628.545           | 15.702.163              |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières                        | 94.392.685              | 30.000.000          | 38.924.900           | 85.467.785              |
| Fonds d'investissements publics administratifs                                     | 6.396.144               | 57.500.000          | 72.653.646           | -8.757.502              |
| Fonds d'investissements publics scolaires  | 43.902.760              | 53.900.000          | 91.035.163           | 6.767.597               |
| Fonds des routes   | 24.550.625              | 165.000.000         | 186.342.425          | 3.208.200               |
| Fonds du rail  | 152.484.282             | 357.479.000         | 350.838.000          | 159.125.282             |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux                                | 27.628.973              | 2.000.000           | 9.000.000            | 20.628.973              |
| Fonds pour la loi de garantie  | 7.160.686               | 28.000.000          | 94.704.100           | -59.543.414             |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat | 17.170.542              | 50.000.000          | 57.800.000           | 9.370.542               |
| <b>Total</b>   | <b>444.806.727</b>      | <b>960.898.000</b>  | <b>1.141.799.849</b> | <b>263.904.878</b>      |
| Différence entre recettes et dépenses :  |                         | <b>-180.901.849</b> |                      |                         |

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2012-2016) du projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 79 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2015**

| Désignation du Fonds   | Avoirs au<br>01.01.2015 | Recettes<br>totales  | Dépenses             | Avoirs au<br>31.12.2015 |
|--|-------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|
| Fonds pour les monuments historiques   | 13.978.667              | 10.000.000           | 14.175.116           | 9.803.551               |
| Fonds pour la gestion de l'eau   | 9.878.247               | 87.700.000           | 107.700.000          | -10.121.753             |
| Fonds d'équipement sportif national  | 5.282.519               | 28.000.000           | 31.571.030           | 1.711.489               |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales                     | 2.795.821               | 90.000.000           | 90.000.000           | 2.795.821               |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux                              | 15.702.163              | 15.000.000           | 21.477.609           | 9.224.554               |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières                        | 85.467.785              | 35.000.000           | 53.108.900           | 67.358.885              |
| Fonds d'investissements publics administratifs                                     | -8.757.502              | 58.000.000           | 62.730.107           | -13.487.609             |
| Fonds d'investissements publics scolaires  | 6.767.597               | 54.500.000           | 103.944.164          | -42.676.567             |
| Fonds des routes   | 3.208.200               | 170.000.000          | 190.856.874          | -17.648.674             |
| Fonds du rail  | 159.125.282             | 369.496.000          | 416.292.000          | 112.329.282             |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux                                | 20.628.973              | 2.000.000            | 5.000.000            | 17.628.973              |
| Fonds pour la loi de garantie  | -59.543.414             | 29.000.000           | 94.704.100           | -125.247.514            |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat | 9.370.542               | 55.000.000           | 57.800.000           | 6.570.542               |
| <b>Total</b>   | <b>263.904.878</b>      | <b>1.003.696.000</b> | <b>1.249.359.900</b> | <b>18.240.978</b>       |
| Différence entre recettes et dépenses :  |                         | <b>-245.663.900</b>  |                      |                         |

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2012-2016) du projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 80 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2016**

| Désignation du Fonds   | Avoirs au<br>01.01.2016 | Recettes<br>totales | Dépenses    | Avoirs au<br>31.12.2016 |
|--|-------------------------|---------------------|-------------|-------------------------|
| Fonds pour les monuments historiques                           | 9.803.551               | 10.000.000          | 9.082.500   | 10.721.051              |
| Fonds pour la gestion de l'eau                                 | -10.121.753             | 107.500.000         | 107.000.000 | -9.621.753              |
| Fonds d'équipement sportif national                            | 1.711.489               | 24.000.000          | 24.000.000  | 1.711.489               |
| Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales | 2.795.821               | 90.000.000          | 90.000.000  | 2.795.821               |
| Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux          | 9.224.554               | 20.000.000          | 20.936.153  | 8.288.401               |
| Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières    | 67.358.885              | 35.000.000          | 71.820.000  | 30.538.885              |
| Fonds d'investissements publics administratifs                 | -13.487.609             | 58.500.000          | 55.305.752  | -10.293.361             |
| Fonds d'investissements publics scolaires                      | -42.676.567             | 55.000.000          | 111.440.000 | -99.116.567             |
| Fonds des routes   | -17.648.674             | 170.500.000         | 192.139.468 | -39.288.142             |
| Fonds du rail  | 112.329.282             | 387.478.000         | 448.930.000 | 50.877.282              |

| Désignation du Fonds   | Avoirs au 01.01.2016 | Recettes totales     | Dépenses             | Avoirs au 31.12.2016 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux                                | 17.628.973           | 2.000.000            | 5.000.000            | 14.628.973           |
| Fonds pour la loi de garantie  | -125.247.514         | 30.000.000           | 94.704.100           | -189.951.614         |
| Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat | 6.570.542            | 60.000.000           | 58.650.000           | 7.920.542            |
| <b>Total</b>   | <b>18.240.978</b>    | <b>1.049.978.000</b> | <b>1.289.007.973</b> | <b>-220.788.995</b>  |
| Différence entre recettes et dépenses :  |                      | <b>-239.029.973</b>  |                      |                      |

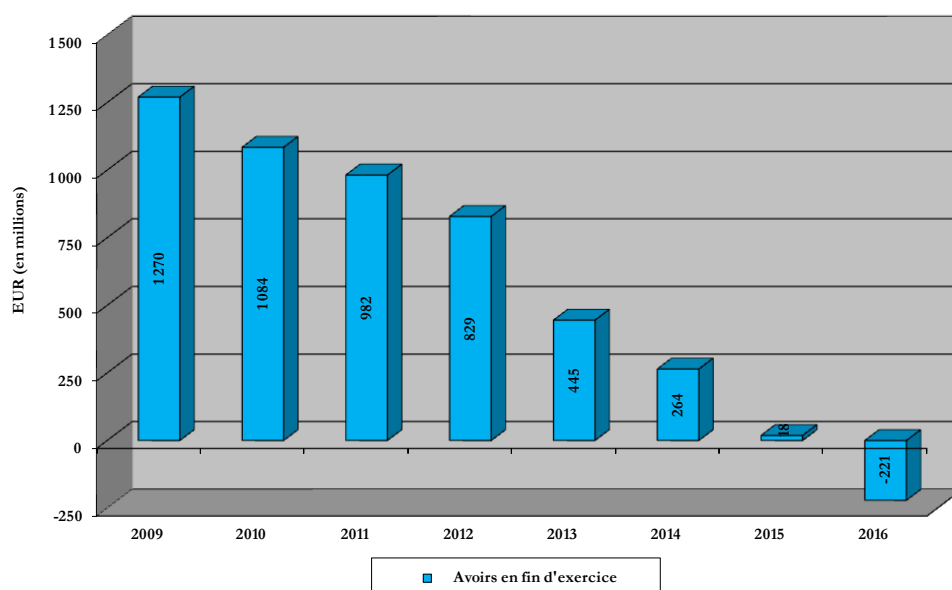
Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2012-2016) du projet de budget 2013 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort tout d'abord du tableau ci-dessus que cinq des treize fonds d'investissement devraient afficher au 31 décembre 2015 un solde négatif et qu'ils devraient être dotés 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. ».

Au sujet du Fonds de la loi de garantie, la Cour note donc que les alimentations budgétaires sont largement insuffisantes.

Par ailleurs, la Cour constate que les avoirs des treize principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2014 à 2016. En effet, le total des avoirs atteindrait 263.904.878 euros au 31 décembre 2014 pour se transformer en un besoin de financement au 31 décembre 2016, où les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de 220.788.995 euros.

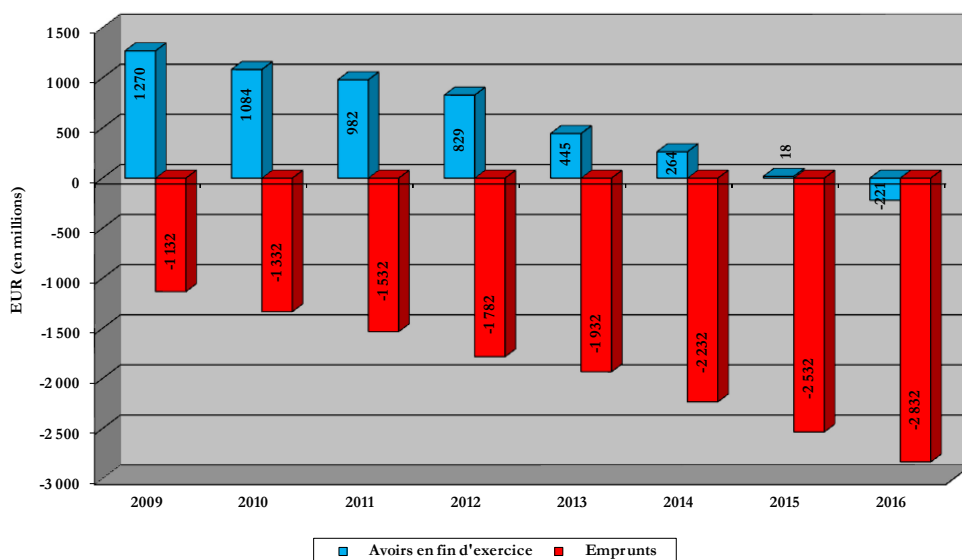
**Graphique 81 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement**



Graphique : Cour des comptes

Finalement, il ressort du graphique ci-dessous que le financement du futur programme d'investissement du Gouvernement devra être largement assuré par le recours à des emprunts.

**Graphique 82 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement**



*Graphique : Cour des comptes*

Le programme pluriannuel table pour la période de 2014 à 2016 sur des produits d'emprunt de l'ordre de 0,90 milliard d'euros, répartis à raison de 450 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 450 millions d'euros à charge du Fonds des routes. Abstraction faite de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement s'est déjà transformée au cours de l'année 2010 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2016, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de 3,05 milliards d'euros.



## 7 Les finances communales

Le présent chapitre comprend quatre volets. Un premier volet traite des recettes communales. Le deuxième concerne les transferts de l'administration centrale aux administrations locales. Dans un troisième volet est analysée la situation financière du secteur communal. Finalement, la Cour a analysé le projet de loi réformant la comptabilité communale.

### 7.1 Les recettes des administrations locales

#### 7.1.1 Recettes ordinaires

Les recettes ordinaires se composent des revenus en provenance de l'impôt commercial communal (ICC), de l'impôt foncier (IF), du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ainsi que des autres recettes propres des communes (ARP), comprenant notamment les recettes de services industriels (eau, épuration, déchets, électricité, gaz, chauffage urbain), les taxes de chancellerie et les revenus de la propriété.

Le tableau et le graphique ci-dessous montrent l'évolution des recettes ordinaires pour la période de 2008 à 2012 et leur variation entre 2008 et 2012 en chiffres absolus et en pourcentages.

**Tableau 83 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2008 et 2012**

|                    |                     | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    |
|--------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ICC <sup>16</sup>  | en millions d'euros | 578,7   | 592,2   | 588,2   | 697,1   | 580,0   |
|                    | variation en %      | -       | 2,3%    | -0,7%   | 18,5%   | -16,8%  |
| IF <sup>17</sup>   | en millions d'euros | 27,6    | 28,9    | 29,8    | 30,8    | 30,9    |
|                    | variation en %      | -       | 4,8%    | 3,0%    | 3,2%    | 0,2%    |
| FCDF <sup>18</sup> | en millions d'euros | 691,4   | 681,2   | 736,3   | 786,9   | 894,5   |
|                    | variation en %      | -       | -1,5%   | 8,1%    | 6,9%    | 13,7%   |
| ARP <sup>19</sup>  | en millions d'euros | 745,9   | 585,5   | 641,0   | 642,1   | 684,2   |
|                    | variation en %      | -       | -21,5%  | 9,5%    | 0,2%    | 6,6%    |
| Total              | en millions d'euros | 2.043,6 | 1.887,8 | 1.995,4 | 2.156,9 | 2.189,5 |
|                    | variation en %      | -       | -7,6%   | 5,7%    | 8,1%    | 1,5%    |

Tableau : Cour des comptes

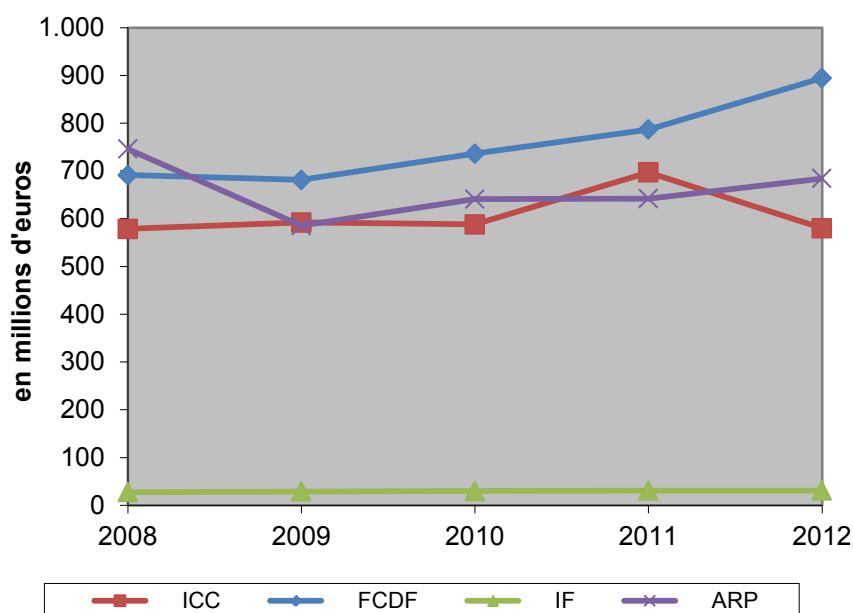
16 Les chiffres concernant l'ICC pour 2008 à 2010 proviennent des comptes généraux de l'Etat ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2012 : budget voté de l'Etat.

17 Les chiffres concernant l'IF pour 2008 et 2009 sont des comptes arrêtés par le ministère ; 2010 : comptes non arrêtés par le ministère ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2012 : budgets communaux.

18 Les chiffres concernant le FCDF pour 2008 à 2010 proviennent des comptes généraux de l'Etat ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2012 : budget voté de l'Etat.

19 Les chiffres concernant les ARP pour 2008 et 2009 sont des comptes arrêtés par le ministère ; 2010 : comptes non arrêtés par le ministère ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2012 : budgets communaux.

**Graphique 84 : Evolution des recettes ordinaires communales  
entre 2008 et 2012**



*Graphique : Cour des comptes*

#### 7.1.1.1 Impôt commercial communal

En ce qui concerne l'ICC pour l'année 2011, les recettes effectives dépassent les prévisions budgétaires (560 millions d'euros) avec 697,1 millions d'euros (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Pour 2012, une recette de l'ordre de 580 millions d'euros a été prévue au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2012 tablent cependant sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 607 millions d'euros. Au projet de budget 2013, les recettes prévues de l'ICC de 580 millions d'euros restent inchangées par rapport au budget voté 2012.

Suite à la mise en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000 de la disposition afférente de la loi du 19 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, le taux de contribution de chaque commune au Fonds pour l'emploi a été ramené de 2% à 0%. Cette mesure visait à compenser la perte financière des communes lors du relèvement d'un tiers de l'abattement sur l'ICC.

Dans le cadre du discours sur l'état de la nation en date du 8 mai 2012, le Premier Ministre a annoncé que le taux de contribution mentionné ci-dessus sera relevé à nouveau de 0% à 2% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette contribution est déterminée en fonction du produit de l'ICC perçu pendant les années d'alimentation tout en tenant compte du règlement grand-ducal modifié du 20 avril 1962 réglant les ventilations et la participation des communes de

résidence des salariés. Au Fonds pour l'emploi est inscrite pour l'année budgétaire 2013 une recette de la part des communes s'élevant à 11.836.735 euros.

#### 7.1.1.2 Impôt foncier

L'impôt foncier ne représente qu'une faible part dans les recettes communales (1,4% en 2012). Les recettes provenant de l'IF sont passées de 27,6 millions d'euros en 2008 à 30,8 millions d'euros en 2011 (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Les budgets communaux 2012 tablent sur une croissance de l'ordre de 0,2%.

Notons dans ce contexte que la loi du 22 octobre 2008 relative au pacte logement a modifié le cadre législatif applicable en matière d'impôt foncier à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Elle prévoit notamment une nouvelle subdivision des catégories d'immeubles tombant sous l'impôt foncier B. Afin de favoriser la mise sur le marché de terrains à bâtir, la nouvelle catégorie B6 « terrains à bâtir à des fins d'habitation » est soumise à une imposition plus lourde. Ainsi, le taux d'assiette de ces terrains est augmenté de 10‰ à 15‰ durant les deux premières années et à 100‰ à partir de la troisième année de classement dans la nouvelle catégorie.

Il est à remarquer que le classement des terrains à bâtir dans la nouvelle catégorie ne se fait pas d'office, mais n'est opéré que sur communication afférente des communes à l'Administration des contributions directes qui confectionne les rôles d'impôt foncier. Il est dès lors indispensable que les communes tiennent à jour le relevé des surfaces tombant sous cette catégorie.

La Cour constate que 71 des 106 communes ont recours en 2012 à la nouvelle subdivision de la catégorie B, tandis que 35 communes appliquent un seul taux pour cette catégorie et dès lors ne font pas de différence entre immeubles bâtis et terrains à bâtir à des fins d'habitation. La Cour ne dispose pas d'informations fiables sur les recettes générées par les terrains tombant dans la nouvelle catégorie B6.

#### 7.1.1.3 Fonds communal de dotation financière

Chaque année, le législateur arrête par le biais de la loi budgétaire la dotation du Fonds communal de dotation financière (FCDF)<sup>20</sup> qui se compose de divers produits fiscaux majorés d'un montant forfaitaire. Ainsi, les communes participent aux recettes fiscales générées par la taxe sur la valeur ajoutée<sup>21</sup>, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires<sup>22</sup>,

---

<sup>20</sup> Les chiffres reprennent la dotation à allouer aux communes sans déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental.

<sup>21</sup> 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres

<sup>22</sup> 18% du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette<sup>23</sup> et la taxe sur les véhicules automoteurs<sup>24</sup>.

La dotation du FCDF est donc fortement tributaire de l'évolution de certains impôts et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée. Dès lors, le montant initial inscrit à la loi budgétaire peut être fortement influencé par des variations macro-économiques. La Cour rappelle qu'à partir de 2015 la perception de la TVA liée au commerce électronique se fera dans le pays de résidence du consommateur et non plus dans le pays d'établissement des sociétés du commerce électronique. Il en résultera une moins-value de recettes au niveau du FCDF.

Durant les quatre dernières années, le FCDF a connu une croissance constante. Après avoir atteint 681,2 millions d'euros en 2009, une hausse du FCDF de 8,1% a pu être constatée en 2010 pour s'élever à 736,3 millions d'euros. En 2011, les recettes en provenance du FCDF ont augmenté de 6,9% pour atteindre 786,9 millions d'euros (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Une recette de l'ordre de 894,5 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2012 (+13,7%). Le projet de budget 2013 prévoit une augmentation de 2,9% du FCDF pour s'élever à 920,2 millions d'euros.

Les avoirs du Fonds sont répartis entre les différentes communes, principalement en fonction de critères relatifs à l'étendue du territoire et à la population de résidence des communes respectives. D'autres clés de répartition concernent le nombre de conseillers communaux ainsi que les propriétés agricoles et forestières.

**Tableau 85 : Evolution du FCDF et du montant forfaitaire entre 2008 et 2013**

|                                   |                     | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013   |
|-----------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| FCDF <sup>25</sup>                | en millions d'euros | 691,4 | 681,2 | 736,3 | 786,9 | 894,5 | 920,2  |
|                                   | variation en %      | -     | -1,5% | 8,1%  | 6,9%  | 13,7% | 2,9%   |
| Montant forfaitaire <sup>26</sup> | en millions d'euros | 6,2   | 11,7  | 22,8  | 24,2  | 25,6  | 9,3    |
|                                   | variation en %      | -     | 89,0% | 94,8% | 6,3%  | 5,7%  | -63,5% |

Tableau : Cour des comptes

Le montant forfaitaire a pour but de neutraliser l'impact financier des modifications législatives qui interviennent au niveau des recettes fiscales qui alimentent le FCDF. D'une part, il s'agit de

<sup>23</sup> 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

<sup>24</sup> 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs

<sup>25</sup> 2008-2010 : comptes généraux de l'Etat; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2012 : budget voté de l'Etat ; 2013 : projet de budget.

<sup>26</sup> 2008-2013 : lois budgétaires de l'Etat

compenser d'éventuelles moins-values de recettes au niveau de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS), de l'ancien Fonds communal, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. D'autre part la reprise totale ou partielle par l'Etat de certaines charges communales ainsi que des hausses de recettes fiscales suite à certaines modifications législatives sont prises en compte.

La diminution du montant forfaitaire de 2012 à 2013 s'explique par un accroissement moins prononcé des compensations par rapport à la hausse des abattements. Le tableau ci-contre reprend la composition du montant forfaitaire :

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>A. Compensations:</b> |   |
| +                        | <b>Déchets Impôt sur les traitements et salaires</b><br>montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat. |
| +                        | <b>Ancien Fonds communal (1984)</b><br>montant forfaitaire  |
| +                        | <b>Déchet ICC</b><br>montant forfaitaire réforme 1987<br>montant forfaitaire réforme 1991   |
| +                        | <b>Crédits d'impôt</b><br>montant calculé tenant compte de la progression de l'impôt sur le revenu  |
| <b>B. Abattements :</b>  |   |
| -                        | <b>Personnes physiques: sécurité sociale (1983)</b><br>montant forfaitaire  |
| -                        | <b>TVA taxe transports (1976)</b><br>montant forfaitaire  |
| -                        | <b>TVA sidérurgie (1984)</b><br>montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée  |
| -                        | <b>Forfait conjoncturel</b><br>montant forfaitaire  |
| -                        | <b>Boni pour enfants CNPF</b><br>montant calculé tenant compte de la progression du boni pour enfants   |
| -                        | <b>Enseignement musical</b><br>montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.                          |
| -                        | <b>Entretien berges</b><br>montant forfaitaire  |
| -                        | <b>Enseignement complémentaire (1991)</b><br>montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.            |
| =                        | <b>MONTANT FORFAITAIRE</b>  |

La Cour constate que le mode de calcul inclut entre autres les réformes fiscales des années 70 et 80 (exemples : impôt sur les traitements et salaires, TVA taxe transports, TVA sidérurgie, réformes de l'ICC en 1987 et en 1991) qui, selon la Cour, ne peuvent plus servir de base pour fixer le montant forfaitaire ne correspondant plus à une réalité économique.

La Cour réitère sa proposition de remplacer ce montant forfaitaire par une dotation au FCDF qui tient compte de l'évolution du PIB. Ceci n'exclut pas que le niveau de cette dotation peut varier en fonction de modifications législatives affectant la base de calcul du FCDF.

#### 7.1.1.4 Autres recettes propres

Les tableaux et les graphiques suivants renseignent sur l'évolution des autres recettes propres (ARP) des communes et en particulier sur l'évolution des taxes d'évacuation des eaux usées et des recettes de la vente d'eau ainsi que sur l'évolution des recettes relatives à l'élimination des déchets de 2008 à 2012.

Il en ressort qu'en 2009, les ARP connaissent une régression importante de 160,4 millions d'euros par rapport à 2008 pour se chiffrer à 585,5 millions d'euros. Cette baisse significative de 21,5% est principalement due à la diminution des recettes provenant de la distribution de gaz et d'électricité suite à la délocalisation de ces services dans des structures externes. Pour 2010, d'après les comptes administratifs, cette tendance est inversée par une croissance des ARP de 9,5% (55,5 millions d'euros). En 2011, d'après les comptes administratifs et budgets rectifiés des communes, les ARP restent stables pour se situer à quelques 642,1 millions d'euros, ce qui constitue une croissance de 0,2% par rapport à l'année 2010. Concernant 2012, les budgets communaux prévoient à nouveau une hausse des recettes propres de l'ordre de 6,6% (684,2 millions d'euros).

**Tableau 86 : Evolution des ARP, des recettes « eau » et des recettes « déchets » entre 2008 et 2012**

|   |                     | 2008  | 2009   | 2010  | 2011  | 2012  |
|---|---------------------|-------|--------|-------|-------|-------|
| ARP   | en millions d'euros | 745,9 | 585,5  | 641,0 | 642,1 | 684,2 |
|   | variation en %      |       | -21,5% | 9,5%  | 0,2%  | 6,6%  |
|   |                     |       |        |       |       |       |
| Recettes ordinaires<br>vente eau / eaux usées | en millions d'euros | 101,8 | 108,1  | 132,5 | 151,6 | 178,8 |
|   | variation en %      |       | 6,2%   | 22,5% | 14,4% | 17,9% |
| Recettes eau / ARP                            |                     | 13,6% | 18,5%  | 20,7% | 23,6% | 26,1% |
|   |                     |       |        |       |       |       |
| Recettes ordinaires déchets                   | en millions d'euros | 61,5  | 63,6   | 63,9  | 64,1  | 66,8  |
|   | variation en %      |       | 3,4%   | 0,6%  | 0,3%  | 4,1%  |
| Recettes déchets / ARP                        |                     | 8,2%  | 10,9%  | 9,9%  | 10,0% | 9,8%  |

Source chiffres : 2008-2009 : comptes arrêtés par le ministère ; 2010 : comptes non arrêtés par le ministère ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes / 2012 : budgets communaux ; tableau : Cour des comptes

La Cour constate que les recettes provenant de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées ont constamment augmenté entre 2008 et 2012. Ceci s'explique en partie par la transposition d'une directive européenne<sup>27</sup> en droit national qui a abouti à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi oblige, à partir de l'exercice 2010, les communes, responsables de la fourniture d'eau et de l'évacuation des eaux usées sur leur territoire, à répercuter l'intégralité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau au consommateur final par le biais d'une tarification fixant des redevances basées sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Les croissances très importantes constatées pour 2010 (+22,5%) et 2011 (+14,4%) reflètent l'adaptation de la tarification aux nouvelles règles. D'après les budgets communaux de 2012, une nouvelle croissance de 17,9% est envisagée, plusieurs communes ayant seulement adapté leurs tarifs relatifs à la vente d'eau et à l'évacuation des eaux usées après la date fixée par la loi. Il s'ensuit que la part de ces recettes dans le total des ARP a augmenté de façon significative. En effet, de 2008 à 2012, la part des recettes en provenance de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées a pratiquement doublé (13,7% en 2008 contre 26,1% en 2012).

27 Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

Depuis 2009, les recettes ordinaires relatives à l'élimination des déchets se sont stabilisées à un niveau de plus ou moins 64 millions d'euros. Pour 2012, les budgets communaux prévoient une hausse de 4,1%.

Dans ce contexte, la Cour renvoie à l'article 17, paragraphe 3, de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets qui prévoit que « les taxes communales relatives à la gestion des déchets doivent couvrir l'ensemble des frais encourus par les communes respectives en matière de gestion des déchets. Les taxes mises à charge des différents ménages (...) doivent tenir compte des quantités de déchets réellement produites. A ces fins, les taxes doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets ménagers résiduels en mélange effectivement produits ainsi qu'une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets encombrants effectivement produits. ».

### 7.1.2 Recettes extraordinaires

Pour ce qui est des recettes extraordinaires, elles comprennent notamment les revenus provenant des participations financières des communes au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public, des subsides d'investissements de l'Etat et de l'UE, des ventes de biens mobiliers et immobiliers, des remboursements divers en capital ainsi que des produits des emprunts.

**Tableau 87 : Evolution des recettes extraordinaires et part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires entre 2008 et 2012**

|   |                     | 2008  | 2009  | 2010  | 2011   | 2012   |
|---|---------------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Recettes extraordinaires  | en millions d'euros | 220,3 | 312,2 | 399,0 | 298,6  | 666,3  |
|   | variation en %      | -     | 41,7% | 27,8% | -25,2% | 123,2% |
| Emprunts contractés   | en millions d'euros | 57,6  | 77,6  | 108,0 | 74,6   | 191,8  |
| Part produits d'emprunts contractés dans recettes extraordinaires | en %                | 26,1% | 24,9% | 27,1% | 25,0%  | 28,8%  |

*Source chiffres : 2008-2009 : comptes arrêtés par le ministère ; 2010 : comptes non arrêtés par le ministère ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes / 2012 : budgets communaux ; tableau : Cour des comptes*

Le niveau des recettes extraordinaires a constamment progressé depuis 2008 pour atteindre un montant de 399,0 millions d'euros en 2010 (comptes administratifs des communes). Cependant la Cour constate qu'en 2011 les recettes extraordinaires ont connu une baisse par rapport à l'année précédente (-25,2%). Concernant 2012, les budgets communaux prévoient de nouveau une hausse considérable des recettes extraordinaires de 123,2%



(666,3 millions d'euros). Ceci s'explique en partie par les délais de paiement des subsides étatiques aux communes. En effet, les subsides dus et non encore liquidés par l'Etat en 2011 ont été portés au budget 2012.

## 7.2 Transferts de l'administration centrale aux administrations locales

Les transferts affectés de l'Etat au secteur communal sont des subventions destinées à concourir au financement des missions tant obligatoires que facultatives du secteur des administrations locales.

Ces transferts peuvent être subdivisés en transferts courants destinés à contribuer aux frais de fonctionnement des administrations locales dans certains domaines et en transferts en capital destinés à financer des projets d'investissement. Le tableau suivant donne un aperçu des transferts de l'administration centrale au secteur communal pour la période de 2008 à 2013.

**Tableau 88 : Transferts de l'administration centrale au secteur communal de 2008 à 2013**

|                       |                     | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013   |
|-----------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Transferts courants   | en millions d'euros | 74,5  | 88,3  | 125,8 | 134,9 | 166,5 | 130,7  |
|                       | variation en %      | -     | 18,6% | 43,4% | 7,3%  | 23,3% | -21,5% |
| Transferts en capital | en millions d'euros | 158,7 | 174,8 | 182,6 | 185,6 | 244,2 | 236,3  |
|                       | variation en %      | -     | 10,1% | 4,5%  | 1,6%  | 31,6% | -3,2%  |
| Total                 | en millions d'euros | 233,2 | 263,1 | 308,4 | 320,5 | 410,6 | 366,9  |
|                       | variation en %      | -     | 12,8% | 17,2% | 3,9%  | 28,1% | -10,6% |

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

La Cour note une forte évolution de ces transferts qui sont passées de 233,2 millions d'euros en 2008 à 366,9 millions d'euros en 2013. La progression de 57,3% entre 2008 et 2012 est plus prononcée que celle des recettes totales des communes sur la même période (27,0%). Cette hausse est le corollaire financier de politiques gouvernementales accompagnant et promouvant de nouvelles missions en matière d'accueil des jeunes (maisons-relais) ou en matière de politique de logement (pacte-logement). Une progression substantielle des

transferts étatiques peut également être constatée dans le domaine de la gestion de l'eau. La loi du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes permet à l'Etat de subventionner les communes s'engageant par la signature d'un pacte climat à mettre en œuvre sur leur territoire un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Au Fonds pour la promotion de l'environnement, un montant de 10 millions d'euros est inscrit pour l'année 2013 à titre de subventions à liquider dans le cadre du pacte climat.

Les tableaux suivants donnent un aperçu des principaux transferts courants et des transferts en capital de l'Etat au secteur communal.

**Tableau 89 : Transferts courants**

| Article budgétaire        | Libellé  | Projet de budget 2013 |
|---------------------------|--|-----------------------|
| 12.1.43.005               | Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants  | 67.108.665            |
| 09.1.43.004               | Part de l'Etat dans les majorations biennales et les majorations d'indice des fonctionnaires des secrétariats et recettes communales (article 4-2* du règlement grand-ducal du 4 avril 1964) | 13.600.000            |
| 02.8.43.000               | Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical  | 11.682.000            |
| 09.1.43.003               | Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical   | 11.682.000            |
| 12.2.43.040               | Participation aux frais des offices sociaux  | 8.500.000             |
| 09.6.43.000               | Emploi du produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service d'incendie  | 4.000.000             |
| 09.1.43.011               | Subventions d'équilibre et de compensation aux communes  | 1.922.000             |
| 12.0.43.020               | Frais d'opérateur dans le cadre du chèque service  | 1.300.000             |
| 20.4.43.041 / 20.4.43.042 | Participation de l'Etat au financement par les communes et les syndicats de communes de projets de création, d'amélioration et d'entretien de biotopes                                       | 1.250.000             |
| 20.1.43.030               | Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et de personnel des parcs naturels   | 1.091.031             |

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 90 : Transferts en capital**

| Article budgétaire | Libellé  | Projet de budget 2013 |
|--------------------|--|-----------------------|
|                    | Fonds pour la gestion de l'eau   | 72.000.000            |
| 45.0.63.007        | Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants             | 28.000.000            |
|                    | Fonds d'équipement sportif national  | 24.922.555            |
|                    | Fonds pour les investissements socio-familiaux   | 22.939.064            |
| 39.1.63.000        | Participation en capital de l'Etat aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base   | 22.600.000            |
|                    | Fonds pour la protection de l'environnement  | 16.364.063            |
|                    | Fonds climat et énergie  | 10.535.125            |
| 45.0.63.003        | Participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aide aux communes (loi modifiée du 25 février 1979) | 9.865.590             |
|                    | Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture   | 7.062.000             |
|                    | Fonds pour la réforme communale  | 4.000.000             |

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

## 7.3 L'analyse de la situation financière des administrations locales

### 7.3.1 Endettement des administrations locales

L'article 118 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 autorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Afin qu'une administration locale puisse recourir à des fonds étrangers, que ce soit à titre de « recette d'emprunt » figurant au chapitre extraordinaire du budget ou que ce soit à titre de ligne de trésorerie, le conseil communal doit délibérer sur l'opération financière à effectuer en précisant les conditions et modalités de l'opération. Cette délibération est soumise à une approbation ministérielle si la valeur dépasse 50.000 euros.

Le tableau ci-dessous traite de l'endettement encouru par les administrations locales. Il en découle qu'entre 2007 et 2011, l'endettement a progressé de 8,7% selon le ministère de l'Intérieur, respectivement de 17,8% selon le Statec. L'écart entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec s'explique par le fait que le ministère prend en compte les chiffres communiqués par les communes et les syndicats, alors que le Statec se base sur des

données bancaires qui comprennent également les lignes de préfinancement ainsi que de trésorerie.

**Tableau 91 : L'endettement des administrations locales**

|                            |  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|----------------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ministère de l'Intérieur   | en millions d'euros                        | 752,7 | 752,6 | 782,8 | 811,8 | 818,5 |
|                            | <i>progression en % par rapport à 2007</i> | -     | 0,0%  | 4,0%  | 7,9%  | 8,7%  |
| Statec                     | en millions d'euros                        | 827,0 | 859,4 | 868,4 | 960,1 | 974,6 |
|                            | <i>progression en % par rapport à 2007</i> | -     | 3,9%  | 5,0 % | 16,1% | 17,8% |
| Ecart (Statec – Ministère) | en millions d'euros                        | 74,3  | 106,8 | 85,6  | 148,3 | 156,1 |

*Tableau : Cour des comptes*

Dans ce contexte se pose la question de la capacité de remboursement des administrations communales. Selon la circulaire 1464 du 22 mai 1992 des ministères de l'Intérieur et des Finances adressée aux administrations communales, la charge du service de la dette communale ne devrait pas dépasser les 20% des recettes du budget ordinaire afin d'éviter que la charge du service de la dette devienne préoccupante en cas de hausse des taux d'intérêt ou de baisse des recettes non affectées. Il y a lieu de noter qu'il ne s'agit que d'une règle de bonne conduite n'ayant pas de caractère contraignant.

En ce qui concerne l'année 2011, aucune commune n'a dépassé le seuil en question. Ceci s'explique par une hausse considérable des recettes ordinaires (+8,1%) et une baisse de la charge de remboursement (-7,4%). Toutefois six communes avaient dépassé temporairement le seuil pendant une ou plusieurs années précédentes.

Dans ce contexte, la Cour donne à considérer qu'une régression des recettes ordinaires aurait comme conséquence un dépassement du seuil par plusieurs communes.

En calculant une moyenne couvrant la période de 2007 à 2011, l'ensemble des 116 communes affiche un ratio de 3,9%. Cependant, 3 communes ont dépassé le seuil de 20%.

La Cour rappelle que les recettes des administrations locales sont tributaires des variations macroéconomiques. Par conséquent, il est essentiel pour les communes de limiter leurs charges budgétaires ordinaires liées à l'endettement afin d'avoir une certaine marge de manœuvre en cas de ralentissement de l'activité économique.

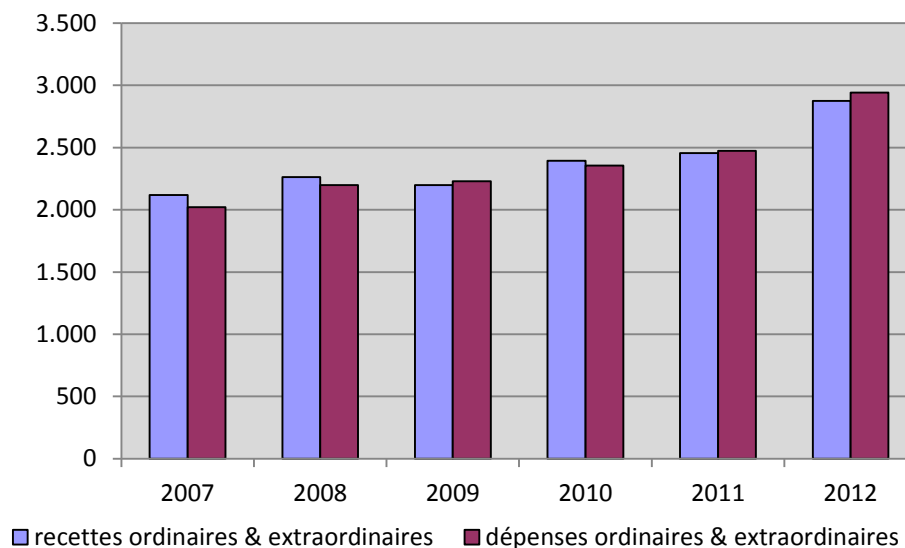
### 7.3.2 Evolution des recettes et des dépenses des administrations locales

En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate que les recettes ont connu une croissance entre 2007 et 2008 (6,8%). Après une légère diminution des recettes en 2009 (-2,8%), celles-ci augmentent de 8,8% en 2010 et de 2,6% en 2011. Cette progression est essentiellement due à l'évolution du FCDF et de l'ICC décrite ci-dessus.

D'après les comptes administratifs de 2007, on note une situation financière excédentaire de 99 millions d'euros. Toutefois, pour 2008, la croissance des dépenses (8,8%) est plus importante que celle des recettes (6,8%), ce qui se traduit par une régression de l'excédent pour atteindre 65 millions d'euros. Pour ce qui est de 2009, les chiffres résultant des comptes administratifs des communes dégagent toujours une progression des dépenses (1,4%), alors que les recettes subissent une régression de 2,8%, ce qui se traduit par un déficit de 30 millions d'euros. Les recettes et les dépenses connaissent une croissance en 2010 (8,8% pour les recettes contre 5,7% pour les dépenses), ayant comme suite un excédent de quelque 38 millions d'euros pour 2010.

En 2011, la situation des recettes et dépenses des communes s'inverse. La croissance des recettes est de 2,6%, alors que les dépenses augmentent de 5,0%. Dès lors, un déficit de quelque 19 millions d'euros est estimé. Il échoit toutefois de remarquer que les chiffres 2011 se basent aussi bien sur des comptes administratifs que sur des budgets rectifiés des communes.

Le graphique suivant illustre le rythme de croissance des recettes et dépenses des administrations locales.

**Graphique 92 : Evolution des recettes et dépenses des administrations locales**

*Source chiffres : 2008-2009 : comptes arrêtés par le ministère ; 2010 : comptes non arrêtés par le ministère ; 2011 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes / 2012 : budgets communaux ; tableau : Cour des comptes*

### 7.3.3 Réserves des administrations locales

En 2002, le ministère de l'Intérieur avait recommandé par le biais d'une circulaire budgétaire la constitution de fonds de réserve budgétaire. Dans son analyse desdits fonds, la Cour se base sur la situation au 31 décembre 2011, dernier exercice pour lequel le ministère de l'Intérieur dispose de données complètes.

En premier lieu, il faut relever que la quasi-totalité des communes (110 sur 118) ont respecté les recommandations ministérielles par la création d'un fonds de réserve en 2002. Au 31 décembre 2011, 75 communes détenaient encore des avoirs dans leur fonds de réserve avec un solde global cumulé de quelque 189,5 millions d'euros. Par rapport à 2008, le solde global des avoirs des fonds de réserve communaux a augmenté de quelque 35,7 millions d'euros.

Toutefois, en analysant de plus près la composition du solde total des fonds de réserve, la Cour constate que cinq communes possèdent presque 70% des réserves cumulées. De plus, parmi ces cinq communes figurent trois communes, disposant de quelque 65% du solde total des réserves, qui n'ont pas eu recours à l'endettement. Il s'en suit une concentration de la majorité des avoirs des fonds de réserve sur un nombre restreint de communes.

Comme les années précédentes, le ministère de l'Intérieur et la Grande Région a invité les communes dans sa circulaire budgétaire du 25 octobre 2012 « à affecter (...) les plus-values de recettes soit au fonds de réserve budgétaire pour se constituer une réserve financière

pour des périodes de recettes fiscales en régression, soit à transférer le solde positif du budget ordinaire vers le budget extraordinaire pour diminuer le recours à de nouveaux emprunts ou pour rembourser anticipativement l'un ou l'autre emprunt contracté ».

Notons encore que certaines communes ont mis de l'argent en réserve sur des comptes à terme sans passer par l'instrument du fonds de réserve budgétaire. La Cour ne peut pas se prononcer sur ces actifs financiers, car le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région n'est pas en mesure de fournir des chiffres fiables permettant d'isoler ces montants.

Finalement, la plupart des communes (104 sur 106 communes) dispose d'une quote-part dans le Fonds communal de péréquation conjoncturelle créé par la loi modifiée du 11 décembre 1967. Au 30 septembre 2012, les avoirs totaux du fonds s'élevaient à 52.051.942,7 euros et sont placés à terme par la Trésorerie de l'Etat.

En vertu de la loi budgétaire 2013, le ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2013 aux communes, dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre, tout ou partie de l'avoir du fonds qui provient de la contribution de ces communes. Il est à noter que durant les vingt dernières années, aucune commune n'a fait une demande de remboursement de ses avoirs du fonds. Le dernier prélèvement s'est fait en 1985, tandis que les alimentations du fonds ont cessé en 1975. Dès lors, la Cour est d'avis qu'une discussion sur la pertinence du fonds en question devrait être menée.

## 7.4 Projet de loi réformant la comptabilité communale

Le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a déposé en date du 18 septembre 2012 le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'objet principal du projet de loi consiste dans l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé et du plan pluriannuel de financement. Par ailleurs, les documents dits « quinzaine » seront remplacés par un état de la situation financière mensuelle à communiquer au ministère de tutelle.

Contrairement au plan comptable actuel, la nouvelle nomenclature ne vise pas seulement la totalité des communes, mais également les syndicats de communes, les établissements publics sous la surveillance des communes et les offices sociaux. Ceci permettrait de réaliser une consolidation des transferts entre les différentes entités publiques locales.

### 7.4.1 Antécédents

Le groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 » de 2007 avait relevé « des déficits au niveau de la qualité et du timing de la présentation des données budgétaires et comptables émanant des administrations locales » et avait noté « l'absence d'un plan comptable appliqué uniformément et de comptes difficilement consolidables. » Selon ce groupe, le ministère de l'Intérieur ne disposait pratiquement d'aucun mécanisme de sanction par lequel il aurait pu inciter les administrations locales à fournir les budgets et les comptes dans les délais impartis. Finalement, la programmation pluriannuelle au niveau des administrations locales serait facultative.

S'y ajoute que la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres demande une publication trimestrielle de la situation budgétaire des administrations locales. Ce texte prévoit également une planification budgétaire de trois ans au moins sur base de prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes.

Les travaux du groupe de travail « Réforme de la comptabilité communale », institué en 2008 par le ministre de l'Intérieur, ont abouti à l'ébauche d'un « plan budgétaire normalisé » et d'un « plan pluriannuel de financement ». Quatre entités communales pilotes (les communes de Clervaux, Käerjeng et Schengen, ainsi que le syndicat SIGI) utilisent le nouveau plan comptable depuis l'exercice 2012. A des fins de test, six autres communes ainsi que trois syndicats ont appliqué quelques fonctionnalités du nouveau plan comptable parallèlement à l'actuel plan comptable durant l'année budgétaire courante.

### 7.4.2 Communication et saisie des états financiers

A l'heure actuelle, une instruction ministérielle du 5 mars 1987 oblige les receveurs communaux à « soumettre au collège des bourgmestre et échevins et au commissaire de district, le 1<sup>er</sup> et le 15 de chaque mois, un extrait de son journal, indiquant le total des recettes et des dépenses effectuées depuis le commencement de l'exercice jusqu'au moment de la délivrance de l'extrait ainsi que la situation du livre de caisse, du compte chèque postal et des autres comptes financiers ». Par le biais de la « quinzaine », les autorités communales et les instances de contrôle sont tenues au courant de la gestion du receveur et de l'état de la caisse communale en général.

La Cour se doit de constater que les informations ainsi transmises par les communes ne sont pas systématiquement saisies par le ministère de tutelle. Par conséquent, ces informations ne sont pas disponibles pour une analyse financière des communes au fil des mois.



Le projet de loi se propose de remplacer cette « quinzaine » par un état de la situation financière mensuelle. La Cour note qu'une transmission de ces données par voie électronique est prévue.

A cet état de la situation financière mensuelle s'ajoutera un autre état détaillé qui devrait servir de base aux communications des instances étatiques pour répondre aux exigences des organisations internationales, notamment au pacte de stabilité.

### 7.4.3 Clôture des comptes

Le projet de loi propose d'insérer dans la législation communale une date limite pour l'établissement des comptes communaux. La fixation de cette date au 30 juin de l'année qui suit l'exercice budgétaire devrait permettre à l'avenir de disposer en temps utile des données à des fins statistiques et comparatives.

La Cour constate qu'aucune sanction n'est prévue pour les communes qui ne transmettent pas les comptes endéans le délai imposé. Dans ce contexte, la Cour renvoie au constat du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 » de 2007 qui avait relevé que « le Ministère de l'Intérieur ne dispose pratiquement d'aucun mécanisme de sanction par le biais duquel il pourrait inciter les administrations locales à fournir les budgets et les comptes dans les délais impartis. ».

Il y a lieu de noter qu'au 9 octobre 2012, soit 9 mois après la fin de l'exercice, 11 comptes administratifs relatifs à l'année budgétaire 2011 font défaut.

### 7.4.4 Prévisions budgétaires des administrations locales

Le volume III du projet de budget 2013 informe sur l'évolution du solde des administrations locales. Ainsi, l'excédent de 56,5 millions d'euros en 2010 se rétrécirait à 31 millions en 2011 avant de passer à 23,2 millions durant l'année budgétaire 2012.

Ces chiffres sont cependant à interpréter avec prudence. En effet, les soldes communiqués peuvent fortement varier d'un projet de budget à l'autre. Ainsi, le projet de budget 2012 avait annoncé un déficit de 8 millions d'euros pour l'exercice 2010 tandis que le présent projet de budget table sur un excédent de 56,5 millions d'euros.

Comme les budgets rectifiés 2012 et les budgets 2013 des 106 administrations communales ne sont pas disponibles avant la fin du mois de janvier 2013, il n'est pas possible aux auteurs du projet de budget 2013 d'établir des prévisions précises au sujet de l'évolution des finances communales. C'est pourquoi les prévisions sont arrêtées « pour l'année à venir sur la base des tendances des années antérieures et des informations disponibles sur l'évolution future des principales catégories de recettes et de dépenses ».

Il est donc impératif d'améliorer la qualité des données budgétaires. A cet effet, le projet de loi portant réforme de la comptabilité communale obligera les communes à établir un plan pluriannuel de financement qui portera au moins sur les trois exercices qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi.

Selon le commentaire des articles du projet de loi, « le plan pluriannuel de financement consiste en un tableau indiquant par année à venir les prévisions des recettes et des dépenses de la commune, tant ordinaires qu'extraordinaires. Il est établi, voire actualisé par les services de l'administration communale pour au moins les trois exercices qui suivent l'exercice auquel se rapporte le budget. Ce plan fournit les prévisions de l'évolution du budget communal pour les exercices à venir y compris les projets envisagés par le collège échevinal, mais non encore votés par le conseil communal, et de leurs charges et recettes récurrentes. ».

Cet outil devrait permettre aux responsables communaux d'avoir une meilleure vue globale sur les finances communales à moyen terme. Le plan pluriannuel pourrait constituer une aide à la prise de décision des acteurs politiques. Une meilleure estimation des besoins financiers en serait la conséquence.

Dans ce contexte, le commentaire du projet de loi note que « les instances étatiques concernées, le STATEC et le ministère des finances notamment, établissent les paramètres macroéconomiques actualisés y compris l'évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes. Ces données sont communiquées aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur. ». Afin que les plans pluriannuels de financement soient susceptibles de constituer une vraie plus-value dans la prise de décision des instances communales, la Cour souligne l'importance de la qualité des informations fournies par les instances étatiques, notamment le comité de prévision en matière de recettes fiscales.

Finalement, la Cour insiste sur la formation des agents communaux qui devront appliquer le plan pluriannuel dès l'année budgétaire 2014.

#### 7.4.5 Technique comptable

De prime abord, la Cour constate que l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé se limite à un changement de la nomenclature des articles budgétaires, mais ne change rien à la technique comptable, c'est-à-dire le plan se base sur une comptabilité camérale et non sur une comptabilité générale en partie double.

En ce qui concerne la technique du nouveau plan comptable, la Cour constate que le secteur des administrations locales continuera à comptabiliser essentiellement sur base des flux financiers et à utiliser dès lors la méthode des paiements (« cash basis ») qui consiste à comptabiliser une transaction au moment de l'encaissement ou décaissement des fonds.

Ainsi, les recettes acquises mais non encore perçues et les dépenses engagées mais non encore payées ne sont pas enregistrées.

Dans ce contexte, la Cour renvoie l'attention sur l'article 3 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres qui exige une comptabilité « contenant les informations nécessaires à la production de données fondées sur les droits constatés en vue de la préparation de données établies sur la base des normes SEC 95. ».

Afin d'avoir une image fidèle de la situation financière, la Cour plaide pour une comptabilité générale en partie double qui prend en compte les « créances acquises » et les « dettes certaines ». Les opérations (recettes et dépenses) sont prises en compte dès qu'elles sont certaines dans leur principe et déterminées dans leur montant, et cela même si elles ne sont pas encore payées. Ainsi, dans une comptabilité des « droits constatés » (« accrual basis »), une transaction est comptabilisée lorsqu'intervient l'activité ou la décision qui va générer les recettes ou les dépenses.

Finalement, la Cour déplore que le projet de loi se limite à énoncer des dispositions d'ordre général et laisse le soin au Gouvernement de fixer les détails par voie réglementaire.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 9 novembre 2012.

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](mailto:cour-des-comptes@cc.etat.lu)