

# Avis

sur le projet de loi 6720 concernant le budget  
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015  
et le projet de loi 6721 relatif à la programmation  
financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg







## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Les éléments clés du projet de budget 2015 .....</b>	<b>9</b>
2.1	Le budget de la nouvelle génération .....	9
2.2	Le paquet pour l'avenir .....	16
<b>3</b>	<b>Analyse de la situation financière de l'Etat.....</b>	<b>25</b>
3.1	La situation financière de la Trésorerie de l'Etat .....	25
3.2	La dette de l'Etat central .....	27
3.3	L'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat .....	33
3.4	Les participations de l'Etat .....	36
3.5	Les garanties accordées par l'Etat .....	43
3.6	Conclusions.....	46
<b>4</b>	<b>Commentaire du budget des recettes .....</b>	<b>49</b>
4.1	Considérations générales .....	49
4.2	L'évolution des recettes budgétaires.....	50
4.3	Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, du « tourisme à la pompe » et du commerce électronique.....	57
4.4	Estimations effectuées par la Cour .....	68
4.5	Conclusions.....	82
<b>5</b>	<b>Commentaire du budget des dépenses.....</b>	<b>85</b>
5.1	Les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 8 juillet 2014 .....	85
5.2	L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public.....	87
5.3	L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique.....	92
5.4	L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat .....	96
<b>6</b>	<b>Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....</b>	<b>111</b>
6.1	Aperçu global.....	111
6.2	La nécessité des fonds spéciaux.....	111
6.3	Evolution financière 2013 à 2018.....	113
6.4	Les avoirs des fonds spéciaux .....	121
6.5	Les dépenses des fonds spéciaux.....	122
6.6	Les dépenses d'investissement .....	123





## Table des matières -suite

<b>7</b>	<b>Les finances communales.....</b>	<b>127</b>
7.1	Les recettes des communes .....	127
7.2	Transferts de l'administration centrale aux administrations locales .....	136
7.3	Analyse de la loi modifiant la comptabilité communale .....	138







# 1 Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014-2018 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 17 octobre 2014. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat. Le chapitre sur les recettes met également en exergue la part prépondérante du secteur financier dans les recettes fiscales et la fragilité des recettes liées au commerce électronique et au tourisme à la pompe. Le chapitre concernant les dépenses contient entre autres une analyse du paquet pour l'avenir et traite de l'introduction d'une nouvelle architecture budgétaire.

La Cour salue l'intention du Gouvernement d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,5%/PIB et ce au plus tard en 2018. Pour y arriver, le Gouvernement a annoncé une série de mesures figurant dans le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir.

De prime abord, la Cour constate qu'à l'instar des mesures d'assainissement budgétaires de ces dernières années, le paquet pour l'avenir est constitué pour deux tiers d'augmentations de recettes et pour un tiers seulement de réductions de dépenses. Comme les années précédentes, la Cour estime qu'il aurait mieux valu mettre l'accent sur une baisse durable des dépenses plutôt que de privilégier une augmentation d'impôts, contributions, taxes, redevances ou autres.

A ce stade, la Cour ne peut pas se prononcer quant aux effets de ces mesures sur les finances publiques. En effet, plusieurs d'entre elles ne sont pas chiffrées, d'autres ne sont en fait que des déclarations d'intention. Par ailleurs, certaines mesures nécessitent d'être revues quant à leur impact alors que le Gouvernement a annoncé des mesures compensatoires pouvant avoir pour effet de réduire le niveau des économies escomptées en la matière.

La Cour donne également à considérer que le taux de croissance, servant de base de calcul à l'évolution des recettes jusqu'en 2018, devra être revu à la baisse au vu des actuelles prévisions. Il s'ensuit que pour réaliser l'objectif budgétaire à moyen terme, des économies supplémentaires doivent être réalisées. Toutefois, l'évolution future des dépenses publiques dépendra également de l'affectation par le Gouvernement des quelques 90 millions d'euros que le Luxembourg se verrait rembourser par l'Union européenne.

Comme les années précédentes, la Cour tient à mettre en garde que le vieillissement démographique entraîne un accroissement des dépenses étatiques lequel sera difficilement maîtrisable en l'absence de réformes en matière de sécurité sociale.

La Cour ne cesse de rappeler depuis quelques années que des économies supplémentaires peuvent être réalisées au sein de l'administration centrale en améliorant l'efficacité de la dépense publique.

Selon le Gouvernement, le processus de modernisation de l'actuelle structure budgétaire aurait été entamé par le regroupement de quelques articles budgétaires et la réforme budgétaire serait poursuivie sur fond des recommandations de l'OCDE dans son rapport « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations », datant de 2011. La Cour regrette que le Gouvernement ne veuille pas mettre en œuvre une réforme plus ambitieuse à l'instar de la LOLF française qui a introduit une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse du coût ainsi que des instruments de mesure élaborés de la performance des politiques menées. La Cour met cependant en garde de mettre en place cette réforme au compte-gouttes alors que les recommandations de l'OCDE forment un tout. Si les gestionnaires des deniers publics se verront ainsi confier une plus grande liberté dans l'emploi des crédits qui leur sont confiés, des réformes en matière d'information financière, d'audit interne et d'évaluation devront être menées en parallèle.

## 2 Les éléments clés du projet de budget 2015

Dans l'exposé des motifs du projet de loi n°6722 (volume 4), le Gouvernement a formulé ses objectifs majeurs de la manière suivante :

*« Le Gouvernement a lancé au mois de mai 2014 le projet « Budget d'une Nouvelle Génération », piloté par le ministère des Finances, avec les objectifs de mettre en place une nouvelle structure budgétaire, d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques à l'horizon 2018 et de concevoir des économies structurelles. Le paquet pour l'avenir s'inscrit ainsi dans l'objectif de modernisation, mis en avant par le programme gouvernemental. »*

Aussi la Cour passe-t-elle notamment en revue :

- le budget de la nouvelle génération du Gouvernement ;
- le paquet pour l'avenir.

### 2.1 Le budget de la nouvelle génération

A la page 20\* du projet de budget, volume 1, il est précisé que :

*« Pour faire face aux défis de la politique budgétaire et préparer l'avenir du Luxembourg, le Gouvernement s'est engagé dans un programme de restauration durable et de modernisation des dépenses publiques. A cette fin, il a engagé un vaste processus de réformes structurelles qui visent non seulement à rétablir les principaux équilibres budgétaires, mais également à accroître l'efficacité des dépenses publiques.*

*Le Gouvernement a lancé ainsi le programme « Budget d'une Nouvelle Génération », piloté par le Ministère des Finances. Il s'est fixé pour objectif à la fois la réalisation de gains substantiels à horizon 2018 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la Sécurité sociale – et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques.*

*Dans cette perspective, le Gouvernement a décidé de lancer sur l'ensemble du périmètre public des groupes de travail (dix-neuf) thématiques et transversaux pour identifier des initiatives permettant d'une part de générer jusqu'en 2018 des économies, et d'autre part d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques ».*

### 2.1.1 La position de la Cour des comptes

Depuis de longue date, la Cour plaide en faveur d'une réforme de la structure budgétaire.

Dans le cadre de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour a analysé la loi organique relative aux lois de finances françaises (« LOLF »).

« 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. ». L'objectif a été 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).

L'objectif d'une meilleure efficacité de la gestion publique se traduit, selon la Cour, par le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Dans ce qui suit la Cour reprend ses recommandations antérieures publiées notamment dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 ainsi que dans son avis sur le projet de loi 6666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014.

### 2.1.2 Les principaux outils

La Cour propose de présenter les objectifs et outils majeurs qui devraient être à la base d'une réforme budgétaire. La Cour renvoie à la loi organique relative aux lois de finances en application en France.

#### a) Un budget de l'Etat simplifié et transparent

La Cour est d'avis que la maquette budgétaire que le Luxembourg connaît à l'heure actuelle (ministères, sections, articles) ne doit pas être complètement remodelée.

A l'instar d'un des objectifs primordiaux poursuivis par la LOLF, qui a consisté à mettre fin à une fragmentation excessive du budget de l'Etat, la Cour a donc recommandé dans le passé de réduire le nombre des articles et éventuellement des sections budgétaires.

Ce nouvel aménagement du budget aura entre autres pour conséquence que les ministres bénéficieront au sein des différentes sections d'une plus grande liberté de gestion pour octroyer les

crédits autorisés. Parallèlement, il importe d'assurer que les ordonnateurs s'engageront à respecter des objectifs et indicateurs de performance afférents.

A l'issue de l'exercice budgétaire, ils devront rendre compte précisément de l'utilisation des crédits votés en fournissant les renseignements exigés et en indiquant les raisons pour lesquelles ils n'auront, le cas échéant, pas atteint les objectifs initialement fixés par le budget.

L'obligation de rendre compte à la Chambre des députés constitue la contrepartie de la plus grande liberté de gestion accordée au Gouvernement.

#### **b) Un élargissement des compétences de la Cour des comptes luxembourgeoise**

Une des principales missions de la Cour des comptes consiste à établir « chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport (...) est transmis à la Chambre des députés, accompagné des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné ». (article 5 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes)

Dans un souci de transparence et afin d'affirmer davantage le rôle de la Chambre des députés en matière de contrôle budgétaire, il serait opportun que la Cour des comptes participe, à l'image de l'exemple de la Cour des comptes allemande, à l'élaboration du projet du budget de l'Etat.

Dans son rapport « der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes », la Cour des comptes allemande précise que :

« Der Bundesrechnungshof begleitet den Haushalt.

Eine besondere Form der Beratung leistet der Bundesrechnungshof in der Phase der Haushaltsaufstellung. Er nimmt an den Ressortverhandlungen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und den Fachministerien teil. Er berichtet dem Parlament sowohl bei den Vorgesprächen mit den Berichterstatterinnen und Berichterstattern des Haushaltsausschusses als auch bei dessen späteren Beratungen mündlich und schriftlich. Dabei bringt er seine Prüfungserfahrung ein.

Auch beim Haushaltsvollzug berät der Bundesrechnungshof. In dieser Phase des Haushaltskreislaufes steht die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung im Vordergrund. Die Prüfungserkenntnisse können zu Korrekturen noch während des laufenden Haushaltsjahres führen. ».

Dans le document du ministère des Finances allemand „Das System der öffentlichen Haushalte“, on peut lire:

« Beteiligung des Bundesrechnungshofs

Der Sachverstand des Bundesrechnungshofs fließt in das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs ein. Der Bundesrechnungshof erhält ebenfalls die Voranschläge der obersten Bundesbehörden, damit er rechtzeitig Stellung nehmen kann (§ 27 Abs. 2 BHO). Vertreter des Bundesrechnungshofs nehmen an den Haushaltsverhandlungen auf Referatsleiterebene beratend teil. An den Haushaltsverhandlungen auf höherer Ebene, bei denen es zunehmend zu politischen Entscheidungen kommt, nimmt der Bundesrechnungshof nicht mehr teil. ».

### c) La réforme de la Direction du contrôle financier

A l'article 24 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la compatibilité et la trésorerie de l'Etat, le contrôleur financier est notamment « chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ainsi que du contrôle de la liquidation de toutes les recettes non fiscales relevant du ou des départements ministériels placés sous son contrôle ».

Suivant le document parlementaire n°4100 relatif au projet de loi sur le budget, la compatibilité et la trésorerie de l'Etat, « (...) un rôle important revient aux contrôleurs financiers qui seront chargés de l'exécution du contrôle a priori des opérations d'engagement et de paiement initiées par les ordonnateurs.

Le contrôleur financier a pour mission de vérifier la légalité de la dépense, la disponibilité de crédits, la régularité des pièces justificatives produites, l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable et d'apprécier l'économicité des opérations de dépenses. ». (page 7)

Selon la Cour, une nouvelle architecture budgétaire entraînera la nécessité d'une réforme de la Direction du contrôle financier (« DCF ») consistant à lui attribuer un rôle analogue à celui du contrôleur financier français.

En effet, la mise en œuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôleur financier.

Précédemment doté de larges pouvoirs de contrôle a priori, le contrôleur financier s'était orienté vers un contrôle de régularité des actes d'engagement. Le contrôle financier est dorénavant recentré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances, à travers notamment l'identification et la prévention des risques budgétaires ainsi que sur la qualité de la comptabilité budgétaire.

Ainsi le contrôle financier consiste essentiellement :

- à viser la programmation budgétaire initiale des ministères et à apporter un avis de soutenabilité sur les budgets opérationnels de programme ;
- à informer chaque ministre et le ministre chargé du budget sur les risques financiers liés à l'exécution budgétaire.

Ainsi un visa a priori reste requis pour les actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur.

Il importe donc, aux yeux de la Cour, de réformer la DCF en profondeur. Il s'agit d'éviter un double emploi, c.-à-d. en mettant en place un système d'évaluation et d'audit tout en maintenant les contrôleurs financiers dans leurs fonctions actuelles.

#### **d) Les instruments de mesure : objectifs et indicateurs de performance**

La Cour part du principe que toute politique publique doit être soumise à une évaluation systématique, vu que l'on ne peut véritablement agir que sur ce qu'on mesure. Donc, l'évaluation systématique, et non ponctuelle, de la performance est un outil nécessaire pour mieux gouverner les politiques publiques.

Dès lors, les engagements politiques doivent être documentés par des objectifs et des indicateurs de performance. Ces instruments seront établis par les différents gestionnaires de crédit en concertation avec les responsables de l'IGF au moment de l'élaboration du projet de budget. Il appartiendra à l'IGF de veiller, lors de l'exécution du budget, au respect des indicateurs et objectifs et de faire en sorte qu'une analyse pourra être faite au moment du dépôt des comptes généraux de l'Etat.

Les administrations de l'Etat seront appelées à s'engager de manière expresse à respecter des objectifs préalablement élaborés. Pour ce qui est des personnes ayant une personnalité distincte de l'Etat, comme, par exemple, les établissements publics ou les asbl, ces dernières concluront des contrats de performance avec les ministères de tutelle (p.ex. : Université du Luxembourg, Centres de recherche, ...).

Au niveau des fonds spéciaux, il importe que les objectifs soient expressément prévus dans la loi portant création du fonds. Il appartient au ministère ou à l'administration compétente de veiller à une interprétation restrictive de ces missions. Les indicateurs de performance seront à préciser par règlement grand-ducal.

### 2.1.3 Conclusion

D'après la Cour, les textes législatifs ayant trait au budget 2015 restent muets quant à la mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire. Par ailleurs, aucun projet de loi visant à modifier l'actuelle législation portant sur la comptabilité de l'Etat n'a été déposé.

A la page 23\* du 1<sup>er</sup> volume du projet de budget 2015, il est précisé au sujet de la « forme du budget » qu'« afin de pouvoir accroître la flexibilité des départements ministériels au niveau de la gestion de leurs dépenses de fonctionnement, l'Inspection générale des finances a procédé à une analyse détaillée des différents codes comptables et des dépenses qui y sont imputées. (...)

D'autres regroupements d'articles ont également été réalisés. Ainsi environ 550 articles ont été regroupés. ».

Lors de la réunion de la commission des Finances et du Budget du 25 septembre 2014, le ministre des Finances a affirmé que « le regroupement d'un certain nombre d'articles budgétaires augmentera la flexibilité et la responsabilisation des ministres au niveau des dépenses et devrait ainsi engendrer des économies. » En même temps, il a précisé que « les dépenses concernées seront toujours comptabilisées au niveau des « sous-articles » (articles existant jusqu'à présent), ce qui permettra de suivre avec exactitude quel type de dépense a été réalisé ».

Selon la Cour, ce regroupement d'articles budgétaires est une simple mesure cosmétique qui ne permet pas aux ministres responsables d'avoir une plus grande liberté de gestion. En effet, bien que certains articles budgétaires soient supprimés « sur papier », toujours est-il qu'ils restent en vigueur sur le plan informatique. L'imputation va se faire comme pour les exercices budgétaires préalables au niveau du système informatique de l'Etat appelé « SAP ».

La Cour note qu'au-delà de l'année budgétaire 2015, « sur base des recommandations de l'OCDE, décrites dans son rapport « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations » et de l'expérience acquise en relation avec les changements actuels, la réforme budgétaire sera poursuivie, en vue de la transition vers un budget d'une nouvelle génération. » (projet de budget 2015, page 24\*)

Dans son rapport portant sur la procédure budgétaire au Luxembourg, datant de 2011, le Secrétariat de l'OCDE formule en matière de planification budgétaire, la recommandation suivante :

« appliquer une structure du budget fondée sur des programmes, mais sans introduire un système complexe de mesure des performances ; une telle réforme nécessite à la fois la mise en place de solides unités budgétaires dans les ministères, l'appui politique du ministre concerné et une consultation préalable du parlement sur la conception des programmes ;



des informations sur les performances peuvent être ajoutées à la documentation budgétaire s'il s'avère que ces informations ont eu une influence sur les décisions prises par les ministères concernés en matière d'allocation de leurs crédits budgétaires. ».

Par ailleurs, l'OCDE a précisé que « le Luxembourg pourrait envisager l'introduction d'évaluations périodiques des performances pour permettre aux ministères d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes. La crédibilité de telles évaluations est renforcée si elles font intervenir des experts extérieurs. Etant donné que le Luxembourg dispose d'une certaine expérience en matière de recours aux universités et aux instituts de recherche, ces partenariats pourraient être étendus. Il est utile d'établir à la fois des critères pour choisir les programmes à évaluer et un ensemble de règles selon lesquelles les évaluations devront être effectuées. De nombreux pays de l'OCDE offrent des exemples concrets dont le Luxembourg pourrait s'inspirer. ».

La Cour constate donc que l'OCDE plaide en faveur de l'introduction d'évaluations périodiques des performances au lieu d'une évaluation systématique basée sur des critères de performance. La Cour est d'avis que le rapport de l'OCDE manque sur ce point d'ambition.

Pour sa part, la Commission européenne, dans son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014, fait remarquer qu'en « juillet 2013, le Gouvernement a présenté au parlement un projet de loi concernant la transposition de la directive 85/2011/UE du Conseil sur les cadres budgétaires ainsi que du pacte budgétaire. ». Elle constate que « le projet de loi introduit dans la loi de programmation financière pluriannuelle des plafonds pluriannuels qui seraient limités au secteur de l'administration centrale. Il ne fournit aucune indication sur les conséquences en cas de dépassement de ces plafonds. Il n'introduit pas de règle nationale en matière de dépenses pour orienter la fixation d'objectifs de dépenses pluriannuels. ».

A ce stade, c.-à-d. au moment du dépôt du projet de budget 2015, la Cour constate que le Gouvernement n'a pas encore présenté un texte précisant la mise en place d'une maquette budgétaire. Il s'est contenté d'indiquer qu'un rapport de l'OCDE servira de document de référence pour les futurs travaux en la matière.

Dès lors, la Cour ne peut pas se prononcer sur cette nouvelle réforme. Elle est cependant d'avis que le rapport de l'OCDE de 2011 reste en retrait par rapport aux changements introduits en France par le vote de la LOLF.

## 2.2 Le paquet pour l'avenir

De prime abord, la Cour entend revenir à la déclaration du 14 octobre 2014 du Premier ministre où il a esquissé des pistes ayant pour objectif d'assainir les finances publiques d'ici à 2018. La Cour note que certaines idées rejoignent des constatations et recommandations de la Cour formulées dans ses différents avis et rapports.

Côté dépenses, les ministères ont opéré un screening des dépenses publiques au courant de l'année 2014. Ainsi le Gouvernement a pu retenir 258 mesures dans son paquet dit pour l'avenir.

En matière de subventions étatiques, le Premier ministre a déclaré qu'« Et si Subventiounen, wou et u Wäitsiicht feelt oder wou d'Kritären net kloer genuch definéiert sinn. » et de poursuivre, qu'« um Niveau vun de Subventiounen an Hëllef de Staat accordéiert, gi mer méi cibléiert vir. ».

Cette idée a été maintes fois reprise par la Cour dans ses publications, à savoir notamment :

- Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto (2013) ;
- Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé (2012) ;
- Rapport spécial - Suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes sur le contrôle des programmes quinquennaux d'équipement sportif et du Fonds d'équipement sportif national (2010) ;
- Rapport spécial de la Cour des comptes sur les aides financières allouées par le ministère de la Culture (2007).

En effet, la Cour est d'avis que le paiement de subsides ou de subventions doit se faire sur base de critères préalablement fixés et ce dans un souci de contrôler l'efficacité des dépenses publiques.

Dans ce contexte, la Cour se permet de revenir aux débats qui ont précédé le vote de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Face à la hausse spectaculaire du coût lié aux bourses payées et prêts accordés aux étudiants, le Gouvernement a pris des mesures de réaménagement de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures afin d'éviter des futurs dérapages sur le plan financier.

- **Présentation générale**

Dans le tableau qui suit, la Cour regroupe les 258 mesures de redressement des comptes publics :

**Tableau 1 : Incidence budgétaire des mesures retenues sur les recettes et les dépenses par ministère**

Administration centrale et Sécurité sociale	2015 (en milliers d'euros)	(en %)	2016 (en milliers d'euros)	(en %)	2017 (en milliers d'euros)	(en %)	2018 (en milliers d'euros)	(en %)
Ministère d'Etat	1 305	0,68%	1 445	0,39%	1 067	0,24%	1 752	0,34%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	1 616	0,84%	1 718	0,47%	1 857	0,41%	1 936	0,38%
MAE Direction de la Défense	-2 237	-1,17%	995	0,27%	2 180	0,48%	2 609	0,51%
MAE Direction de la Coopération et de l'action humanitaire	0	0,00%	3 243	0,88%	3 477	0,77%	3 848	0,76%
Ministère de la Culture	3 760	1,96%	6 080	1,65%	6 230	1,38%	6 280	1,23%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1 344	0,70%	1 838	0,50%	1 890	0,42%	2 238	0,44%
Ministère des Finances	13 559	7,07%	36 401	9,86%	41 426	9,17%	41 243	8,09%
Ministère de l'Economie	10 393	5,42%	11 195	3,03%	11 165	2,47%	11 725	2,30%
Ministère de la Sécurité Intérieure	2 028	1,06%	1 979	0,54%	2 132	0,47%	2 517	0,49%
Ministère de la Justice	961	0,50%	1 033	0,28%	1 169	0,26%	1 444	0,28%
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	7 129	3,72%	7 216	1,95%	7 216	1,60%	7 216	1,42%
Ministère de l'Intérieur	22 954	11,97%	39 770	10,77%	39 511	8,75%	40 249	7,90%
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2 491	1,30%	30 458	8,25%	32 953	7,30%	33 214	6,52%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région	44 476	23,20%	83 078	22,50%	96 110	21,28%	108 330	21,26%
Ministère des Sports	89	0,05%	434	0,12%	444	0,10%	449	0,09%
Ministère de la Santé	1 638	0,85%	3 393	0,92%	10 083	2,23%	8 683	1,70%
Ministère du Logement	6 596	3,44%	8 233	2,23%	7 511	1,66%	5 847	1,15%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	6 732	3,51%	37 212	10,08%	55 522	12,29%	67 642	13,27%
Ministère de la Sécurité sociale	6 755	3,52%	8 779	2,38%	12 671	2,81%	15 686	3,08%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs	1 516	0,79%	3 879	1,05%	4 316	0,96%	4 524	0,89%
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	12 670	6,61%	18 020	4,88%	25 220	5,58%	29 720	5,83%
MDDI – Département de l'Environnement	275	0,14%	4 488	1,22%	5 303	1,17%	16 636	3,26%
Ministère de l'Egalité des Chances	0	0,00%	147	0,04%	252	0,06%	264	0,05%
Total Administration centrale	146 051	76,19%	311 034	84,24%	369 704	81,85%	414 055	81,25%
Total Sécurité sociale	45 632	23,81%	58 169	15,76%	82 007	18,15%	95 529	18,75%
Total des mesures retenues	191 683	100,00%	369 203	100,00%	451 711	100,00%	509 580	100,00%

Sources chiffres : projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Dans un premier temps, la Cour tient à souligner que parmi les mesures proposées, 48 n'auront pas d'effet sur les finances publiques en 2015. Il s'agit principalement de mesures pour lesquelles un projet de loi n'a jusqu'à présent pas été soumis à la Chambre des députés. Par ailleurs, pour 49 autres mesures proposées, le Gouvernement n'est pas en mesure d'évaluer à ce stade leur incidence budgétaire. Ainsi, abstraction faite des mesures qui ne prendront effet qu'en 2016 et de celles dont l'impact budgétaire reste non déterminé, seules 161 mesures auront une incidence financière pour l'exercice 2015.

• **Priorité à l'augmentation de recettes et de redevances**

Dans sa déclaration du 14 octobre 2014, le Premier ministre a déclaré entre autres que « d'Regierung ass ugetruede mat der Absicht deem entgéintzewierken an d'Schéier tëscht Ausgaben a Recettë lues awer sécher zouzemaachen. ».

Pareille déclaration est saluée par la Cour qui a toujours estimé que la priorité doit être donnée à une réduction des dépenses publiques. Sur ce point, la Cour renvoie à ses conclusions faites dans son avis portant sur le projet de budget 2013 (page 88) et qui gardent toute leur pertinence :

*« 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 ». ».*

A ce titre, le Gouvernement a souligné dans son programme gouvernemental que « l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté « dépenses ». Ensuite, la dimension « recettes » sera d'abord axée autour de la croissance ».

Côté recettes, il importe de souligner que les deux principales mesures visent la hausse de certains taux de la TVA (250.220.000 euros en 2015) ainsi que la contribution pour l'avenir des enfants (119.000.000 euros en 2015). Celles-ci ne font pas partie des 258 mesures proposées par le Gouvernement.

En incluant ces mesures, les recettes envisagées devraient rapporter autour de 392 millions d'euros en 2015 alors que la réduction des dépenses se chiffre seulement à environ 169 millions d'euros pour le même exercice budgétaire. Ainsi, près de 70% des efforts de redressement budgétaire se traduisent par des augmentations de recettes et seulement 30% constituent des économies de dépenses. Cette répartition s'équilibrerait en 2018 en ce que les réductions de dépenses représenteraient 44% des efforts de redressement. (projet de loi de programmation financière pluriannuelle, volume 3, p.18\*)

Sur base de ce qui précède, la Cour constate qu'à ce stade, le Gouvernement ne respecte pas son objectif fixé dans le programme gouvernemental de 2013.

- **Réalité et pertinence des chiffres avancés**

En passant en revue les mesures du paquet pour l'avenir, la Cour se pose des questions quant à la pertinence des chiffres avancés.

Ainsi, le Gouvernement prévoit de réaliser pour l'exercice 2015 des économies supplémentaires en renforçant le contingent des agents de contrôle de certaines administrations, par exemple :

Mesure 56 : « ACD/ Renforcement en personnel du service de révision fiscale » (1.735.000 euros) ;

Mesure 60 : « AED / Renforcement en personnel pour le contrôle fiscal » (5.000.000 euros) ;

Mesure 131 : CNPF: Mise en place d'un département Recouvrement (700.000 euros) ;

Mesure 132 : FNS: Contrôle des prestations (5.052.000 euros).

La Cour constate que le Gouvernement table sur des économies alors qu'il n'est pas garanti que le montant avancé soit effectivement atteint par le seul fait de renforcer le personnel de contrôle dans certaines administrations.

Dans d'autres cas, la Cour note que les mesures proposées sont en contradiction avec les chiffres dans le projet de budget. Ainsi, la mesure 13 « Réduction des frais Radio 100,7 » prévoit une diminution de 260.000 euros de la « Dotation dans l'intérêt de l'établissement public chargé de diffuser des programmes de radio socioculturels ». La Cour constate qu'il s'agit d'une simple réduction de la dotation de 260.000 euros par rapport à la proposition budgétaire émanant de l'établissement public.

En réalité, la dotation de l'établissement de radiodiffusion socioculturelle est passée de 4.952.000 euros en 2014 à 5.492.993 euros (+540.993 euros) en 2015. Cette augmentation a d'ailleurs été commentée dans le volume 1 du projet de budget : « Au niveau de la section 00.8.-Médias et Communications, les dotations dans l'intérêt des établissements publics « Commission Nationale pour la Protection des Données », « Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel » et de celui chargé de diffuser des programmes de radio socio-culturels ont été revues à la hausse de façon à permettre aux établissements en question d'accomplir leurs missions importantes dans des conditions appropriées. » (page 38\*).

Par ailleurs, la mesure 213 « Office national de remembrement » prévoit une diminution des dépenses de 458.000 euros de cet établissement public. Or, il s'avère que la dotation en faveur de l'établissement public est constante depuis un certain nombre d'années se situant à 4.000.000 euros. Tel sera également le cas pour 2015. Dès lors, la Cour n'est pas en mesure de retracer les économies de 458.000 euros pour 2015 prévues au niveau des mesures de redressement présentées dans le cadre du projet de budget.

Certaines des mesures annoncées au niveau du ministère du Développement durable et des Infrastructures concernent le réseau d'autobus dont, par exemple, la mesure 238 « Suppression des lignes RGTR à faible occupation » pour laquelle une réduction annuelle des dépenses de 1.200.000 euros est espérée à partir de 2015. Selon le ministre, l'ensemble des mesures au niveau du réseau d'autobus devrait engendrer des économies à hauteur de 6.000.000 euros par an. L'argent économisé sur certaines lignes à faible occupation serait cependant utilisé pour renforcer d'autres lignes. Selon la Cour, il ne s'agit pas d'une réduction des dépenses, mais tout au plus d'une meilleure utilisation des moyens financiers existants.

Le Gouvernement a décidé de mettre un terme au paiement des allocations d'éducation et de maternité. Entretemps, la ministre de la Famille a déclaré qu'elle a l'intention de modifier dans un avenir proche les modalités du congé parental pour le rendre plus attractif. Selon la Cour, un tel réaménagement ne doit pas avoir une incidence sur le plan budgétaire. Autrement, il faudra mettre en parallèle ces dépenses supplémentaires avec les économies résultant de l'abolition des deux allocations susmentionnées.

Parmi les mesures proposées figurent des réductions de dépenses relatives à des loyers à charge de l'Etat. La Cour constate que, bien que les dépenses relatives aux loyers baissent dans certains cas, l'Etat devra acquérir les bâtiments grevant de manière substantielle le budget de l'Etat. Ainsi, par exemple, selon le projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir, l'immeuble dénommé « Cité policière Grand-Duc Henri – Kalchesbréck » fait actuellement l'objet d'une location par l'Etat en vertu d'un contrat de bail conclu le 5 juin 2009. Or compte tenu de la haute technicité du bâtiment suite aux investissements importants réalisés par l'Etat dans des équipements nécessaires au travail de la Police

Grand-Ducale, il avait été prévu dès le départ de donner la possibilité à l'Etat de devenir propriétaire de cet immeuble.

Parmi les mesures concernant le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, il est proposé de réformer l'aide temporaire au réemploi devant faire accepter un emploi moins bien rémunéré par un chômeur avec des économies successives avancées de l'ordre de 6.000.000 (2015), 12.000.000 (2016), 18.000.000 (2017) respectivement de l'ordre de 30.000.000 euros pour 2018 (mesure 189).

Cette mesure trouve son origine dans le programme gouvernemental : « Afin d'optimiser l'aide au réemploi et d'éviter les abus, le Gouvernement présentera un projet de loi introduisant la révision de certaines modalités et le plafonnement du montant financé par l'Etat. L'employeur doit être incité à payer au salarié bénéficiant de cette aide une rémunération juste par rapport à la grille des salaires normalement applicable dans son entreprise. ».

A ce titre, la Cour a constaté dans son rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage – suivi des recommandations datant du 18 septembre 2014, que :

*« Lors de son contrôle précédent (effectué en 2011), la Cour a constaté qu'au fil des années, la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas reflété l'intention des auteurs de la réglementation en vigueur.*

*La Cour a souligné la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. Elle est d'avis que cette mesure devrait être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui.*

*Dans sa réponse du 5 avril 2011, le ministre a confirmé les constats de la Cour en arguant qu'« au courant des 2 dernières années, mes services ont suivi plus étroitement l'évolution du système de l'aide au réemploi et sont arrivés à la conclusion qu'il y a des dérives difficiles à accepter.*

*Voilà pourquoi mes services ont élaboré un avant projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution des aides à la mobilité géographique, au réemploi, à la création d'entreprises et d'emplois d'utilité socio-économique pour remédier notamment aux points épinglés par votre Cour.*

*Ce texte sera maintenant discuté avec les partenaires sociaux lors d'une des prochaines réunions du comité permanent de l'emploi.*

*S'agissant de la durée de paiement de l'aide au réemploi, je tiens d'ores et déjà à vous informer que j'ai demandé à l'ADEM de ne plus prolonger le paiement de l'aide au réemploi au-delà de la période des 48 mois qui suivent immédiatement le reclassement même si je peux comprendre son approche de suspendre le paiement*

*de l'aide au réemploi à un moment donné et de le reprendre ultérieurement dans certains cas tels par exemple un congé parental. ».*

*Lors de la réunion du 2 avril 2014, la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet des modifications à apporter au dispositif de l'aide au réemploi. A la question de savoir si une évaluation des aides au réemploi a été effectuée, le responsable du ministère a répondu qu'une telle évaluation n'existe pas. Par ailleurs, le projet concernant l'aide au réemploi serait en cours de rédaction et ce depuis deux ans et demi. Ce projet servirait également à régler d'autres questions en relation avec l'emploi. ».*

Force est de constater que depuis au moins 3 ans, il est prévu de réformer l'aide au réemploi, mais un projet de loi fait toujours défaut. A souligner que la présente mesure ne fait pas partie du projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir – première partie (2015). Ceci étant, le Gouvernement chiffre toutefois les économies dans le cadre du réaménagement de l'aide au réemploi à 6.000.000 euros pour 2015.

- **Un paquet pour l'avenir : des réformes structurelles en attente**

Avec le paquet pour l'avenir, le Gouvernement s'est engagé à assainir de manière durable les finances publiques et à moderniser les politiques publiques.

A ce stade, la Cour constate que des mesures d'ordre structurel sont annoncées, mais non pas encore été mises en œuvre ou entamées. Certaines des mesures du paquet pour l'avenir peuvent être qualifiées comme étant structurelles, à savoir :

- N° 255 Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité ;
- N° 256 Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance.

Pour ce qui est de l'assurance dépendance, la Cour avait déjà, dans le cadre de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2006, soulevé la question suivante : « Toujours est-il que l'augmentation des dépenses à charge du budget de l'Etat 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).

La Cour constate qu'aucun projet de loi n'a encore été déposé en matière d'assurance-maternité et d'assurance dépendance. En l'absence d'informations précises, la Cour ne peut pas se prononcer sur la véritable envergure des réformes projetées.

Pour le reste, le « Zukunftspak » ne contient pas d'autres mesures structurelles.



- **Recommandation de la part de la Cour des comptes au sujet du paquet pour l'avenir**

Dès lors, il importe à la Cour qu'une évaluation des mesures soit faite non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat.

De ce qui précède, la Cour est dans l'impossibilité de se prononcer à ce stade quant aux effets des mesures annoncées sur les finances publiques.



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

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il est nécessaire de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, 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. 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 2014 se présente de la manière suivante :

**Tableau 2 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2014)**

ACTIF		30.09.2013	30.09.2014	en % du total	Variation 2013/14 en EUR	Variation 2013/14 en %
<b>1 ACTIF CIRCULANT</b>		<b>4.006.169.355</b>	<b>1.400.626.960</b>	<b>23%</b>	<b>-2.605.542.395</b>	<b>-65%</b>
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	2.854.238.699	330.415.794	5%	-2.523.822.905	-88%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.151.930.656	1.070.211.166	18%	-81.719.490	-7%
<b>2 ACTIF IMMOBILISE</b>		<b>4.191.392.516</b>	<b>4.598.358.974</b>	<b>77%</b>	<b>406.966.458</b>	<b>10%</b>
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.191.392.516	4.598.358.974	77%	406.966.458	10%
<b>TOTAL ACTIFS FINANCIERS</b>		<b>8.197.561.871</b>	<b>5.998.985.934</b>	<b>100%</b>	<b>-2.198.575.937</b>	<b>-27%</b>

PASSIF		30.09.2013	30.09.2014	en % du total	Variation 2013/14 en EUR	Variation 2013/14 en %
<b>1 PASSIF CIRCULANT</b>		<b>4.006.169.355</b>	<b>1.400.626.960</b>	<b>23%</b>	<b>-2.605.542.395</b>	<b>-65%</b>
1.1	<b>Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)</b>	<b>-3.787.030.087</b>	<b>-4.425.074.201</b>	<b>-74%</b>	<b>-638.044.114</b>	<b>17%</b>
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.831.414.504	1.278.997.291	21%	-552.417.213	-30%
1.1.2	Solde opérationnel	1.314.819.850	-770.070.629	-13%	-2.084.890.479	-159%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	114.735.483	131.715.801	2%	16.980.318	15%
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-7.047.999.924	-5.065.716.664	-84%	1.982.283.260	-28%
1.2	<b>Fonds de tiers</b>	<b>7.793.199.442</b>	<b>5.825.701.161</b>	<b>97%</b>	<b>-1.967.498.281</b>	<b>-25%</b>
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	745.199.518	759.984.497	13%	14.784.979	2%

PASSIF		30.09.2013	30.09.2014	en % du total	Variation 2013/14 en EUR	Variation 2013/14 en %
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	7.047.999.924	5.065.716.664	84%	-1.982.283.260	-28%
<b>2</b>	<b>PASSIF IMMOBILISE</b>	<b>4.191.392.516</b>	<b>4.598.358.974</b>	<b>77%</b>	<b>406.966.458</b>	<b>10%</b>
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	1.891.392.516	2.298.358.974	38%	406.966.458	22%
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	39%	0	0%
<b>TOTAL PASSIFS FINANCIERS</b>		<b>8.197.561.871</b>	<b>5.998.985.934</b>	<b>100%</b>	<b>-2.198.575.937</b>	<b>-27%</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2014 (aux erreurs d'arrondi près)

Au 30 septembre 2014, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 5.998,99 millions d'euros. Les actifs de l'Etat se répartissent en trois grandes catégories : l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière (330,42 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (1.070,21 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (4.598,36 millions d'euros).

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2014, l'encours total de la dette publique (titres de dette émis par l'Etat et fonds empruntés en vue du financement des participations acquises dans le cadre de la crise économique et financière) se chiffrait à 7.365,72 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 759,98 millions d'euros.

Au 30 septembre 2014, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 8.125,70 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 5.998,99 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 2.126,71 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2013, le total des passifs financiers a diminué de quelque 2.199 millions d'euros. Cette régression résulte principalement de la baisse des titres de dette émis par l'Etat voire du solde opérationnel.

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

	30.09.2012	30.09.2013	30.09.2014
Réserve budgétaire <sup>1</sup> suivant compte général	-683.211.505	-889.277.373	-530.198.495
Solde des opérations de l'exercice en cours	60.995.032	2.198.875.882	-239.872.134
Plus-value (non réalisée) sur portefeuille obligataire	10.738.787	5.221.341	0
<b>Total</b>	<b>-611.477.686</b>	<b>1.314.819.850</b>	<b>-770.070.629</b>

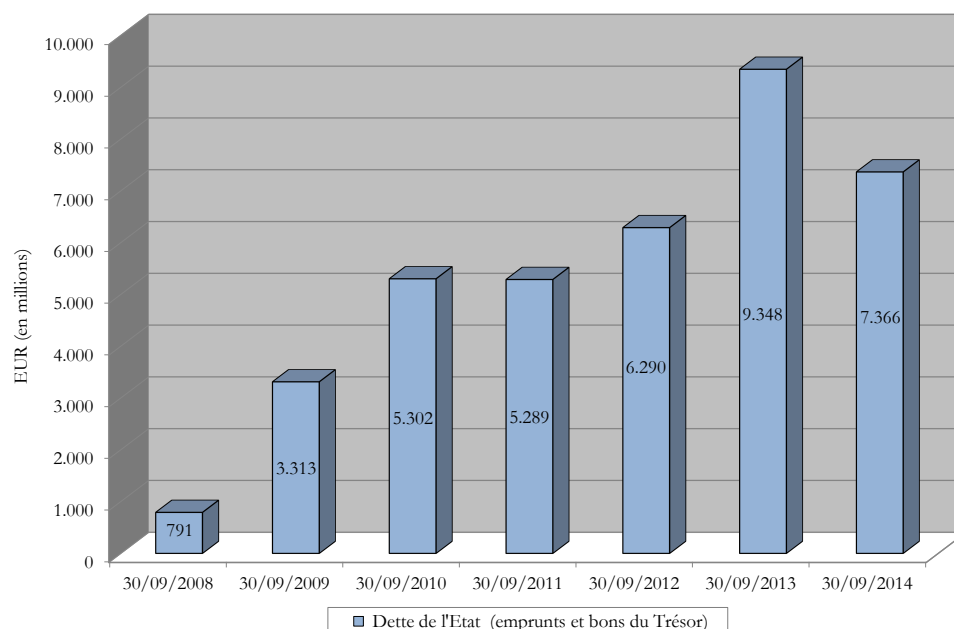
Source : Trésorerie de l'Etat

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a diminué de quelque 2.085 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2013. Cette variation est surtout due à la démarche de la Trésorerie de l'Etat consistant à préfinancer le remboursement de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros venu à échéance en décembre 2013.

### 3.2 La dette de l'Etat central

Au Luxembourg, la dette publique a considérablement augmenté au cours des 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 2014 à 7.366 millions d'euros suite au financement de la participation dans le capital d'un établissement bancaire et à la prise en charge des déficits par voie d'émission d'emprunts.

**Graphique 3 : Evolution de la dette de l'Etat central**



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

<sup>1</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

Il est à noter qu'en septembre 2013, la Trésorerie de l'Etat avait déjà préfinancé le remboursement de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros venu à échéance en décembre 2013.

Dans ce qui suit, la Cour retrace dans un premier temps l'envergure et la composition 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 2014, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 7.365,72 millions d'euros (15,44 % du PIB), résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts obligataires ainsi que du recours à des prêts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Au 30 septembre 2014, l'encours des bons du Trésor émis par l'Etat se chiffre à 83,72 millions d'euros.

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

date d'émission	montant	taux d'intérêt	échéance
18/05/2010	2.000.000.000	3,375%	18/05/2020
21/03/2012	1.000.000.000	2,250%	21/03/2022
19/03/2013	750.000.000	2,250%	19/03/2028
10/07/2013	2.000.000.000	2,125%	10/07/2023
20/08/2013	300.000.000	2,750%	20/08/2043

Outre les obligations d'Etat et le placement privé, l'Etat a contracté des prêts bancaires à hauteur de 1.232 millions d'euros, arrivant à échéance au cours de la période 2016-2018.

Au 30 septembre 2014, le taux moyen pondéré des emprunts contractés par l'Etat se chiffre à 2,645% et la durée de vie moyenne est de 8 ans et 21 jours.

En sus, l'Etat a émis en date du 7 octobre 2014 un emprunt de type Sukuk d'un montant de 200 millions d'euros, c'est-à-dire un financement obligataire, conforme aux principes de la finance islamique, adossé à un actif tangible. L'actif sous-jacent est constitué de trois immeubles administratifs appartenant à l'Etat. Pendant la durée de la transaction, la propriété de ces immeubles est transférée à une société luxembourgeoise, Luxembourg Treasury Securities S.A., spécifiquement créée à cette fin. Cette société, détenue à 100% par l'Etat luxembourgeois, est formellement l'émetteur du Sukuk. En conformité avec les

principes de la finance islamique, l'investisseur ne touche pas d'intérêts, mais se voit rémunérer au travers des loyers touchés pour les immeubles sous-jacents. En l'occurrence, les investisseurs sont rémunérés à un taux de 0,436% par an. A la fin de la transaction, à savoir le 7 octobre 2019, les investisseurs récupéreront leur investissement initial.

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

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

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

### 3.2.2 La dette publique prévisionnelle

#### 3.2.2.1 L'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central : 2013-2018

D'après l'article 51 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.500 millions d'euros au cours de l'année 2015 ainsi qu'au cours des années ultérieures. ». Ce montant se compose de 150 millions d'euros pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu.

A noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2013 et 2014 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi suite à l'émission du Sukuk en octobre 2014, le Gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 1.750 millions d'euros.

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte d'emprunts de 1.000 millions d'euros pour 2015, de 1.000 millions d'euros pour 2016, de 500 millions d'euros pour 2017 et de 500 millions d'euros

pour 2018 tel qu'il ressort du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018. En effet, au cours de cette période, il est prévu que les déficits de l'Administration centrale soient financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires et/ou des prêts bancaires. Par ailleurs, l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance.

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>
2013	7.345.464.321
2014	7.612.771.838
2015	8.594.274.933
2016	9.174.670.217
2017	9.526.162.678
2018	9.310.136.928

### 3.2.2.2 L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique : 2013 – 2018

Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 104,50 millions d'euros au 30 septembre 2014.

Il est à souligner que le Fonds de la dette publique a été alimenté en 2013 par des dotations supplémentaires de 2.050 millions d'euros notamment en vue du remboursement de l'emprunt obligataire venu à échéance le 4 décembre 2013.

De plus, le projet de budget pour l'exercice 2015 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 234,65 millions d'euros. Les dépenses totales du fonds prévues pour 2015 se chiffrent à 231,97 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2015 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés.

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.



**Tableau 4 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avoirs du fonds au 1 <sup>er</sup> janvier	10.607.760	53.339.699	55.996.510	58.667.405	62.637.554	68.456.276
Alimentation budgétaire	228.832.700	233.100.000	234.645.000	240.753.000	252.656.000	251.026.000
Alimentation supplémentaire	2.050.000.000	0	0	400.000.000	132.000.000	700.000.000
Dépenses	2.236.100.761	230.443.189	231.974.105	636.782.850	378.837.279	945.109.328
Avoirs du fonds au 31 décembre	53.339.699	55.996.510	58.667.405	62.637.554	68.456.276	74.372.947

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2015; tableau : Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

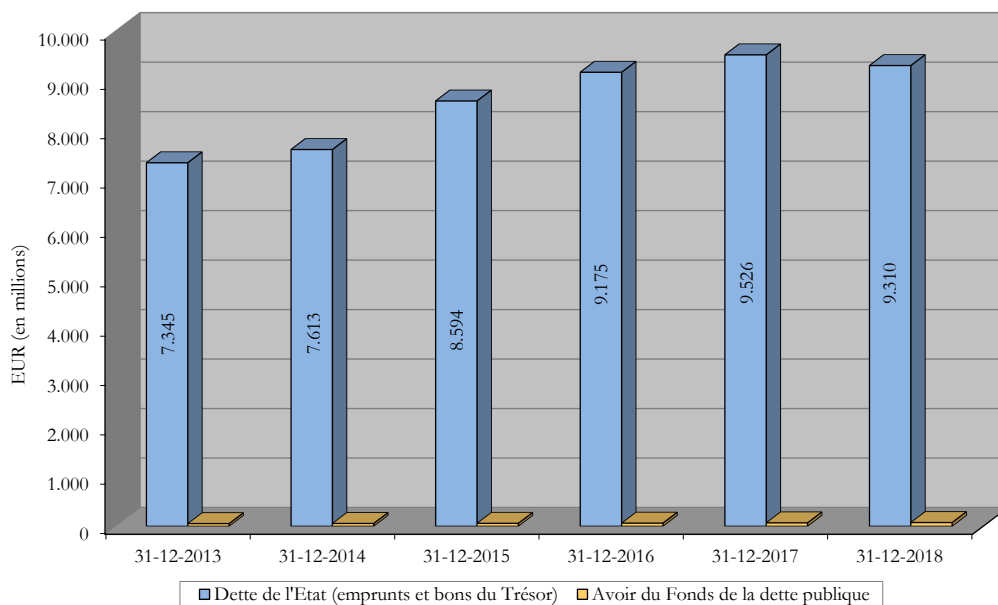
Il ressort du tableau ci-dessus que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017 et 700 millions d'euros en 2018) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. La Cour tient à souligner que ces alimentations supplémentaires ne sont pas prévues au niveau de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 (projet de loi n° 6721).

Par ailleurs, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique (pour le paiement des intérêts et l'amortissement des bons du Trésor) ne cessent d'augmenter et s'élèvent à quelque 245 millions d'euros en 2018.

Il faut toutefois relever qu'en contrepartie de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros, l'Etat détient une participation dans le capital d'établissements bancaires. Ainsi en 2014, l'Etat paie d'un côté des intérêts débiteurs de 42,50 millions d'euros 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 68,59 millions d'euros.

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

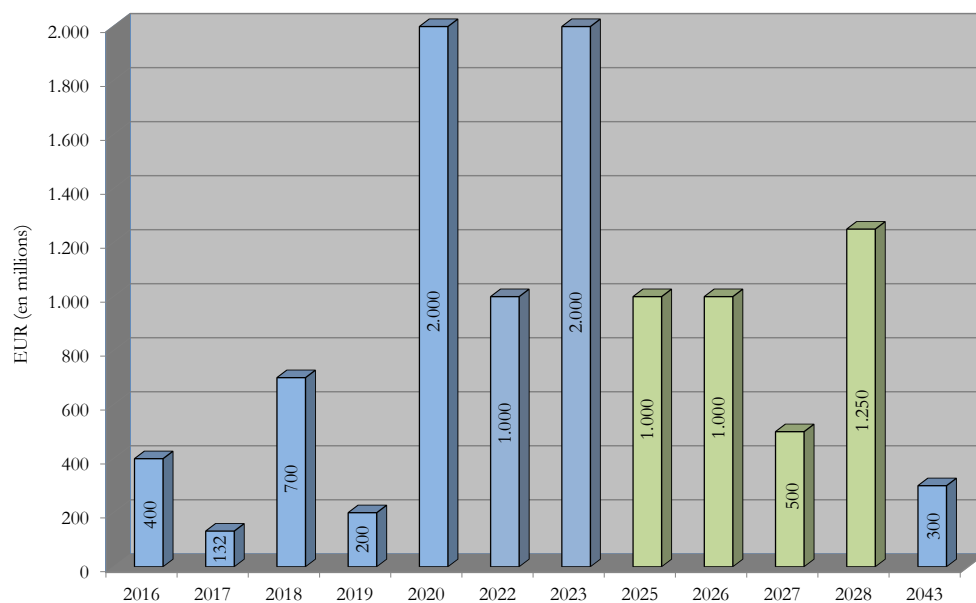
**Graphique 5 : Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique**



Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2015; graphique : Cour des comptes

La Cour voudrait finalement attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 10,48 milliards d'euros s'effectue à partir de 2016. Le graphique ci-dessous reprend les dépenses prévisionnelles à charge du Fonds de la dette publique pour le remboursement des emprunts émis et prévus (années 2025, 2026, 2027 et 2028 (500 millions d'euros prévus et 750 millions d'euros émis)).

**Graphique 6 : Remboursement d'emprunts (2016 - 2043)**



Sources : Trésorerie de l'Etat, tableau : Cour des comptes

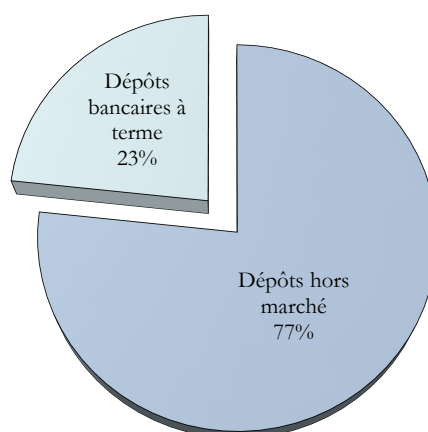
Au vu de ce qui précède, il est permis de conclure que la dette publique future risque fortement d'hypothéquer la marge de manœuvre du Gouvernement pour ce qui est de sa politique budgétaire et que la dette publique constituera une contrainte majeure pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

### 3.3 L'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat

#### 3.3.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2014, 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 1.050,59 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

**Graphique 7 : Placements de la Trésorerie de l'Etat**



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

Les **dépôts bancaires à terme** (245 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 0,02% en septembre 2014.

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 805,59 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont quatre placements pour un montant total de 346,24 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg, un dépôt de 50,71 millions d'euros auprès de la banque Havilland et un prêt de 140,10 millions d'euros accordé à la Grèce).

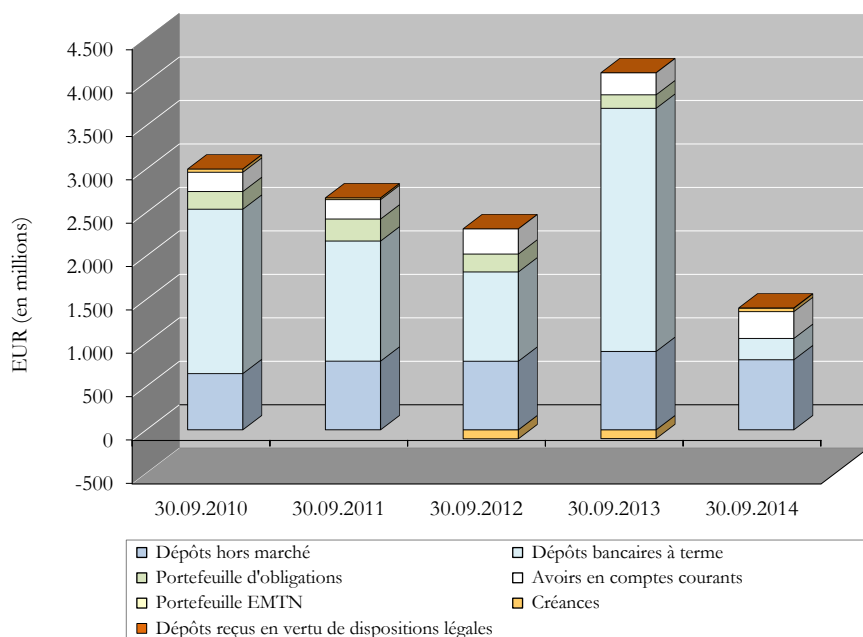
Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court ou moyen terme, il importe de souligner que ArcelorMittal et Havilland ont procédé au cours des douze derniers mois à des remboursements de 10,06 millions d'euros respectivement de 1,75 millions d'euros.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la part résiduelle du dépôt auprès de la banque Havilland (50,71 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 25 millions d'euros.

En outre, il est à noter que le **portefeuille obligataire** a été entièrement vendu en avril 2014 en vue de répondre au besoin de liquidités de la Trésorerie de l'Etat.

### 3.3.2 L'évolution de l'actif circulant

**Graphique 8 : Composition de l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat**



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

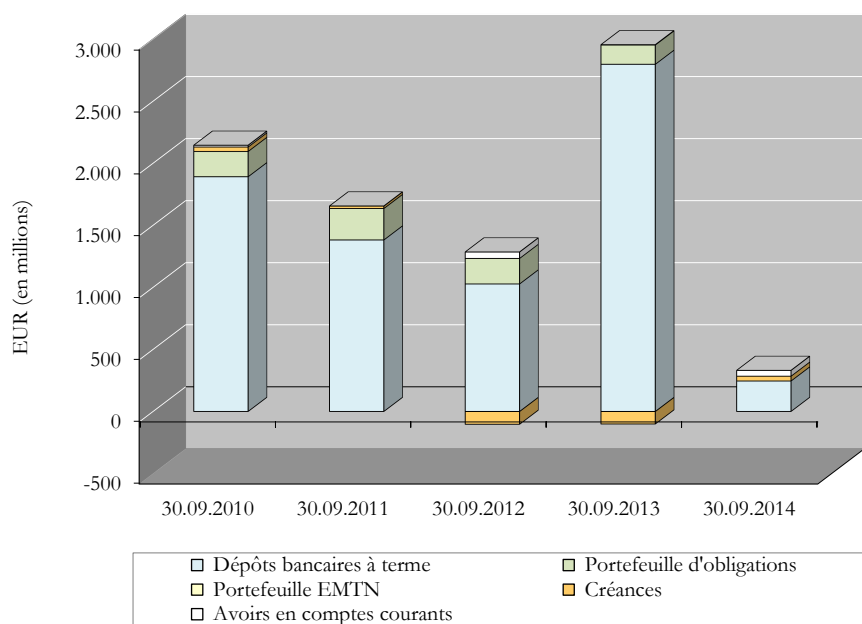
Le graphique ci-dessus représente, sur la période de 2010 à 2014, l'évolution des placements de l'Etat, des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée), des créances et des actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Il en ressort que l'actif circulant a diminué de 2.605,54 millions d'euros au

cours des douze derniers mois et s'élève à 1.400,63 millions d'euros au 30 septembre 2014<sup>2</sup>. Cette régression provient essentiellement de la baisse des dépôts bancaires à terme suite au remboursement de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros en décembre 2013.

Au niveau du bilan financier les actifs circulants sont répartis 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 9 : Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière**



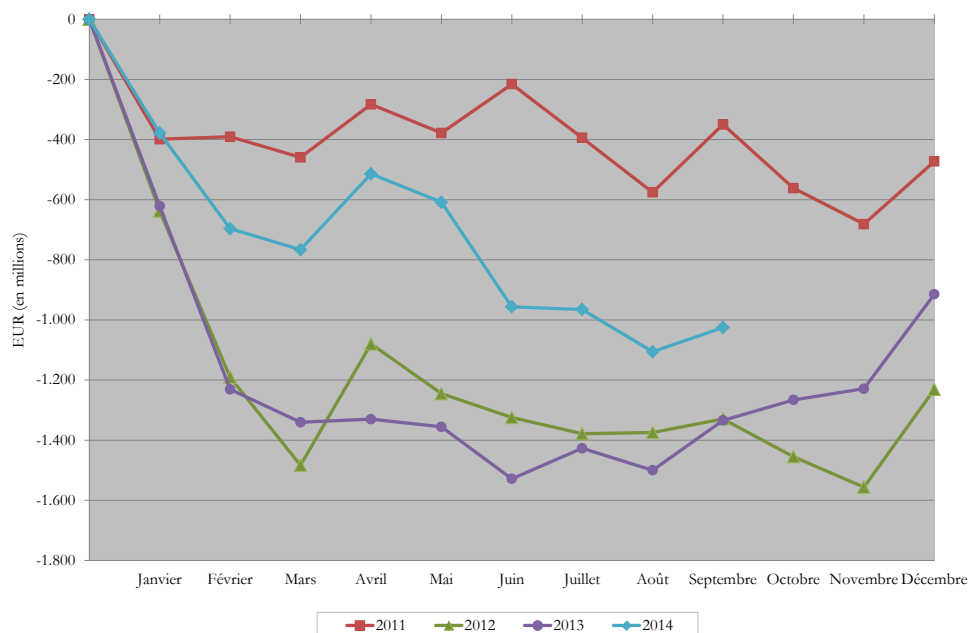
Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Il en ressort que l'actif circulant liquide a fortement diminué au cours des douze derniers mois, à savoir de 2.523,82 millions d'euros pour se chiffrer à 330,42 millions d'euros au 30 septembre 2014, ce qui correspond à 23,59 % du total de l'actif circulant<sup>3</sup>.

L'actif circulant non liquide a diminué de 81,72 millions d'euros au cours de la même période. Cette régression provient essentiellement de la baisse des placements hors marché suite à la cession des actions Cargolux, détenues en portage, à HNCA.

<sup>2</sup> voir tableau 2

<sup>3</sup> voir tableau 2

**Graphique 10 : 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 2011 à 2014 (sans prise en compte des emprunts émis en mars 2012, mars 2013, juillet 2013 et août 2013), 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 2014 se situe en-dessous de la courbe de l'année 2011 mais nettement au-dessus des courbes de référence des années 2012 et 2013 pour se rapprocher des courbes de référence à partir du mois de juin. Ceci s'explique par un ralentissement des dépenses au cours du régime budgétaire transitoire des douzièmes provisoires.

### 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.

**Tableau 11 : 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
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	27.217.118
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A. obligations convertibles 27.03.2015	8,32%	6.403.909
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
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
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	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
BIL S.A.	9,99%	14.111.230
BNP PARIBAS S.A.	1,04%	25.749.024
LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.	n.d.	7.291.638
LUXEMBOURG TREASURY SECURITIES S.A.	100,00%	31.000
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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
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
TECHNOPORT S.A.	75,00%	1.500.000
<b>Total en euros</b>		<b>758.449.348</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2014

**Tableau 12 : 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	Valeur nominale de la participation
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
InCert G.I.E.	99%	1.909.000
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468
Luxembourg for Business G.I.E.	69%	5.000.000
Luxinnovation G.I.E.	50%	270.870
LuxTram G.I.E.	50%	3.300.000
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 (SNCF)	94%	326.227.879
<b>Total en euros</b>		<b>1.764.380.723</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2014 (aux erreurs d'arrondi près)

La Cour 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 13 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales**

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
African Development Bank (AfDB)		158.312.462	9.494.430	1.186.804
Council of Europe Development Bank (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
European Financial Stability Facility (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
European Investment Bank (EIB)	0,11%	275.054.500	24.532.850	24.532.850
European Stability Mechanism (ESM)	0,25%	1.752.800.000	200.320.000	200.320.000
International Monetary Fund (IMF)	0,18%	477.318.000	119.329.500	119.329.500
Asian Development Bank (ADB)	0,34%	335.514.887	16.812.900	15.023.859
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>3.216.719.221</b>	<b>392.876.978</b>	<b>382.780.310</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2014 (aux erreurs d'arrondi près)

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

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 2.833,94 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (3.216,72 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (382,78 millions d'euros).

### 3.4.2 La valorisation des participations de l'Etat

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

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

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

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

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
<b>Situation au 30/09/2013</b>			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	10,13	394.718.793
APERAM S.A.	1.948.226	11,39	22.180.553
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	50,00	643.725.600
SES S.A.	65.847.320	21,08	646.390.819
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	301,00	30.330.265
			<b>1.737.346.030</b>
<b>Situation au 30/09/2014</b>			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	10,93	425.891.057
APERAM S.A.	1.948.226	24,74	48.189.370
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	52,52	676.169.370
SES S.A.	65.847.320	27,42	840.998.162
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	275,00	27.710.375
			<b>2.018.958.334</b>
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2013/2014:			281.612.304
Variation 2013/2014 en %:			<b>16,21%</b>

Sources : Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une hausse de 16,21 % de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois. Cette hausse est surtout le résultat des bonnes performances de SES S.A. et BNP Paribas S.A.. Le résultat de BNP Paribas est toutefois à relativiser dans la mesure où, au 30 septembre 2014, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 179 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

### 3.4.3 Les changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2013 et le 30 septembre 2014.

**Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat  
(2013/2014)**

Dénomination	Taux de participation en 2013	Valeur nominale de la participation en 2013	Taux de participation en 2014	Valeur nominale de la participation en 2014	Variation par rapport à 2013
BIL S.A.	9,99%	14.111.090	9,99%	14.111.230	140
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	0,00%	0	8,32%	27.217.118	27.217.118
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A. obligations convertibles 27.03.2015	0,00%	0	8,32%	6.403.909	6.403.909
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.000	39,05%	5.369.750	750
LUXEMBOURG TREASURY SECURITIES S.A.	0,00%	0	100,00%	31.000	31.000
TECHNOPORT S.A.	0,00%	0	75,00%	1.500.000	1.500.000
INCERT G.I.E.	0,00%	0	98,66%	1.909.000	1.909.000
LUXEMBOURG FOR BUSINESS G.I.E.	0,00%	0	69,00%	5.000.000	5.000.000
LUXINNOVATION G.I.E.	0,00%	0	50,00%	270.870	270.870
AFRICAN DEVELOPMENT BANK	0,00%	0		158.312.462	158.312.462

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

Pour ce qui est des sociétés de droit privé, la Cour met en évidence les principaux changements :

- En avril 2014, l'Etat a participé à l'augmentation de capital de Cargolux Airlines International S.A. après avoir racheté des actions et obligations convertibles représentant 8,32% du capital de Cargolux à Luxair S.A..
- En juillet 2014, l'Etat a constitué la société Luxembourg Treasury Securities S.A. en vue d'émettre un Sukuk, c'est-à-dire une obligation conforme aux principes de la finance islamique.
- En juin 2012, une structure destinée à accueillir et à accompagner des start-up à vocation technologique, à savoir Technoport S.A., a été créée par l'Etat luxembourgeois et la Société Nationale de Crédit et d'Investissement. Les actions souscrites par l'Etat ont été libérées par un apport en nature consistant en un droit d'emphytéose.

En ce qui concerne les institutions financières internationales, la loi du 26 mars 2014 a autorisé une participation au capital de la Banque africaine de développement par la souscription de 13.265 actions.

Par ailleurs, la Trésorerie a procédé à une mise à jour du registre des participations de l'Etat dans le capital de groupements d'intérêt économique (G.I.E.).

### 3.4.4 La gestion des participations de l'Etat

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 centralise l'information financière liée aux participations de l'Etat et en assure la gestion comptable. Chaque participation est gérée par le ministère de tutelle. Il n'y a donc pas de véritable gestion structurée.

D'après le programme gouvernemental de 2013 « le Gouvernement centralisera les participations de l'Etat au sein d'une structure commune afin d'augmenter l'impact et le levier du portefeuille des participations étatiques, d'en professionnaliser davantage la gestion et de garantir une gouvernance transparente. Les recettes et dividendes provenant des participations étatiques seront en grande partie réaffectés à des investissements en faveur de l'économie. ».

Au vu de ce qui précède, la Cour renvoie au modèle français, à savoir l'Agence des participations de l'Etat, décrit dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013. Cette agence, sous la tutelle du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, incarne la fonction de l'Etat actionnaire et valorise ainsi les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

#### Les principales missions de l'Agence des participations de l'Etat

- Incarner et exercer la fonction d'actionnaire

L'Etat exerce vis-à-vis des entreprises publiques des responsabilités multiples : 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.

- 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.

- Rendre l'action de l'Etat actionnaire transparente

L'Agence privilégie la transparence à l'égard des ministères concernés par son action et à l'égard du Parlement et des citoyens. Cette action est notamment matérialisée 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.

- Améliorer l'efficacité de la fonction d'actionnaire

Améliorer l'efficacité globale de l'Etat actionnaire suppose de consacrer les moyens nécessaires à cette mission.

L'APE constitue un interlocuteur privilégié des entreprises et poursuit trois objectifs : assurer des relations transparentes sur la base d'un dialogue stratégique, faire progresser la gouvernance, développer la capacité d'anticipation et de proposition de l'Etat actionnaire.

A noter qu'une charte de déontologie signée par tous les collaborateurs de l'Agence insiste 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 16 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat**

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2013
Agora S.à r.l. et Cie	Loi du 1 <sup>er</sup> août 2001 (Art. 2)	50.000.000	0
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II	n.d.	n.a.
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	3.613.401
Cargolux Airlines International S.A.	Loi modifiée du 29 mai 2009 Lettre du 22 décembre 2010	70.000.000	70.000.000

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2013
Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster	Loi modifiée du 24 juillet 2001	100.000	0
Centre de Recherche Public Henri Tudor	Règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 1987	3.718.403 366.151 212.750	0 397.206 212.750
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2) Convention internationale relative à la constitution d'Eurofima	500.000.000 10.000.000 80.000.000 3.200.000	128.775.000 10.000.000 80.000.000 3.200.000
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 6 décembre 1991	4.000.000	3.600.000
Groupe bancaire Dexia (2008)	Loi modifiée du 19 décembre 2008 (Art. 44)	3.000.000.000	291.740.797
Groupe bancaire Dexia (2011/2013)	Loi modifiée du 16 décembre 2011 (Art. 47)	2.700.000.000	1.970.373.479
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	348.646.926
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	551.278.161
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	29.623.000 13.930.000 5.762.000 12.990.000 121.018.648 61.893.294 147.126.720 72.751.476 27.870.133 5.335.000 3.210.000 12.000.000 89.595.182 64.292.204 40.647.557 62.747.178 12.000.000 145.819.976	30.986.049 13.849.648 1.266.085 10.970.013 107.422.727 46.844.203 89.414.322 33.232.580 20.521.445 0 0 0 14.830.666 7.959.745 10.814.541 10.816.120 943.272 10.672.030
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 (Art. 7)	7.500.000	7.103.607
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	130.000.000	11.892.437 23.952.334 3.136.504
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi modifiée du 7 août 1961 Art. 3	19.831.482 8.106.000	0 0

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2013
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	24.035.000
Fonds national de solidarité	Loi modifiée du 30 juillet 1960	10.000.000	211.685 0
Institut Luxembourgeois de Régulation	Loi modifiée du 30 mai 2005	123.000	0
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi modifiée du 28 avril 1998	-	0
Office du Ducroire	Loi du 24 juillet 1995	n.d.	462.912.000
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	49.579	0
Rockhal	Loi du 26 mai 2004	500.000	268.036
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	n.d.	599.856
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	3.511.939	3.511.939
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006	20.000.000	0
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006	25.000.000	25.000.000
Reichert S.A.	Loi modifiée du 29 mai 2009	1.350.000	1.350.000
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 <sup>er</sup> mars 1973	5.800.000	0
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	10.652.866 4.642.823
<b>Total en euros</b>		<b>9.632.481.672</b>	<b>4.451.650.251</b>

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 4.451,65 millions d'euros au 31 décembre 2013.

En 2011, dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, les Etats luxembourgeois, belge et français avaient octroyé moyennant rémunération une garantie à Dexia en vue du refinancement de la banque résiduelle regroupant un portefeuille d'actifs financiers à risque.

Le 24 janvier 2013, les Etats luxembourgeois, belge et français ont signé une convention de garantie définitive de refinancement conjointe et non solidaire au bénéfice de Dexia Crédit Local. La garantie définitive remplace la garantie temporaire du 16 décembre 2011, qui est résiliée sans effet rétroactif et sans préjudice des droits nés en raison des obligations garanties conclues ou émises préalablement à l'entrée en vigueur de la garantie définitive. Le plafond de la garantie s'élève à 85 milliards d'euros en principal, y compris les financements déjà couverts par la garantie temporaire de 2011. La garantie de l'Etat luxembourgeois s'élève à

un montant de 2,55 milliards d'euros. Elle couvre les financements levés sous forme de titres et d'instruments financiers, de dépôts ou d'emprunts, entre le 24 janvier 2013 et le 31 décembre 2021 et ayant une maturité maximum de dix ans.

En outre, il y a lieu de noter que la garantie accordée en 2008 par le Luxembourg, la Belgique et la France au groupe bancaire Dexia a pris fin. En effet, en date du 28 mai 2014 tous les instruments émis dans le cadre de la garantie publique ont été remboursés.

Ainsi, l'encours des garanties accordées au groupe Dexia s'est élevé à 2.268,18 millions d'euros au 30 septembre 2014.

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.

La Cour tient encore à relever qu'aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 5.480,49 millions d'euros au 31 décembre 2013.

En ce qui concerne la gestion des garanties publiques, il est à noter qu'il n'existe pas de registre centralisé des garanties d'Etat et que la Trésorerie recueille ces informations sur une base ad hoc. Or, la Cour tient à rappeler que d'après les dispositions du « two-pack », les Etats membres doivent désormais présenter dans le cadre de leurs programmes de stabilité et de croissance des informations détaillées sur leurs engagements implicites et en particulier les garanties d'Etat.

### 3.6 Conclusions

Depuis quelques années la dette publique ne cesse de croître. Alors qu'au 30 septembre 2009 la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait à 3.313 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2014 à 7.366 millions d'euros. La dette publique future devrait quant à elle continuer sa progression pour atteindre quelque 9.310 millions d'euros en 2018. Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, force est de constater que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017 et 700 millions d'euros en 2018) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

Au niveau des participations de l'Etat, il est à noter que le Gouvernement a constitué la société Luxembourg Treasury Securities S.A. qui, en date du 7 octobre 2014, a émis un emprunt de type Sukuk, c'est-à-dire une obligation conforme aux principes de la finance islamique.



Pour ce qui est des participations de l'Etat cotées en bourse, celles-ci ont connu une hausse de 16,21% de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois.

D'autre part, il importe de rappeler la recommandation de la Cour figurant dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013, qui relevait l'importance d'un Etat actionnaire transparent et efficace. La référence de la Cour au modèle français de l'Agence des participations de l'Etat garde toute son actualité, d'autant plus que d'après le programme gouvernemental de 2013 « le Gouvernement centralisera les participations de l'Etat au sein d'une structure commune afin d'augmenter l'impact et le levier du portefeuille des participations étatiques, d'en professionnaliser davantage la gestion et de garantir une gouvernance transparente. Les recettes et dividendes provenant des participations étatiques seront en grande partie réaffectés à des investissements en faveur de l'économie. ».

Finalement, il échet de remarquer que l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat, s'est élevé à 5.480,49 millions d'euros au 31 décembre 2013. Il ne faut pas oublier que ces garanties pourraient affecter significativement les finances publiques dans un scénario défavorable.



## 4 Commentaire du budget des recettes

### 4.1 Considérations générales

La Cour tient à rappeler qu'au début de l'année 2011, un comité de prévision a été mis en place. Il est composé de représentants des administrations fiscales, du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Economie, de la Trésorerie de l'Etat, de la Banque centrale, de la Commission de surveillance du secteur financier, de l'Inspection générale de la sécurité sociale, de l'Inspection générale des finances et du Statec.

Dans 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.

Cette manière de procéder est confirmée au programme gouvernemental 2013. Sous le chapitre « Finances publiques, Budget et Trésor », il y est mentionné ce qui suit :

« Sous la tutelle du Ministre de l'Economie et du Ministre des Finances, l'actuel « comité de prévision » informel sera institutionnalisé et renforcé sous le titre de « comité économique et financier national ». Un règlement ministériel en fixera la composition, le fonctionnement et les missions. Le comité aura, notamment, pour mission d'établir, de préparer et de coordonner les travaux en vue de la rédaction du plan national de réforme, du programme de stabilité ainsi que du projet de plan budgétaire et le cadrage du projet de budget de l'Etat. Le comité propose au Gouvernement un calendrier général des travaux à fournir dans le cadre du « semestre européen ».

Le Comité adoptera un scénario macro-économique sur base des prévisions du STATEC, à politique inchangée. Il examinera l'impact des mesures de politique économique et budgétaire que le Gouvernement lui soumet. Le Comité coordonne les réponses aux avis et recommandations de la Commission et du Conseil dans le cadre du semestre européen.

Le Comité suit les indicateurs d'alerte dans le cadre du mécanisme des déséquilibres macroéconomiques. Le Comité propose la mise en place de bases de données statistiques intégrées, en s'appuyant sur des normes comptables harmonisées et préconise les méthodes de traitement adéquates.

Le Comité diffuse et partage les informations émanant des comités et groupes de travail au niveau de l'Union européenne de manière à mettre le Gouvernement et ses représentants en mesure de prendre des positions uniformes dans les instances communautaires. ».

Or, force est de constater qu'un tel arrêté fait toujours défaut.

La Cour tient à souligner que le projet de budget 2014 avait été élaboré sous une hypothèse de croissance du PIB en valeur de 7%. Suivant la note de conjoncture 1-14 du Statec, la croissance a toutefois été ramenée à 5,4% au vu de la situation conjoncturelle internationale et nationale.

Pour 2015, le projet de budget table sur une croissance du PIB en valeur de 4%. S'agissant d'une accélération moins forte que celle prévue au printemps de l'année en cours (6%), les auteurs de l'exposé introductif ont identifié un certain nombre de risques et d'incertitudes qui rendent les travaux de prévisions particulièrement difficiles. Il s'agit notamment de risques et d'incertitudes ayant trait à l'évolution des marchés boursiers et la situation économique et géopolitique internationale. Dans ce contexte, la Cour renvoie aux pages 16\* à 18\* de l'exposé introductif du projet budgétaire.

Les chiffres inscrits au projet de budget 2015 (recettes et dépenses) se basent largement sur les travaux du comité de prévision. La Cour reste d'avis que les résultats des travaux de prévision du comité devraient être communiqués à la Chambre des députés.

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

## 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 des recettes pour l'exercice 2015 table sur 12.297,6 millions d'euros, soit une progression de 172,3 millions d'euros ou de 1,4% par rapport au budget voté 2014.

Comparées au compte général 2013, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient diminuer de 2.200,3 millions d'euros, soit 15,2%. Il importe cependant de relever que le compte général 2013 prend en compte l'émission d'emprunts nouveaux de plus de trois milliards d'euros qui sont à comptabiliser comme des recettes selon les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Sans la prise en compte des opérations d'emprunt, les recettes budgétaires 2015 auraient connu une progression de 7,3%.

Tableau 17 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2012		Compte général 2013		Budget voté 2014		Projet de budget 2015		Variation projet de budget 2015 / budget voté 2014		Variation projet de budget 2015 / compte général 2013	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	5 572 569 692	52,21	5 954 481 371	52,40	6 273 365 499	52,05	6 747 181 405	55,19	473 815 906	7,55	792 700 034	13,31
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	3 361 593 778	31,49	3 767 568 048	33,15	4 050 679 000	33,61	3 782 535 817	30,94	-268 143 183	-6,62	14 967 769	0,40
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1 321 251 741	12,38	1 255 983 165	11,05	1 350 415 500	11,20	1 332 575 500	10,90	-17 840 000	-1,32	76 592 335	6,10
dont	990 780 426	74,99	918 805 716	73,15	1 013 000 000	75,01	987 000 000	74,07	-26 000 000	-2,57	68 194 284	7,42
Part UEBL **												
<b>Total des recettes fiscales (1) *</b>	<b>10 255 415 212</b>	<b>96,08</b>	<b>10 978 032 583</b>	<b>96,61</b>	<b>11 674 459 999</b>	<b>96,87</b>	<b>11 862 292 722</b>	<b>97,04</b>	<b>187 832 723</b>	<b>1,61</b>	<b>884 260 139</b>	<b>8,05</b>
<b>Total des recettes non fiscales (2) *</b>	<b>418 639 307</b>	<b>3,92</b>	<b>385 594 563</b>	<b>3,39</b>	<b>377 504 946</b>	<b>3,13</b>	<b>362 250 826</b>	<b>2,96</b>	<b>-15 254 120</b>	<b>-4,04</b>	<b>-23 343 737</b>	<b>-6,05</b>
<b>Total des recettes courantes (1) + (2) ***</b>	<b>10 674 054 519</b>	<b>99,06</b>	<b>11 363 627 146</b>	<b>78,38</b>	<b>12 051 964 945</b>	<b>99,39</b>	<b>12 224 543 548</b>	<b>99,41</b>	<b>172 578 603</b>	<b>1,43</b>	<b>860 916 402</b>	<b>7,58</b>
<b>Total des recettes en capital (3) ***</b>	<b>100 948 143</b>	<b>0,94</b>	<b>3 134 285 259</b>	<b>21,62</b>	<b>73 369 397</b>	<b>0,61</b>	<b>73 043 900</b>	<b>0,59</b>	<b>-325 497</b>	<b>-0,44</b>	<b>-3 061 241 359</b>	<b>-97,67</b>
dont												
Droits de succession	67 502 318		75 568 784		60 000 000		60 000 000					
Vente de bâtiments	6 912 415		10 858 469		4 500 000		4 500 000					
Emprunt nouveau	546 280 000		3 036 562 000		100		100					
Vente de participations	0		2 300 000		1 000		1 000					
<b>Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)</b>	<b>10 775 002 662</b>	<b>100,00</b>	<b>14 497 912 406</b>	<b>100,00</b>	<b>12 125 334 342</b>	<b>100,00</b>	<b>12 297 587 448</b>	<b>100,00</b>	<b>172 253 106</b>	<b>1,42</b>	<b>-2 200 324 958</b>	<b>-15,18</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

Evolution comparative des recettes budgétaires

## 4.2.1 Recettes courantes

En 2015, les recettes courantes s'élèveront, selon le Gouvernement, à 12.224,5 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 172,6 millions d'euros par rapport à 2014. Cette hausse provient exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 187,8 millions d'euros (+1,6%) alors que les recettes non fiscales connaîtront une diminution estimée à 15,3 millions d'euros (4,0%) pour se chiffrer à 362,3 millions d'euros.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 34\*), « les prévisions de recettes courantes pour 2015 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, de même que des mesures prises dans le cadre de la consolidation des finances publiques. ».

### 4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2015 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 11.862,3 millions d'euros, soit une progression de 1,6% par rapport au budget voté 2014 et de 8% par rapport au compte général de 2013.

Les recettes fiscales de l'exercice 2015 peuvent être ventilées à raison de 6.747,2 millions d'euros entre impôts directs, 3.782,5 millions d'euros d'impôts indirects et 1.332,6 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 2012 à 2015, évoluant entre 96% et 97%.

Selon les prévisions budgétaires pour 2015, la quote-part des impôts directs peut être estimée à 56,9% dans le total des recettes fiscales. La quote-part des impôts indirects, comprenant les droits de douane et d'accises, s'élève dès lors à 43,1%.

### Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 6.747,2 millions d'euros, soit +13,3% (792,7 millions d'euros) par rapport au compte provisoire de 2013 et de +7,6% (473,8 millions d'euros) par rapport au budget voté 2014.

Le produit estimé de ces impôts pour 2015 se répartit de la façon suivante :

**Tableau 18 : Evolution des impôts directs**

Impôts directs	Budget voté 2014 (en millions)	Projet de budget 2015 (en millions)	Variation BV2014/PB2015	
			en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	700,0	741,0	+41,0	+5,8
Impôt sur le revenu des collectivités	1.520,0	1.592,0	+72,0	+4,7
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.005,0	3.330,0	+325,0	+10,2
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	240,0	0	0
Impôt sur la fortune	275,0	285,0	+10,0	+3,6
Autres impôts directs	533,4	559,2	+25,8	+4,8
<b>Total</b>	<b>6.273,4</b>	<b>6.747,2</b>	<b>+473,8</b>	<b>+7,5</b>

Sources : budget voté 2014, projet de budget 2015; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, 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 1.592 millions d'euros, soit une hausse de 72 millions d'euros (+4,7%) et à 3.330 millions d'euros, soit une augmentation de 325 millions d'euros (+10,2%) en 2015.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2015, le projet de budget table sur une augmentation de 41 millions d'euros par rapport au budget voté 2014, soit +5,8%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 240 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit le même montant du budget voté 2014.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 285 millions d'euros en 2015, soit une légère progression de 3,6% ou de 10 millions d'euros.

Les autres impôts directs, dont notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques, l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, devraient connaître une progression globale de 4,8% (25,8 millions d'euros).



## Impôts indirects

Suivant le tableau ci-dessous, le produit net de la TVA pour 2015 est estimé à 2.703,1 millions d'euros.

Il s'agit d'une baisse de 11,2% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2014. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 987 millions d'euros, soit une diminution de 2,6% par rapport au budget voté 2014.

En 2015, la diminution globale de 286 millions d'euros (5,3%) au titre des impôts indirects provient exclusivement de la moins-value de recettes de la TVA (-342,5 millions d'euros). Les recettes communes de l'UEBL devraient connaître une légère baisse de 2,6% alors que les recettes relatives à la taxe d'abonnement et aux droits d'enregistrement sont censées augmenter respectivement de 59 millions d'euros et de 10 millions d'euros.

Les recettes envisagées des autres impôts indirects sont évaluées à 462,5 millions d'euros pour l'année à venir, soit une augmentation de 13,5 millions d'euros ou de 3%.

**Tableau 19 : Evolution des impôts indirects**

Impôts indirects	Budget voté 2014 (en millions)	Projet de budget 2015 (en millions)	Variation CP2014/PB2015	
			en millions	en %
Recettes nettes de TVA	3.045,6	2.703,1	-342,5	-11,2
Recettes communes de l'UEBL	1.013,0	987,0	-26,0	-2,6
Taxe d'abonnement	730,0	789,0	+59,0	+8,1
Droits d'enregistrement	163,5	173,5	+10,0	+6,1
Autres impôts indirects	449,0	462,5	+13,5	+3,0
<b>Total</b>	<b>5.401,1</b>	<b>5.115,1</b>	<b>-286,0</b>	<b>-5,3</b>

Sources : AED, projet de budget 2014 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes inscrites au budget voté 2014 et au projet de budget 2015 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

**Tableau 20 : 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 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
CG 2012	1.536,9	27,1	2.470,5	46,3	2.499,4	50,9	990,8	21,4
CG 2013	1.496,5	25,1	2.772,3	46,6	2.815,5	56,0	918,9	18,3
BV 2014	1.520,0	24,2	3.005,0	47,9	3.045,6	56,4	1.013,0	18,8
PB 2015	1.592,0	23,6	3.330,0	49,4	2.703,1	52,8	987,0	19,3

(\*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2010-2013, projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

L'évolution globalement positive de ces catégories d'impôts s'explique principalement par le développement des activités dans le domaine du commerce électronique jusqu'en 2014, l'évolution favorable de l'emploi et de la masse salariale en découlant ainsi qu'un recours important aux soldes d'impôt en provenance notamment des collectivités du secteur financier.

#### 4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2015, les recettes non fiscales sont évaluées à 362,3 millions d'euros, soit presque 3% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (3 millions d'euros), des recettes domaniales (79,4 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (125,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (P&T : 20 millions d'euros, BCEE : 40 millions d'euros).

Comparées au budget voté 2014, les recettes non fiscales devraient diminuer de 15,3 millions d'euros (4%) en 2015.

#### 4.2.2 Recettes en capital

Pour 2015, les recettes en capital sont fixées à 73 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 60 et 4,5 millions d'euros.

Il convient de relever que, suivant l'article 51 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement obtient la possibilité d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant global maximum de 1.500

millions d'euros, dont 150 pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes. Ainsi, 1.200 millions d'euros serviront au financement des investissements de l'Etat et au financement des participations de l'Etat dans le capital d'organismes nationaux et internationaux.

### 4.3 Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, du « tourisme à la pompe » et du commerce électronique

Selon le projet de budget 2015 (page 28\* du vol.1), «la situation financière de notre pays et plus particulièrement l'évolution de sa situation financière doivent également être appréciées à la lumière du fait que les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti au fil des années à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et par voie de conséquence à une réduction progressive des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour réagir à des situations changeantes.».

Alors que le Gouvernement ne cesse de souligner le caractère incompressible d'une bonne partie des dépenses publiques, la Cour entend mettre en évidence la dépendance en matière de recettes par rapport au secteur financier et la fragilité de certaines catégories d'impôts.

#### 4.3.1 Le secteur financier

Le secteur financier est, depuis des décennies, le secteur le plus dynamique de notre économie.

A cet égard, la Commission européenne note dans son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014 que «la forte dépendance de l'économie par rapport aux services financiers va de pair avec un risque intrinsèque de surexposition à un seul secteur et il est dans l'intérêt du Luxembourg que le pays diversifie son économie ».

Dans ce qui suit, la Cour présente une série de tableaux qui permettent d'apprécier l'importance du secteur financier dans les recettes fiscales de l'Etat.

Le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier entre 2008 et 2013 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

**Tableau 21 : 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		
2008	1.424,8	929,7	2.178,6	607,9	250,3	64,3	168,6	124,0	1.725,9	42,9%
2009	1.475,8	1.024,9	2.046,9	548,1	260,6	93,0	210,9	164,4	1.830,4	45,8%
2010	1.520,3	950,6	2.168,7	567,3	287,8	91,3	208,4	157,1	1.766,3	42,2%
2011	1.656,7	1.209,3	2.415,7	603,6	303,9	144,0	256,0	175,9	2.132,8	46,0%
2012	1.617,8	1.158,5	2.578,8	631,5	301,3	126,5	267,5	180,7	2.097,2	44,0%
2013	1.609,1	1.159,4	2.987,4	716,9	232,8	101,2	269,4	220,3	2.197,8	43,1%

(\*) avant déduction impôt de solidarité

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

Le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 2.197,8 millions d'euros, soit 43,1% en 2013 pour les seules catégories d'impôts figurant au tableau.

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

**Tableau 22 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)**

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
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
2012	71,6	24,5	42,0	67,5
2013	72,1	24,0	43,5	81,8

(\*) avant déduction impôt de solidarité

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

En 2013, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 72,1% (1.159,4 millions d'euros). Pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires, elle s'établit à 24%.

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 était respectivement de 43,5% et de 81,8% en 2013.

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

**Tableau 23 : Part relative du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs (en %)**

	Recettes fiscales	Impôts directs	Secteur financier	Part dans les recettes fiscales (%)	Part dans les impôts directs (%)
2010	8.906,1	4.836,8	1.766,3	19,8	36,5
2011	9.805,1	5.442,5	2.132,8	21,7	38,5
2012	10.255,4	5.572,6	2.097,2	20,5	37,6
2013	10.978,0	5.954,5	2.197,8	20,0	36,9
2014*	11.674,5	6.273,4	2.122,0	18,2	33,8
2015*	11.862,3	6.747,2	2.262,0	19,1	33,5

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2010-2013, Projet budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

\*Estimation de la Cour : Moyenne de la part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (IRC, RTS, CAP, FOR) au cours des années 2010 à 2013 appliquée aux montants inscrits au budget voté 2014 et au projet de budget 2015.

Il ressort du tableau ci-dessus que la part du secteur financier peut être estimée à quelque 19% dans les recettes fiscales et à quelque 34% dans les impôts directs au cours des années 2014 et 2015.

Dans l'appréciation de la contribution du secteur financier, il y a lieu de tenir compte des activités boursières. Le rendement de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés est présenté au tableau suivant.

**Tableau 24 : Taxe d'abonnement (en millions d'euros)**

2010	2011	2012	2013	2014	2015
595	618	612	691	730	789

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Comptes généraux 2010-2013, Projet budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

Ainsi, la part du secteur financier dans les recettes fiscales se présente comme suit :

**Tableau 25 : Part du secteur financier dans les recettes fiscales (en%)**

2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
26,5	28,1	26,4	26,3	24,4	25,7

*Source : Administrations fiscales, Comptes généraux 2010-2013, Projet budget 2015 ; tableau : Cour des comptes*

\*Estimation de la Cour

Il se dégage du tableau ci-dessus que la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales peut être estimée à quelque 25%.

Enfin, il y a lieu de relever également l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'impôt commercial communal. Au cours des années 2010 à 2013, le produit de cet impôt s'est élevé à plus de 600 millions d'euros en moyenne dont 68% des recettes ont été générées par le secteur financier, soit plus de 400 millions d'euros.

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

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2014, la Cour avait noté que « les perspectives du secteur financier dépendent du développement des activités financières et de l'environnement réglementaire. Rien n'est moins sûr que notre place financière puisse connaître des taux de croissance comparables à ceux enregistrés avant 2008. ».

La Cour n'est pas en mesure d'analyser les effets des régulations des activités financières mises en œuvre dernièrement et leurs incidences sur les recettes fiscales de l'Etat. Toutefois, elle donne à considérer que les activités du secteur bancaire luxembourgeois en 2013 représentent 16 fois le PIB en valeur. L'introduction projetée de l'échange automatique d'informations sur les revenus d'intérêts encaissés par les non-résidents à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ainsi que l'élargissement du champ d'application de l'échange automatique, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur les dividendes et les plus-values perçus directement ou indirectement en 2016 ainsi que sur le solde des comptes bancaires aura à terme des répercussions sur la gestion des actifs financiers, sur l'emploi bancaire et ainsi sur les autres secteurs économiques. Le secteur financier devrait dès lors connaître un rythme de croissance plus faible au cours des prochaines années à moins que le développement d'autres activités du secteur bancaire puisse compenser cette tendance baissière. Il s'agit d'évaluer dès maintenant les conséquences d'un tel scénario sur les finances publiques et sur notre économie.

## 4.3.2 Le « tourisme à la pompe »

### 4.3.2.1 Etudes gouvernementales

Dans le cadre du programme gouvernemental, il a été souligné que : « les recettes budgétaires liées à la vente de carburants contribuent pour une part importante aux dépenses courantes de l'Etat, bien qu'à long terme ces recettes ne soient pas assurées.

(...)

Dans la mesure où le budget de l'Etat le permet, ces recettes seront progressivement réaffectées au financement des mesures qui visent une transition énergétique vers un modèle durable. A cette fin, une étude de faisabilité économique sera réalisée dont l'objectif sera d'évaluer l'impact à moyen et long terme de la « sortie virtuelle » du tourisme à la pompe et les possibilités d'introduire un droit d'accises sur l'électricité à usage de la mobilité. »<sup>4</sup>.

Suivant les renseignements obtenus des responsables du ministère de l'Environnement, une étude a été commandée au courant du mois de juin 2014 et les premiers résultats sont attendus, toujours selon le ministère, fin 2014. A noter qu'au moment de la rédaction du présent avis, la Cour a constaté que les administrations fiscales concernées par le « tourisme à la pompe » (AED, ADA) n'étaient pas au courant de cette démarche.

En ce qui concerne plus particulièrement les calculs effectués par la Cour ci-dessous, ils se basent sur des informations obtenues des administrations fiscales compétentes en matière d'accises et de TVA. Ils sont imprécis dans la mesure où la ventilation de la consommation du carburant entre professionnels, résidents et non-résidents ne provient pas d'une base de données officielle. La répartition présentée ci-après résulte de l'expérience acquise par les agents compétents.

Les documents et informations obtenus par la Cour ont permis de calculer des ordres de grandeur ainsi que d'évaluer le poids du « tourisme à la pompe » dans les recettes fiscales. A défaut d'une définition officielle de ce qu'on entend par « tourisme à la pompe », la Cour a considéré dans une première phase les non-résidents privés comme étant la population à qualifier de « touristes à la pompe ». Ensuite, la Cour a inclus dans ses calculs le secteur du transport professionnel.

---

<sup>4</sup> A voir également : Rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto ; Avis sur le projet de loi 6666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014

Pour évaluer de manière pertinente la part globale du « tourisme à la pompe », les recettes fiscales générées par la vente de produits alcooliques et de tabacs aux non-résidents à l'occasion de leur passage à la station de service devraient être prises en considération.

Selon les informations du ministère de l'Environnement, l'étude en question ne prendrait pas en compte les recettes fiscales générées par la vente de produits autres que le carburant (produits alcooliques et de tabacs) dans les stations de service.

A souligner que les calculs ci-après concernent uniquement les accises et la TVA sur le carburant.

Les camionneurs non-résidents paient le prix ttc du carburant à la station de service mais ils peuvent demander le remboursement de la TVA.

Un autre point à relever concerne l'imposition du carburant bio. Actuellement, il n'est soumis à aucune taxation.

En dernier lieu, il ne faut pas perdre de vue le progrès technologique réalisé au niveau de la construction de moteurs plus économes en carburant. En effet, la consommation de carburants (diesel et essence) a d'ores et déjà diminué de 10-11% entre 2012 à 2014. Toutefois la Commission européenne souligne sur ce point à juste titre que « si le parc automobile existant au Luxembourg devient plus « vert » et plus économe en carburant, le Gouvernement est encore loin d'avoir atteint son objectif de porter la part des véhicules électriques à 10 % d'ici 2020 (soit quelque 40 000 véhicules). Des stations de charge devront être installées pour contribuer à atteindre cet objectif. Compte tenu de ce qui précède, accroître la part des énergies renouvelables utilisées dans les transports, de 2 % en 2011, à 10 % d'ici 2020 reste un objectif difficile à atteindre. ».

#### **4.3.2.2 Les calculs de la Cour : Optique ACCISES**

De prime abord, il y a lieu de faire la distinction entre le diesel et l'essence, les taux d'accises étant différents pour ces deux types de carburants.



Concernant le diesel :

- 65% de la consommation concerne le transport professionnel (camionneurs) ;
- 35% sont consommés à raison de 25% par les résidents et à raison de 75% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).

Il en résulte que quelque 26% de la consommation diesel est attribuable aux non-résidents. Le montant des accises se chiffre à 680,5 millions d'euros, dont environ 178,6 millions d'euros proviennent des non-résidents. (en termes de valeur (euros) : taux d'accises actuel : 335 euros/1.000 litres ; consommation estimée pour 2014 : 2.031.438.323 litres)

La consommation de l'essence (95-pb) se répartit comme suit :

- 35% par les résidents ;
- 65% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).

Le montant des accises est de 190,7 millions d'euros dont environ 123,9 millions d'euros proviennent des non-résidents. (en termes de valeur (euros) : taux d'accises actuel : 462,09 euros/1.000 litres ; consommation estimée pour 2014 : 412.625.596 litres)

Il en ressort que le montant des accises sur le carburant (diesel et essence) payé par les non-résidents s'élève à 302,5 millions d'euros.

En prenant en considération le secteur du transport professionnel, il y a lieu d'ajouter 442,3 millions d'euros d'accises. Ainsi, l'Etat va percevoir 744,8 millions d'euros en 2014 qui pourraient être qualifiés de recettes fiscales provenant du « tourisme à la pompe ».

#### 4.3.2.3 Les calculs de la Cour : Optique TTC

Le Luxembourg applique actuellement un taux de TVA de 15% sur les produits énergétiques tels le diesel et l'essence.

Pour le diesel, le montant de la TVA payée par les non-résidents s'élève à 81,8 millions d'euros. En ce qui concerne l'essence, le montant de la TVA payée par les non-résidents s'élève à 41,2 millions d'euros.

Le produit total de la TVA payée par les non-résidents se chiffre à 123 millions d'euros.

	Résidents	Professionnels	Non-résidents	<i>Professionnels et non-résidents</i>
<b>Accises</b>	126,2	442,3	302,5	<i>744,8</i>
<b>TVA</b>	49,5	-	123,0	<i>123,0</i>
<b>Total</b>	175,7	442,3	425,5	<i>867,8</i>

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

Sachant que le montant total des recettes sur le carburant (accises et TVA) se chiffre à 1.043,5 millions d'euros, la part payée par les non-résidents privés s'élève à 40,7%. Si l'on tient compte des professionnels, cette part s'établit à 83,2%.

De ce qui précède, il résulte qu'en matière de taxation sur le carburant (accises et TVA), les non-résidents privés payent quelques 426 millions d'euros (6% des impôts indirects ou 2,8% des recettes fiscales) respectivement 868 millions d'euros (16% des impôts indirects ou 7,5% des recettes fiscales) si on prend en considération les professionnels du secteur des transports.

#### 4.3.2.4 Les prises de position de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union européenne

Dans le cadre de son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014, la Commission européenne a été très explicite en ce qui concerne le système fiscal du Luxembourg. Elle note que « l'économie luxembourgeoise se caractérise par un ratio impôts/PIB relativement faible ».

Plus particulièrement, elle précise qu'« il avait aussi été recommandé au Luxembourg de renforcer les mesures destinées à permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne relevant pas du SEQUE (système d'échange de quotas d'émission), en particulier en augmentant l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports. Sur ce point également, les progrès ont été limités et les objectifs n'ont pas été atteints ».

Par ailleurs, la Commission estime que « les recettes tirées de la fiscalité environnementale ont représenté 2,4 % du PIB en 2012, contre 3,1 % en 2004. Ce recul s'explique en particulier par la baisse des recettes provenant des taxes sur l'énergie, sous l'effet de la non-indexation de ces dernières. Bien que les taxes sur les carburants destinés aux transports génèrent des recettes importantes (2,2 % du PIB), celles-ci découlent principalement du phénomène dit de « tourisme à la pompe ». Les droits d'accise sur le gazole et l'essence ont été augmentés pour la dernière fois en 2012 et restent nettement inférieurs à ceux appliqués dans les pays

voisins. En outre, le Luxembourg continue de favoriser fiscalement le gazole par rapport à l'essence. Le Gouvernement prévoit de lancer une étude sur l'incidence qu'une hausse des droits d'accise sur les carburants aurait sur les recettes fiscales. Il a également annoncé qu'il visait, à long terme, un découplage du budget des recettes émanant de la vente des carburants. Toutefois, il n'a fourni aucune information précise ni calendrier concernant la mise en œuvre d'une telle mesure, qui libérerait quelque peu le Luxembourg de la contrainte budgétaire qui, selon ses dires jusqu'à présent, empêchait les autorités d'augmenter les taux d'imposition, au détriment de ses recettes fiscales. Dans l'ensemble, aucun progrès n'est à signaler dans le domaine de la fiscalité environnementale au Luxembourg ».

Enfin, il importe à la Commission de noter que « le Luxembourg est un des cinq pays de l'UE où le temps passé dans les embouteillages est le plus long, ce qui engendre un coût important pour l'économie luxembourgeoise. Les encombrements de la circulation aux heures de pointe au Luxembourg constituent un gros problème, surtout dans la ville de Luxembourg et sur les principales routes et autoroutes qui l'entourent ».

En ce qui concerne le Conseil de l'Union européenne<sup>5</sup>, celui-ci a, pour sa part, considéré que « le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SEQE (système d'échange de quotas d'émission) de 20 % d'ici à 2020, mais, selon les projections, il lui manquera 23 points de pourcentage pour atteindre son objectif. En outre, les émissions de l'année 2013 devraient être supérieures de 1 % à l'objectif fixé pour 2013 en vertu de la décision relative à la répartition de l'effort. Environ 70 % des émissions imputables au secteur des transports sont associées aux exportations de carburants, notamment à cause de droits d'accise très faibles sur les carburants. La reconnaissance des exportations de carburants en tant qu'enjeu majeur dans le deuxième plan d'action national protection du climat adopté en mai 2013 marque un pas en avant, mais des mesures plus spécifiques et à long terme sont nécessaires. La fiscalité environnementale représentait 2,4 % du PIB en 2012, contre 3,1 % en 2004. Cette baisse est due, en particulier, à la diminution des recettes des taxes sur l'énergie, influencée par l'absence d'indexation de ces taxes. Les taxes sur les transports, à l'exclusion des carburants, ont représenté 0,2 % du PIB en 2012. Les taxes sur les carburants utilisés pour les transports sont élevées (2,2 % du PIB), malgré le traitement fiscal préférentiel du gazole, principalement en raison des achats transfrontaliers de carburant. La fiscalité environnementale comptant pour une part des recettes fiscales totales inférieure à la moyenne, la conception des taxes environnementales peut être améliorée, notamment par une augmentation de la fiscalité sur les produits énergétiques destinés aux transports. ».

---

<sup>5</sup> RECOMMANDATION DU CONSEIL du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014 (2014/C 247/14)

C'est la raison pour laquelle le Conseil a notamment recommandé au Luxembourg de s'attacher, au cours de la période 2014-2015, « à développer un cadre global et à prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE fixé pour 2020, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports. ».

### 4.3.3 Le commerce électronique

L'évolution des recettes de TVA en provenance du secteur du commerce électronique se présente de la façon suivante :

	<b>Recettes TVA commerce électronique (en millions d'euros)</b>	<b>Part dans les impôts indirects (en %)</b>	<b>Part dans les recettes fiscales (en %)</b>
<b>2009</b>	407,9	15,9	4,9
<b>2010</b>	419,0	14,8	4,7
<b>2011</b>	569,6	18,5	5,8
<b>2012</b>	748,8	22,3	7,3
<b>2013</b>	952,1	25,3	8,7
<b>2014*</b>	1.070,0	26,4	9,2
<b>2015*</b>	458,1	12,1	3,9

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

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 2015-2019. Il est prévu pour les années 2015-2016 que 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.

Suivant les prévisions de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, les recettes de TVA en provenance du commerce électronique au cours des années 2015-2018 devraient évoluer de la manière suivante toutes choses restant égales par ailleurs :

<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
458,1	420,0	284,8	254,1

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

Concernant les prévisions ci-après, elles ont été établies dans l'hypothèse que le secteur du commerce électronique devrait connaître une croissance annuelle de 10% et qu'aucun acteur ne quitterait le pays au cours de la période 2015-2018.

Les responsables de l'administration concernée ont dès lors calculé le déchet de recettes (perte économique) au cours de la période transitoire comme suit :

2015	2016	2017	2018
719,0	874,7	1.139,4	1.312,5

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

A ce sujet la commission européenne a noté dans son évaluation du programme national du Luxembourg pour 2014 que « moins d'un tiers des recettes fiscales proviennent des taxes à la consommation, ce qui s'explique en partie par le niveau modéré des taux nominaux de TVA, un usage généralisé des taux réduit et super-réduit et l'importance, dans l'économie, du secteur financier, dont les activités sont exonérées de TVA. Il convient aussi de ne pas perdre de vue que les recettes de TVA provenant des activités de commerce électronique, qui représentaient environ 2 % du PIB en 2012, seront obérées par la modification de la législation pertinente et devraient fondre progressivement à partir de 2015. Dans l'Union, le Luxembourg arrive en tête pour ce qui est du nombre de catégories de biens et de services auxquels sont appliqués des taux réduits de TVA; il existe donc clairement une marge pour rapprocher les taux de TVA réduits du taux normal et supprimer les taux réduits inutiles. Les taux de TVA réduits sont utilisés de manière très large à des fins de redistribution, même s'ils ne constituent pas un instrument d'action efficace et ciblé permettant de protéger les groupes vulnérables. Le taux de TVA normal est fixé à 15%. Le Luxembourg applique un taux super-réduit de 3%, un taux réduit de 6% et un taux intermédiaire de 12%. Le Gouvernement a décidé d'augmenter tous les taux de TVA, à l'exception du taux super-réduit de 3%, de 2 points de pourcentage au début de 2015. En outre, le taux normal sera étendu à tous les investissements immobiliers, sauf ceux qui seront effectués au titre d'une résidence principale, pour lesquels le taux super-réduit de 3 % sera maintenu. Ces mesures sont destinées en particulier à compenser en partie les futures pertes de recettes qui découleront de la modification de la législation sur la perception de la TVA provenant des activités de commerce électronique. Toutefois, un élargissement de l'assiette fiscale, comme cela avait été suggéré dans la recommandation de 2013, se serait révélé plus favorable à la croissance qu'une hausse des taux d'imposition ».

Au vu de ce qui précède la Cour constate que quelque 41% des recettes fiscales pour 2014 proviennent des trois secteurs analysés. La part provenant des trois secteurs dans les recettes fiscales se chiffre à :

Secteur financier	Tourisme à la pompe *	Commerce électronique
24,4%	2,8 / 7,5%	9,2%

*Source : Administrations fiscales ; tableau : Cour des comptes*

*\*Avec respectivement sans les professionnels du secteur des transports*

## 4.4 Estimations effectuées par la Cour

### Evolution des recettes estimées de l'exercice 2013

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2013, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2014, avaient dégagé une plus-value de 137 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2013, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une plus-value de 247 millions d'euros.

### Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2014 et hypothèses de croissance pour 2015.

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2015, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2014. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2014, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

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

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années les plus représentatives de 2004 à 2013 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2014.

Pour 2014, les estimations de la Cour dégagent une moins-value de recettes de 142 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2014. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2014 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2015.

**Tableau 26 : Estimations de la Cour pour 2014 et hypothèses de croissance pour 2015**

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2015	Hypothèse 2015
	Budget voté 2014	Recettes effectives au 30 sept. 2014	Taux de réalisation 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2014	Ecarts estimations / budget voté 2014	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %		
Collectivités	1.520	1.088	71,6	1.412	-108	-7,1	1.592	12,8
Assiette	700	494	70,5	676	-24	-3,4	741	9,6
Traitements	3.005	2.239	74,5	3.040	35	1,2	3.330	9,6
Capitaux	240	204	84,9	300	60	25,1	240	-20,0
Fortune	275	201	73,3	277	2	0,8	285	2,8
TVA	3.716	2.653	71,4	3.538	-178	-4,8	3.327	-6,0
Enregistrement	164	146	89,3	204	41	24,8	174	-15,0
Abonnement	730	567	77,6	760	30	4,1	789	3,8
<b>Total</b>	<b>10.350</b>	<b>7.592</b>	<b>73,4</b>	<b>10.207</b>	<b>-142</b>	<b>40,7</b>	<b>10.478</b>	<b>2,7</b>

Sources : budget 2014, projet de budget 2015 ; 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 entraînent 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'image 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.

#### 4.4.1 Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'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, les soldes d'impôts accumulés au cours des dernières années devraient avoir atteint un niveau normal.

Après une dernière hausse de 12,7% en 2011, le recours aux soldes d'impôt a sensiblement baissé de 2011 à nos jours.

**Tableau 27 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances**

Années	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Recours aux soldes	570,7	643,3	576,9	462,1	341,0	485,0
Avances	888,8	930,6	960,0	1.034,4	1.070,6	1.106,9
<b>Total</b>	1.459,5	1.573,8	1.536,9	1.496,5	1.411,6	1.592,0
<b>Variation recours aux soldes</b>	<b>0,6%</b>	<b>12,7%</b>	<b>-10,3%</b>	<b>-19,9%</b>	<b>-26,2%</b>	<b>42,2%</b>
<b>Variation avances</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>3,2%</b>	<b>7,7%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,4%</b>
<b>Variation PIB (valeur)</b>	<b>9,10%</b>	<b>7,70%</b>	<b>3,30%</b>	<b>3,40%</b>	<b>5,40%</b>	<b>4,00%</b>

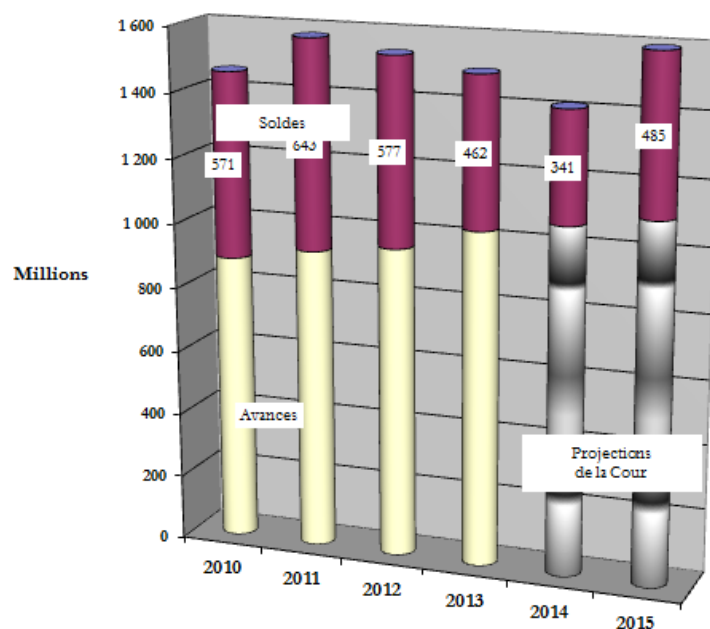
(Après déduction de l'impôt de solidarité)

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

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2013 (1.496 millions d'euros) a plus ou moins atteint les 1.510 millions d'euros prévus au budget voté 2013.

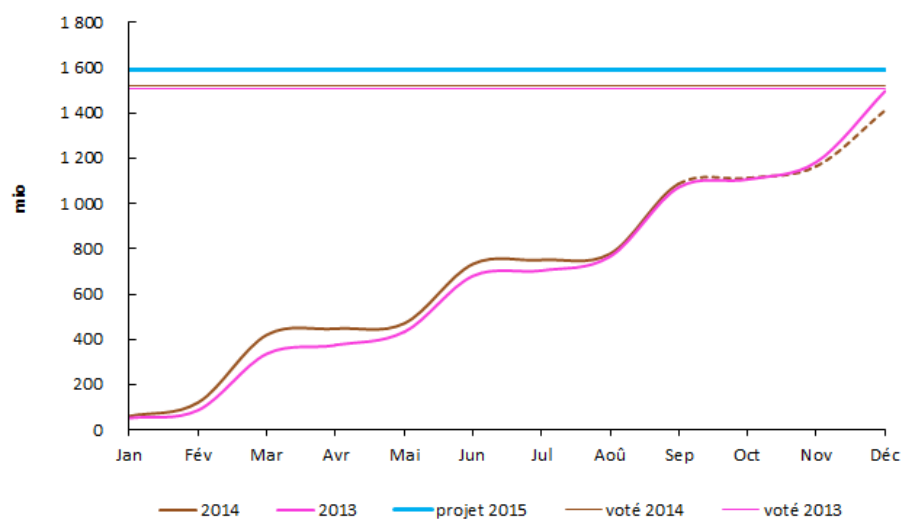
La Cour estime à 1.412 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2014, soit une moins-value de 7,1% par rapport aux 1.520 millions d'euros inscrits au budget voté de 2014. Sachant que le montant des avances fixées par l'administration devrait atteindre les 1.070,6 millions d'euros (hors impôt solidarité), il en résulte un recours aux soldes de 341 millions d'euros, soit une diminution de 26,2% par rapport à 2013.



**Graphique 28 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)**

Graphique : Cour des comptes

En admettant pour 2015 une adaptation des avances qui reflète l'augmentation du PIB de 2013, le recours aux soldes devrait augmenter de 42,2% pour atteindre les prévisions budgétaires.

**Graphique 29 : Impôt sur le revenu des collectivités**

Graphique : Cour des comptes

Avec une hypothèse de croissance de 12,8% par rapport aux estimations de la Cour pour 2014, la prévision au titre de l'IRC pour 2015 peut paraître élevée. Compte tenu d'une légère augmentation des avances à encaisser pour l'exercice 2015, les 1.592 millions d'euros inscrits au projet de budget 2015 reposeraient sur un recours important aux soldes d'impôt de 485 millions d'euros.

Toutefois, la Cour est dans l'impossibilité de mettre en relation les prévisions budgétaires avec les perspectives conjoncturelles moins favorables publiées récemment par le Statec. En effet, depuis le début de l'exercice les prévisions de PIB ont été révisées à la baisse de 7% à 5,4% pour l'année 2014. Au-delà de l'encaisse à réaliser en 2014, l'absence d'informations pertinentes quant à l'adéquation des avances fixées reste toujours l'incertitude majeure pour les exercices à venir.

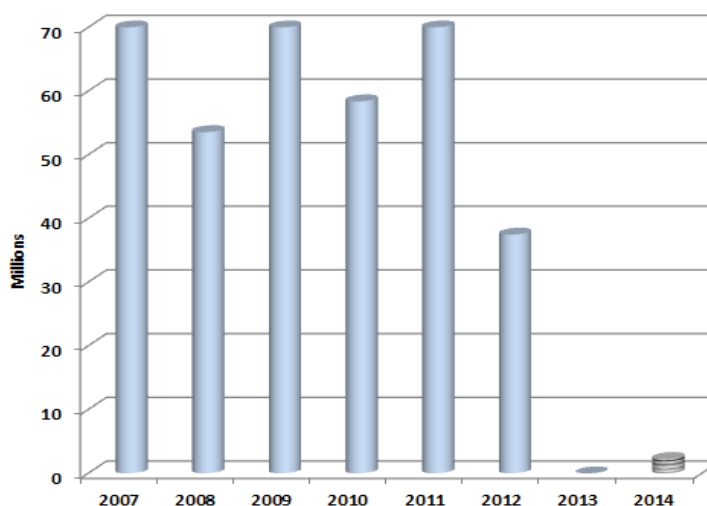
#### 4.4.2 Impôt sur la fortune

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

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues depuis 2007 provient du secteur financier, soit 81,8% en 2013. Une répartition à l'intérieur du secteur financier permet encore de constater une diminution importante de la part des sociétés de participation financière (SOPARFI) et une augmentation comparable au niveau des gestionnaires de fonds.

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

**Graphique 30 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune**



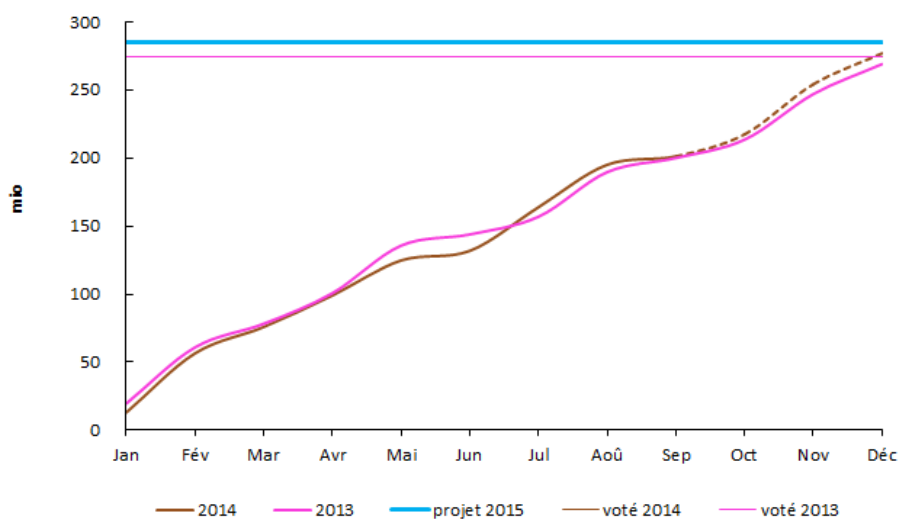
Depuis 2011, il est cependant à noter que la proportion des soldes s'est sensiblement réduite (de 62% à 49%).

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. Et pourtant, une telle analyse s'imposerait d'autant plus que les réformes successives n'ont conduit à aucun affaïssement des avances.

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.

Pour l'année 2014, la Cour estime à 277 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une augmentation de 3% par rapport aux recettes effectives de 2013 (269,4 millions d'euros). A l'image de l'exercice 2013, l'impôt sur la fortune ne devrait donc plus produire de plus-value extraordinaire, mais atteindre les prévisions budgétaires initiales en 2014.

**Graphique 31 : Impôt sur la fortune**



*Graphique : Cour des comptes*

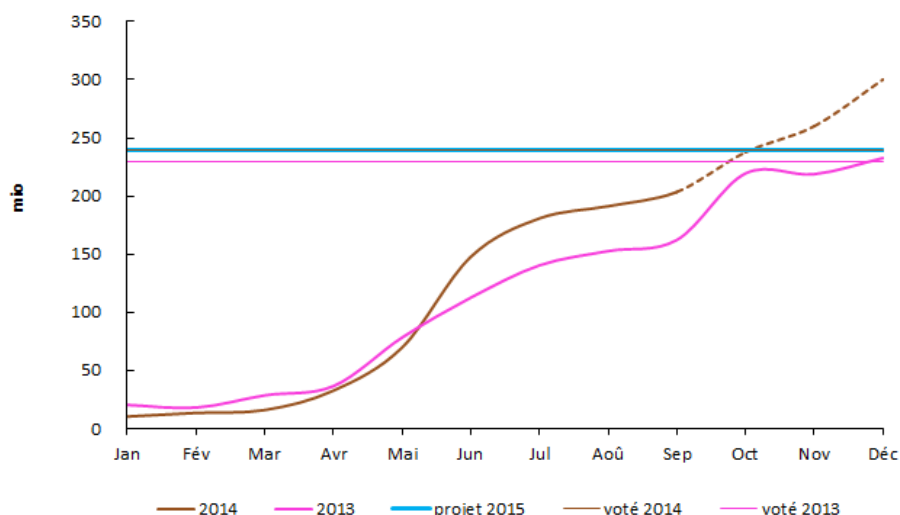
Par rapport aux estimations de la Cour pour 2014, le projet de budget prévoit une augmentation de 2,8% pour atteindre 285 millions d'euros, soit une prévision qui, compte tenu de l'évolution récente des soldes, peut paraître réaliste.

#### 4.4.3 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 ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Notons que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôts insignifiants (précompte à la source).

La Cour estime à 300 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2014. Comparé au montant de 240 millions d'euros prévu au budget voté 2014, il en résulte une plus-value de recette de 60 millions d'euros.

**Graphique 32 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux**



*Graphique : Cour des comptes*

Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable. Dans un contexte économique incertain, la prévision de 240 millions d'euros inscrite au projet de budget 2015 constitue une hypothèse de décroissance de 20% qui peut paraître prudente.

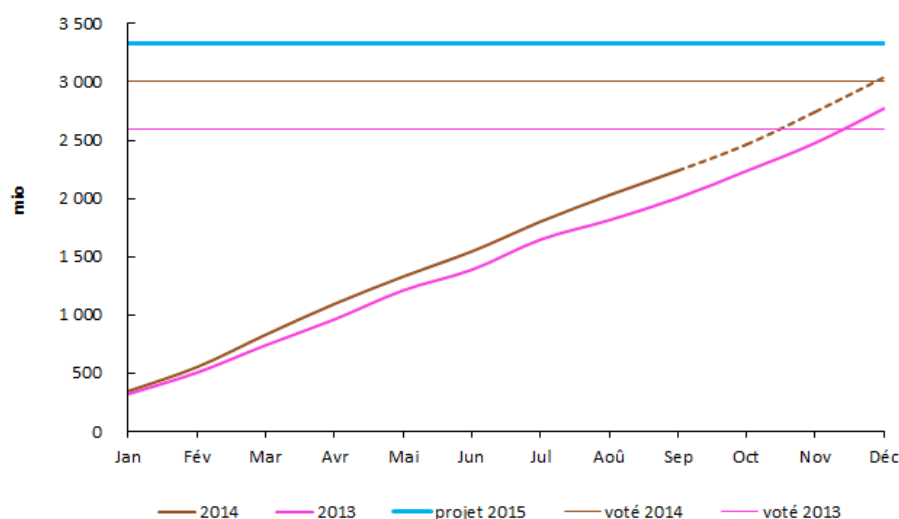
#### 4.4.4 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

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

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 3.040 millions d'euros en 2014, soit une hausse de 9,6% par rapport aux recettes effectives de 2013 (2.772 millions d'euros). Il en résultera une

plus-value de recettes de 35 millions d'euros compte tenu de la prévision budgétaire de 3.005 millions d'euros pour 2014.

### Graphique 33 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2014, la RTS devrait progresser de 9,6% en 2015. Au vu des derniers chiffres publiés relatifs à l'évolution de la masse salariale (+5,1%) et de l'emploi intérieur (+2,1%), le niveau de 3.330 millions d'euros retenu au projet de budget paraît réalisable.

#### 4.4.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

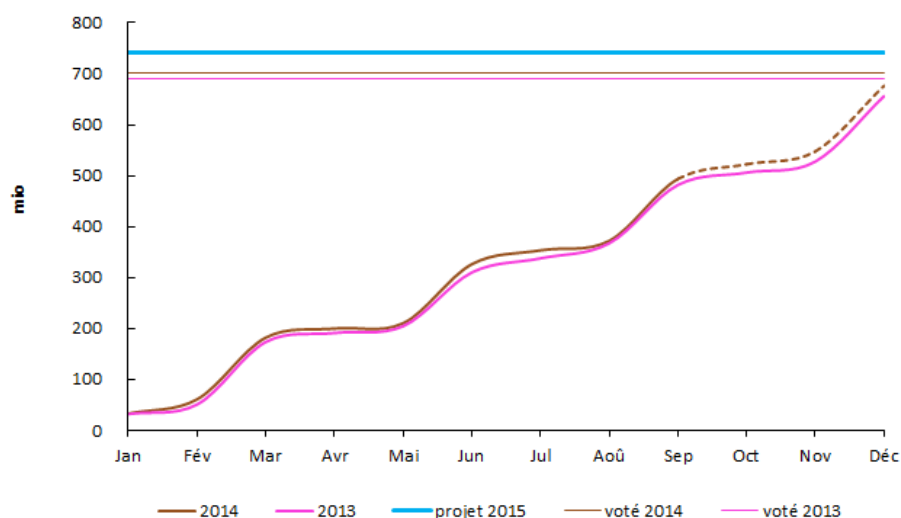
Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par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

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. Cette volatilité qui fut la règle jusqu'en 2009, semble s'être estompée aujourd'hui. En effet, la comptabilisation de cet impôt suit

depuis 2010 une évolution plus régulière, constituée de quelque 29% de recettes réalisées au titre d'années d'impositions antérieures.

La Cour estime à 676 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2014. La Cour s'attend à une moins-value de l'ordre de 24 millions d'euros pour l'exercice 2014.

#### Graphique 34 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget pour 2015 prévoit 741 millions d'euros au titre de l'impôt sur les personnes physiques fixé par voie d'assiette, soit une augmentation de 9,6% par rapport à l'estimation de la Cour pour 2014. Cette évolution parfaitement en phase avec l'augmentation prévue au niveau de l'impôt sur les traitements et salaires paraît probable.

#### 4.4.6 Taxe sur la valeur ajoutée

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. 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.

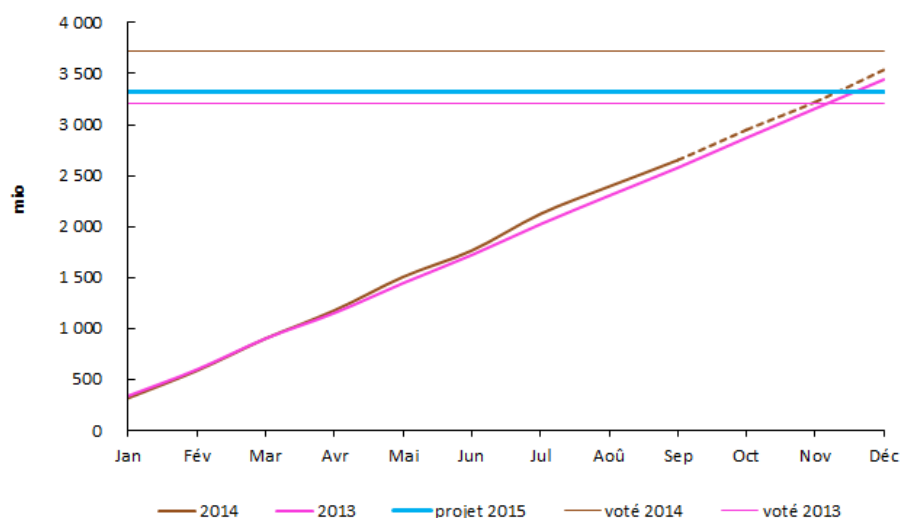
En 2013, le produit de la TVA a dépassé les prévisions budgétaires dégageant une plus-value de plus de 230 millions d'euros due à une situation économique plus favorable que prévue et aux recettes exceptionnelles de la part du commerce électronique.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes de la TVA devrait rester largement en-dessous des prévisions au budget voté de 2014 (3.716 millions d'euros). En conséquence, la

TVA produirait une moins-value de recette considérable de 178 millions d'euros, soit 4,8%, par rapport au budget voté de 2014.

Pour 2015, le projet de budget prévoit une recette de 3.327 millions d'euros correspondant à une hypothèse de décroissance de 6% par rapport aux estimations de la Cour pour 2014.

### Graphique 35 : Taxe sur la valeur ajoutée

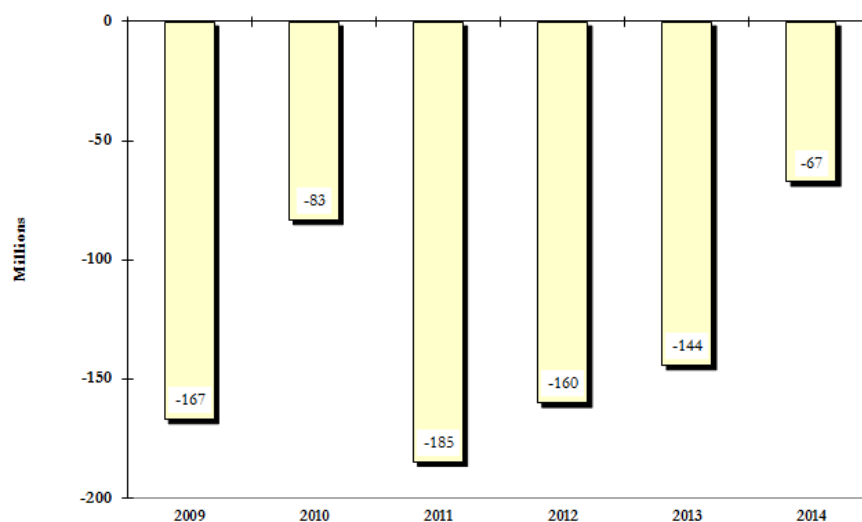


Graphique : Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2015, la Cour a analysé certains éléments déterminants de la TVA, notamment la part provenant du secteur du commerce électronique et la variation du solde net à rembourser.

La Cour constate que :

1. Une proportion extraordinaire est attribuable aux recettes du commerce électronique qui, en 2014, va atteindre quelque 1.070 millions d'euros. Dès 2015, l'administration s'attend à un déchet de plus de 600 millions d'euros.
2. Au 30 septembre 2014, le montant de la TVA à encaisser s'élève à 372 millions d'euros alors que le montant à rembourser se chiffre à 439 millions d'euros. Il s'en dégage un solde net à rembourser de 67 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 144 millions d'euros, il en résulte une diminution de 77 millions d'euros (par rapport à 2013), correspondant à une réduction de l'endettement de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant droit à la restitution de la TVA.

**Graphique 36 : Évolution du solde net à rembourser**

Graphique : Cour des comptes

- Abstraction faite des recettes du secteur du commerce électronique, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux les réalités conjoncturelles nationales.

Le tableau ci-dessous met en évidence ces trois éléments de la TVA.

**Tableau 37 : Recette ajustée de TVA**

	2013	2014	2015	Hypothèse 2015
<b>Recette de TVA</b>	3 443	3 538	3 327	-6,0%
<b>E-commerce</b>	-952	-1 070	-458	
<b>Recette ajustée</b>	2 491	2 468	2 869	16,2%
<b>Variation solde net à rembourser</b>	16	77	0	
<b>Produit estimé TVA</b>	2 507	2 545	2 869	12,7%

Tableau : Cour des comptes

Déduction faite donc du commerce électronique et du solde net à rembourser, le produit estimé de la TVA ne devrait augmenter que de 1,5% en 2014. Pour 2015, le projet de budget prévoit une hypothèse de croissance de 12,7% de la part normale de la TVA brute qui est supposée suivre de près l'évolution conjoncturelle.

A noter que les prévisions de 2015 tiennent compte de la modification projetée de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée. Le relèvement de certains taux (normal, intermédiaire, réduit) devrait en effet générer des recettes supplémentaire de 250



millions d'euros. Elles ne compensent cependant pas intégralement les pertes de recettes liées au commerce électronique.

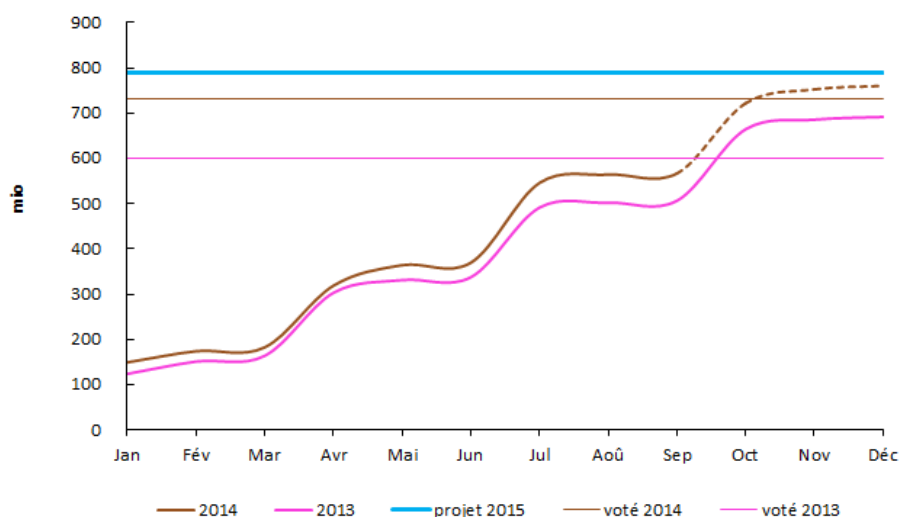
Compte tenu des dernières informations disponibles au sujet de l'évolution économique internationale, la Cour considère le produit estimé pour 2015 comme réalisable.

#### 4.4.7 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 2013, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 691 millions d'euros dégageant une plus-value de 91 millions d'euros.

Pour 2014, la Cour estime la recette à 760 millions d'euros produisant une plus-value de 30 millions d'euros par rapport aux 730 millions d'euros prévus au budget voté pour 2014.

**Graphique 38 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés**



*Graphique : Cour des comptes*

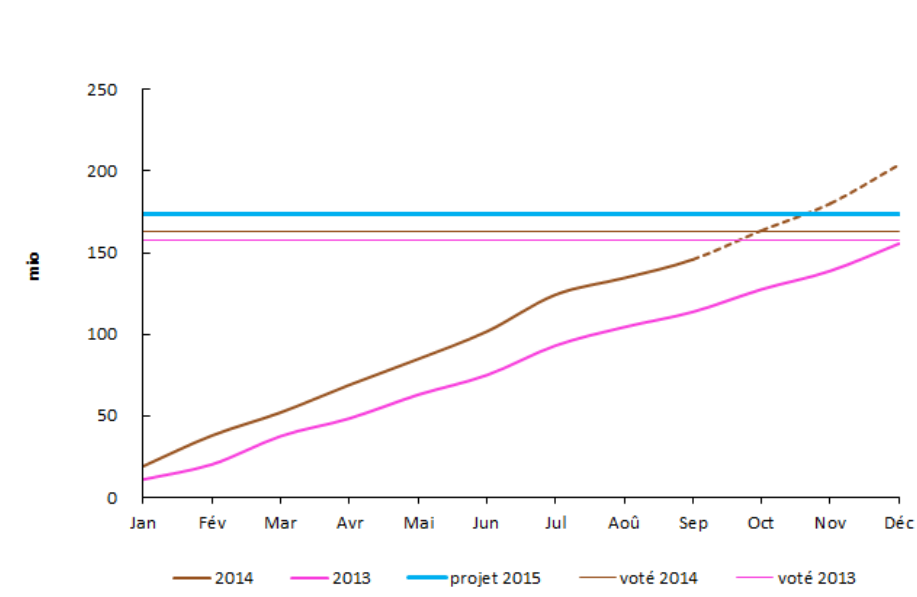
Le projet de budget 2015 table sur une prévision de 789 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 3,8% par rapport aux estimations de la Cour pour 2014. L'évolution de cet impôt reste pour le moins incertaine dans la mesure où elle dépend de la bonne marche des activités des marchés boursiers.

#### 4.4.8 Droits d'enregistrement

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

La Cour estime à 204 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 40 millions d'euros par rapport aux 164 millions d'euros inscrits au budget voté 2014.

**Graphique 39 : Droits d'enregistrement**



*Graphique : Cour des comptes*

Suivant le projet de budget 2015, ces recettes sont évaluées à 174 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de la Cour pour 2014, les droits d'enregistrement afficheront une diminution de 30 millions d'euros, soit -15%.

Sachant que l'évolution exceptionnellement favorable en 2014 résulte d'un nombre très réduit de transactions importantes sur le marché immobilier et que l'année 2015 introduira une série de modifications en matière de TVA logement, une régression au niveau des droits d'enregistrement paraît probable.

#### 4.4.9 Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). A

noter que l'impôt foncier (IFONC), 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 2014. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptés au projet de budget 2015.

**Tableau 40 : Recettes communales (ICC, FCDF)**

(mio €)	Budget voté 2014	Estimations Cour 2014	Écarts	Projet budget 2015	Hypothèses 2015
<b>ICC</b>	<b>530</b>	<b>560</b>	<b>30</b>	<b>561</b>	<b>0,1%</b>
<b>FCDF dont :</b>	<b>884</b>	<b>868</b>	<b>-16</b>	<b>891</b>	<b>2,7%</b>
<i>RTS (18%)</i>	<i>541</i>	<i>547</i>	<i>6</i>	<i>599</i>	<i>9,6%</i>
<i>Assiette (18%)</i>	<i>126</i>	<i>122</i>	<i>-4</i>	<i>133</i>	<i>9,6%</i>
<i>TVA (10%)</i>	<i>338</i>	<i>321</i>	<i>-18</i>	<i>300</i>	<i>-6,3%</i>
<i>Taxe auto, (20%)</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>0</i>	<i>13</i>	
<i>Montant forfait,</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>-9</i>	
<i>"- Enseignants"</i>	<i>-140</i>	<i>-140</i>	<i>0</i>	<i>-146</i>	
<b>TOTAL</b>	<b>1.414</b>	<b>1.428</b>	<b>14</b>	<b>1.452</b>	<b>1,7%</b>

Source : Projet de budget 2015; tableau : Cour des comptes

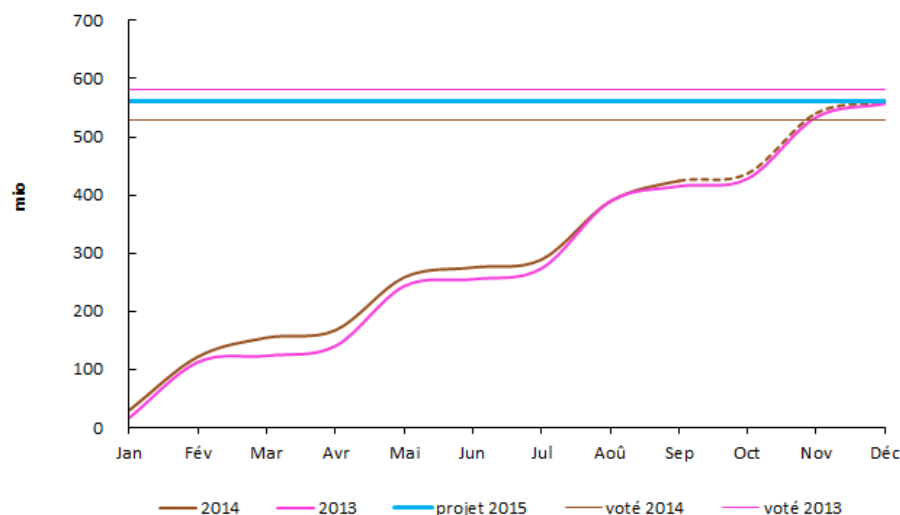
Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent suivant les estimations de la Cour à 1.428 millions d'euros, soit une augmentation de 1% par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2015, le projet de budget prévoit un montant global de 1.452 millions d'euros en hausse de 1,7% par rapport aux estimations de la Cour.

### Impôt commercial communal

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de quelque 35% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué pour atteindre aujourd'hui quelque 26%.

En 2013, l'ICC a produit une recette totale de 557 millions d'euros, soit une moins-value de 43 millions d'euros (-4%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année.

La Cour estime à 560 millions d'euros les recettes pour l'année en cours qui devraient ainsi dépasser les prévisions budgétaires de quelque 30 millions d'euros.

**Graphique 41 : Impôt commercial communal**

*Graphique : Cour des comptes*

Pour 2015, le projet de budget prévoit un montant de 561 millions d'euros au titre de cet impôt, un montant sensiblement égal au montant estimé pour 2014. L'ICC dévierait dès lors de la logique de l'IRC pour lequel le projet de budget pour 2015 table sur une hypothèse de croissance de 12,8%.

### Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2014, les versements en provenance du FCDF vont rester quelque 16 millions d'euros en-dessous des attentes budgétaires, principalement dû à une surestimation des recettes de la TVA (-18 millions d'euros).

En 2015, les ressources (hors enseignants) au FCDF seraient en hausse de 1,7% par rapport aux estimations de la Cour pour 2014. La Cour qualifie cette prévision de prudente.

## 4.5 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes analysées devraient produire une moins-value de recettes de 142 millions d'euros pour l'exercice 2014. Les principales moins-values proviennent de la taxe sur la valeur ajoutée (-178 millions d'euros), de l'impôt sur le revenu des collectivités (-108 millions d'euros) ainsi que de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (-24 millions d'euros). Les principales plus-values concernent l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (+60 millions d'euros), les droits d'enregistrement (+41 millions d'euros), l'impôt sur les traitements et salaires (+35

millions d'euros) et la taxe d'abonnement (30 millions d'euros). L'impôt sur la fortune devrait atteindre le niveau initialement inscrit au budget voté 2014.

Concernant les impôts qui se caractérisent par la perception d'avances (IRC, IRPP, ICC, IF), la Cour déplore le fait que les déclarations d'impôt des contribuables les plus importants ne sont toujours pas comptabilisées au moment de leur réception à l'administration concernée. Il s'ensuit que la Cour ne peut pas se prononcer valablement sur le recours aux soldes d'impôt. Toutefois, suivant les informations de l'administration compétente, la Cour constate que depuis 2011 le recours aux soldes d'impôt devient moins prononcé en ce sens que la fixation des avances trimestrielles suivrait de plus près les résultats économiques des contribuables-assujettis laissant ainsi moins de marge à la constitution de réserves d'impôts.

Pour ce qui est de l'exercice à venir, la Cour rappelle que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance économique (PIB en valeur) de +4,0%. Suivant les dernières statistiques macro-économiques disponibles, un ralentissement de la croissance de l'activité économique peut être constaté à partir de la deuxième moitié de 2014. Dès lors, la prévision sur la croissance économique pourrait s'avérer trop optimiste devant entraîner une révision à la baisse de celle-ci.

La situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est évaluée à quelque 2,2 milliards d'euros pour 2013, soit quelque 26% du montant total des recettes fiscales.

Le Gouvernement a lancé une étude ayant pour objet d'évaluer, entre autres, l'impact à moyen et long terme de la sortie virtuelle du « tourisme à la pompe ». La Cour a évalué les recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du secteur des transports et des non-résidents à quelque 870 millions d'euros pour 2014, soit 83,2% du montant total des recettes sur le carburant ou 7,5% des recettes fiscales.

Selon les informations du ministère de l'Environnement, l'étude en question ne prendrait pas en compte les recettes fiscales générées par la vente de produits autres que le carburant (produits alcooliques et de tabacs) dans les stations de service.

Pour l'exercice en cours, le montant total de TVA en provenance du secteur électronique est évalué à 1.070 millions d'euros, soit 9,2% des recettes fiscales. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le système actuel de l'imposition des activités du secteur électronique connaîtra un changement. Pour les exercices 2015 et 2016, seulement 30% des recettes de TVA du commerce électronique restent acquis pour le Luxembourg. Pour la seule année 2015, la perte économique est estimée à plus 700 millions d'euros par l'administration compétente.



## 5 Commentaire du budget des dépenses

### 5.1 Les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 8 juillet 2014

Dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg et de la 15<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2014-2018, le Conseil de l'Union européenne a retenu cinq recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2014 à 2015.

Le Conseil recommande ainsi au Luxembourg qu'il s'attache :

- à préserver une situation budgétaire saine en 2014 ; à renforcer de manière significative la stratégie budgétaire en 2015 de sorte à atteindre l'objectif à moyen terme et à rester ensuite au niveau de celui-ci afin de protéger la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement ; à renforcer la gouvernance budgétaire en accélérant l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme englobant l'ensemble des administrations publiques et comportant des plafonds de dépenses pluriannuels, et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires ; à élargir encore davantage l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation ;
- dans l'optique de la viabilité budgétaire, à réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant la rentabilité des services de soins de longue durée, à poursuivre la réforme des retraites de manière à relever l'âge effectif de départ à la retraite, notamment en limitant les départs en retraite anticipée et en alignant l'âge de la retraite ou les prestations de retraite sur l'évolution de l'espérance de vie ; à redoubler d'efforts pour accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie ;
- à accélérer l'adoption de mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, pour réformer le système de formation des salaires, y compris le système d'indexation des salaires, afin d'améliorer la réactivité des salaires à l'évolution de la productivité, en particulier au niveau sectoriel ; à poursuivre la diversification de la structure de l'économie, notamment en promouvant l'investissement privé dans la recherche et en développant davantage la coopération entre recherche publique et entreprises ;
- à poursuivre les efforts pour réduire le chômage des jeunes chez les demandeurs d'emploi peu qualifiés, notamment ceux issus de l'immigration, dans le cadre d'une

stratégie cohérente, notamment en améliorant la conception et le suivi des politiques actives du marché du travail, en luttant contre l'inadéquation des qualifications et en réduisant les contre-incitations financières au travail ; à accélérer, à cet effet, la réforme de l'enseignement général et de l'enseignement et de la formation professionnels afin de mieux faire correspondre les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre ;

- à développer un cadre global et à prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE fixé pour 2020, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.

La Cour note que les recommandations du Conseil pour le Luxembourg ne diffèrent pas de celles des années précédentes.

En prenant en considération les recommandations du Conseil, le projet de budget 2015 ne répond toujours pas à plusieurs défis structurels relevés par le Conseil et ce notamment en ce qui concerne les dépenses liées au vieillissement de la population ainsi que les problèmes liés à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (voir à ce sujet le rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto de 2013).

A relever que la Commission européenne note dans son évaluation accompagnant les recommandations du Conseil : « Le Luxembourg reste confronté à des défis majeurs en ce qui concerne la soutenabilité à long terme de ses finances publiques, la compétitivité et la diversification de son économie, le marché du travail et la transition vers une économie à faible intensité de carbone et efficace dans l'utilisation des ressources. Le programme national de réforme tient globalement compte de ces défis. Il définit les initiatives à prendre dans ces domaines, bien que, sur certains points, ces initiatives ne soient pas suffisamment ambitieuses pour apporter une réponse globale et structurelle aux défis à relever. ». (document COM (2014) 417 final du 2 juin 2014)

Finalement, la Commission relève que « à long terme, le Luxembourg semble exposé à des risques importants en ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques, essentiellement en raison des coûts liés au vieillissement démographique, en particulier dans le domaine des retraites ». (page 11)



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

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

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

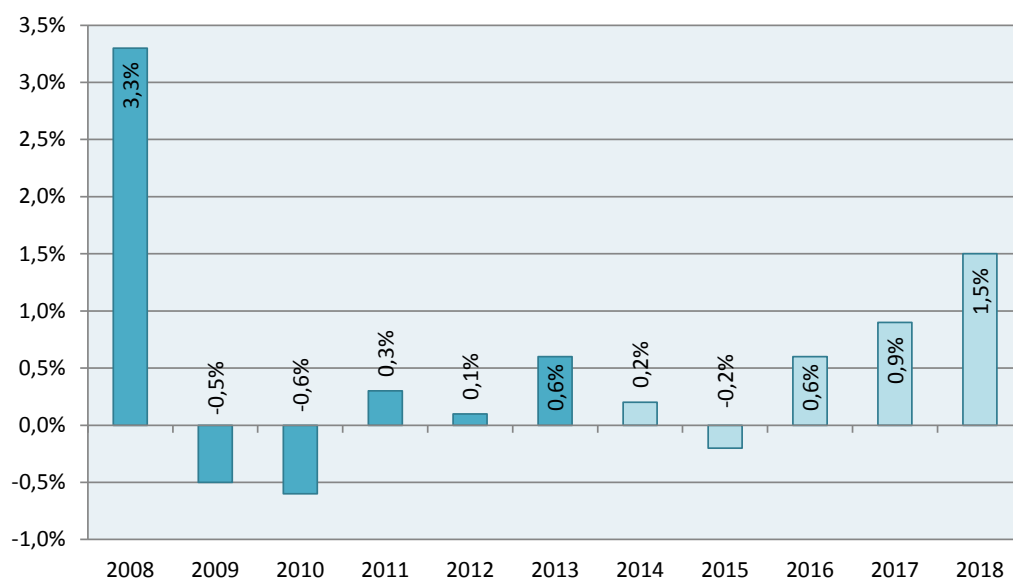
La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée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

Dans le programme gouvernemental, on peut lire que :

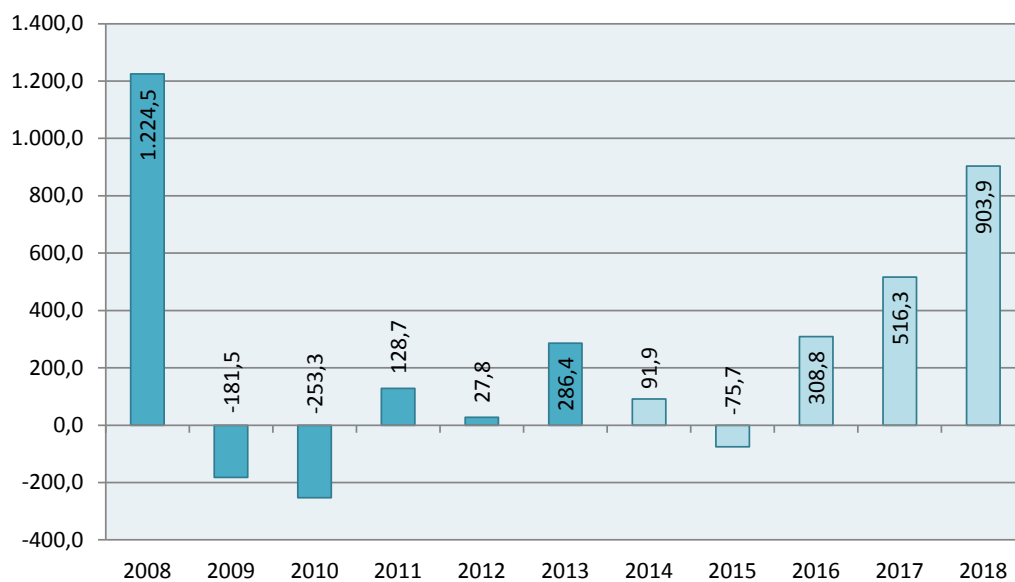
« Compte tenu de la forte volatilité des recettes publiques et des déficits hypothéquant la soutenabilité de nos finances publiques, le Gouvernement a décidé de prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaire principaux :

- atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB ;
- maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB. ».

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2008 à 2018 est documentée par les deux graphiques suivants. A partir de 2009, le solde de l'administration publique s'est détérioré pour devenir négatif. 2013 affiche un solde positif de 0,6% du PIB (286,4 millions d'euros). Pour 2015, le Gouvernement annonce un solde négatif de 0,2% du PIB (-75,7 millions d'euros). Il prévoit ensuite un redressement de la situation pour les années ultérieures avec un solde positif de 1,5% du PIB en 2018.

**Graphique 42 : Solde de l'administration publique en % du PIB**

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 43 : Solde de l'administration publique en millions d'euros**

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le Conseil de l'Union européenne fait remarquer que « dans l'ensemble, le Luxembourg n'a accompli que des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations qui lui avaient été adressées en 2013. (...) En 2013, le budget public a enregistré un léger excédent, à la faveur d'un vaste train de mesures d'assainissement et de recettes imprévues. Toutefois, la situation des finances publiques devrait se détériorer légèrement en 2014 et cette évolution devrait se maintenir en 2015. ». (document COM (2014) 417 final du 2 juin 2014, page 3)

Selon la Commission européenne, « le solde des administrations publiques a enregistré un surplus minime de 0,1 % du PIB en 2013, soit à peine mieux que le solde budgétaire de 2012. Cela représente une amélioration par rapport à l'objectif tel que présenté dans le programme de stabilité de l'an dernier, qui prévoyait un déficit de l'ordre de 0,7 % du PIB. Ce résultat meilleur que prévu s'explique principalement par des recettes plus abondantes, en particulier en ce qui concerne la TVA provenant des activités de commerce électronique (hausse de 27,1 % par rapport à l'année précédente); des dérapages sont en revanche survenus du côté des dépenses: selon les estimations, les dépenses totales ont augmenté de 5,1 % alors que le programme de l'année dernière prévoyait une hausse de 4,2 % ». (Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du LUXEMBOURG pour 2014 du 2.6.2014, page 7)

### 5.2.1 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2008-2018)

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

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

**Tableau 44 : Soldes (2008 - 2018)**

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2008	1.224,5	3,3	-23,2	-0,1	169,8	0,5	1.078,0	2,9
2009	-181,5	-0,5	-859,4	-2,4	-49,0	-0,1	726,9	2,0
2010	-253,3	-0,6	-936,9	-2,4	64,2	0,2	619,5	1,6
2011	128,7	0,3	-797,7	-1,9	132,4	0,3	794,1	1,9
2012	27,8	0,1	-992,8	-2,3	227,8	0,5	792,9	1,8
2013	286,4	0,6	-504,9	-1,1	85,7	0,2	705,7	1,6
2014	91,9	0,2	-622,3	-1,3	44,9	0,1	669,3	1,4
2015	-75,7	-0,2	-816,6	-1,6	-53,5	-0,1	794,4	1,6
2016	308,8	0,6	-533,8	-1,0	-52,1	-0,1	894,6	1,7
2017	516,3	0,9	-438,3	-0,8	-46,6	-0,1	1001,2	1,8
2018	903,9	1,5	-117,1	-0,2	-37,6	-0,1	1058,6	1,8

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC ») est le système de référence statistique développé par l'Union européenne afin de rendre compte de l'évolution de la situation économique des Etats membres de manière fiable et sur la base d'informations comparables. Depuis septembre 2014, le nouveau règlement SEC (« SEC 2010 »), le successeur de SEC 95, publié le 26 juin 2013 dans le Journal officiel de l'Union européenne, est d'application pour les Etats membres. Le SEC 2010 introduit des modifications au niveau de la comptabilisation des dépenses en recherche et développement et de la définition du périmètre de consolidation des entités publiques. A ce titre, la SNCI est nouvellement intégrée dans les comptes de l'administration centrale. (Projet de budget 2015, page 26\*)

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 1.224,5 millions d'euros en 2008 à une situation déficitaire. 2013 a clôturé positivement avec un excédent de 286,4 millions d'euros. La situation devrait se détériorer ensuite avec un déficit de 75,7 millions d'euros prévu pour 2015. Ce ne sont que les prévisions des années ultérieures qui annoncent un retour à des soldes positifs (903,9 millions d'euros d'excédent prévu en 2018).

En regardant de près, on constate que la situation financière de l'administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au

long de la période de 2008 à 2018, malgré une amélioration prévue en fin de période (déficit cumulé de l'administration centrale de 2008 à 2018 : 6.643 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.

## 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 45 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Transferts de revenus de la propriété (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-9,0	-8,3	-7,0	-4,3	-4,5
Administrations locales (solde)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	9,0	8,3	7,0	4,3	4,5
<b>Transferts courants (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-4.050,3	-4.186,0	-4.471,9	-4.703,1	-4.877,7
Administrations locales (solde)	739,0	836,1	925,3	992,0	1.041,0
Sécurité sociale (solde)	3.311,4	3.349,8	3.546,6	3.711,1	3.836,7
<b>Transferts en capital (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-141,4	-133,1	-163,1	-175,5	-211,0
Administrations locales (solde)	148,4	146,8	183,9	195,2	226,0
Sécurité sociale (solde)	-6,9	-13,7	-20,8	-19,6	-14,9
<b>Total des transferts (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-4.200,7	-4.327,3	-4.642,0	-4.882,9	-5.093,3
Administrations locales (solde)	887,3	982,9	1.109,2	1.187,2	1.267,0
Sécurité sociale (solde)	3.313,5	3.344,5	3.532,8	3.695,8	3.826,3

Source chiffres : Statec (octobre 2014) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2014, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 75,1% à destination de la sécurité sociale ;
- 24,9% à destination des administrations locales.

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

En 2014, la sécurité sociale bénéficie de transferts venant essentiellement de l'administration centrale à hauteur de 3.826,3 millions d'euros (version SEC). Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce montant s'explique surtout de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.413,2 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance	1.229,1 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.028,7 millions d'euros

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

### 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 pour les années 2008 à 2018.

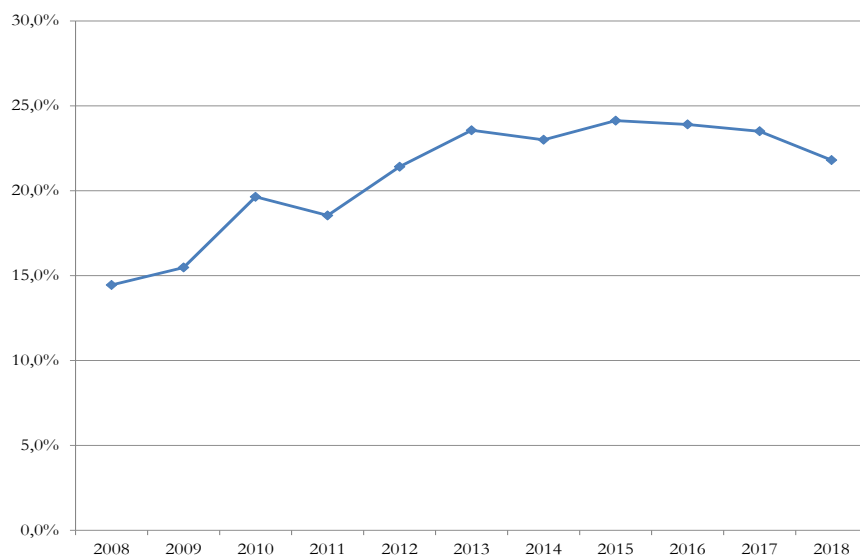
**Tableau 46 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant**

	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2008	5.419,9	14,4%	10.983
2009	5.586,1	15,5%	11.125
2010	7.731,5	19,6%	15.106
2011	7.863,7	18,5%	14.981
2012	9.380,3	21,4%	17.468
2013	10.668,9	23,6%	19.409
2014	10.973,9	23,0%	19.568
2015	11.970,5	24,1%	20.927
2016	12.570,5	23,9%	
2017	12.938,5	23,5%	
2018	12.738,5	21,8%	

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

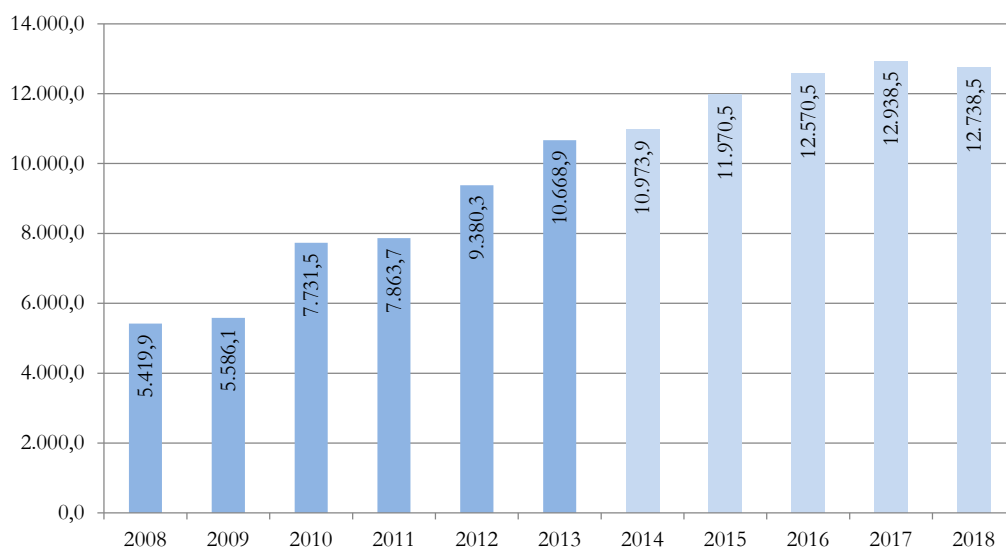
Dans son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014, la Commission européenne précise que « la dette des administrations publiques s'est creusée, passant de 21,7 % du PIB en 2012 à 23,1 % du PIB en 2013. Le programme prévoit que la dette connaisse un pic en 2015, à 24 % du PIB, avant de refluer au cours des années suivantes pour s'établir à 22,2 % du PIB en 2018. Il précise que le déficit récurrent de l'administration centrale sera financé par un endettement supplémentaire, l'excédent structurel du sous-secteur de la sécurité sociale ne pouvant pas être utilisé à cette fin car il est affecté au fonds de réserve pour les retraites.

Pour résumer, la baisse du taux d'endettement (1,8 % du PIB entre 2015 et 2018) résulterait essentiellement de la résorption prévue du déficit, qui devrait passer 0,5 % du PIB en 2015 à un surplus de 1,5 % du PIB en 2018. En outre, il convient de signaler qu'à la fin de 2013, le Gouvernement détenait des actifs pour un total de 37 % du PIB: au-delà de la réserve de pension, qui atteint 26,9 % du PIB, il convient d'ajouter des actifs financiers directement détenus par le Gouvernement, d'une valeur estimée à environ 10 % du PIB. Comme le ratio de la dette publique brute au PIB est inférieur au taux de référence de 60 % du PIB, le critère en matière de réduction de la dette n'est pas applicable. » (document COM (2014) 417 final du 2 juin 2014, page 10)

**Graphique 47 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB**

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En se référant aux prévisions inscrites au projet de budget pour 2015, la dette de l'administration publique augmente en 2015 à 11.970,5 millions d'euros comme indiqué au graphique suivant.

**Graphique 48 : Evolution de la dette de l'administration publique en millions d'euros**

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes



D'après le budget pluriannuel 2015-2018, « il est prévu que les déficits de l'Administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires et/ou des prêts bancaires de 1.000 millions en 2015, de 1.000 millions en 2016, de 500 millions en 2017 et de 500 millions en 2018. Il est par ailleurs prévu dans ce scénario que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2015-2018 ». (Projet de budget pluriannuel 2015-2018, page 29\*)

### 5.3.2 Analyse de la dette de l'administration publique et de ses trois sous-secteurs (2008-2013)

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 49 : Evolution de la dette de l'administration publique**

<i>(en millions d'euros)</i>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Administration centrale	4.560,5	4.717,7	6.771,4	6.889,1	8.389,8	9.679,9
Administrations locales	859,4	868,4	960,1	974,6	990,5	989,0
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dette consolidée de l'administration publique</b>	<b>5.419,9</b>	<b>5.586,1</b>	<b>7.731,5</b>	<b>7.863,7</b>	<b>9.380,3</b>	<b>10.668,9</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 90,7% pour 2013.

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.

Ainsi, selon le budget pluriannuel 2015-2018, « la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'Administration centrale et de celle des administrations locales. La Sécurité sociale est structurellement excédentaire au titre de la période

considérée. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales (notamment pensions) à l'avenir. Au 31 décembre 2013, cette réserve globale a atteint le montant de 13,1 milliards, soit 26,9% du PIB. »

Entre 2008 et 2013, la dette de l'administration publique a pratiquement doublé en passant à 10.668,9 millions d'euros. Cette augmentation résulte presque entièrement de l'augmentation au niveau de l'administration centrale alors que l'endettement des administrations locales progresse de 15,1% sur cette période pour atteindre 989,0 millions d'euros en 2013.

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

### 5.4.1 Le Fonds souverain

Une innovation phare présentée par le ministre des Finances lors du dépôt du projet de budget 2015 est l'institution d'un fonds souverain.

Suivant l'exposé des motifs du volume 4 (« Zukunftspak ») du projet de budget 2015 (page 25), « il est proposé d'instituer un fonds souverain luxembourgeois d'épargne intergénérationnelle sous forme d'un établissement public, dénommé « Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg ». ».

Selon le Gouvernement, « la mise en place d'un tel fonds peut se justifier pour de multiples raisons. Le modèle économique luxembourgeois, bien que reconnu comme étant dynamique et solide, repose toutefois, du moins partiellement, sur des éléments dont la pérennité n'est pas définitivement acquise. Force est de constater que les gouvernements successifs ont eu recours, pour financer des dépenses courantes, à des ressources dont ils ne pouvaient ignorer le caractère temporaire. Ainsi, le fait que les recettes de la TVA sur le commerce électronique allaient progressivement diminuer à partir de 2015 était connu au plus tard à partir de 2007. De même, le scénario d'une diminution des recettes liées aux accises sur les carburants est évoqué depuis de nombreuses années, sans qu'on n'en tire des conséquences concrètes. ».

En ce qui concerne l'alimentation du fonds souverain, il est proposé d'affecter au futur fonds souverain luxembourgeois des recettes non récurrentes, dont notamment une partie des revenus de la TVA sur le commerce électronique ainsi que des accises sur les carburants. L'objectif est de constituer ainsi une épargne de 50.000.000 euros par an.

Au bout de quelques années, le fonds souverain aura ainsi atteint une masse critique lui permettant d'investir utilement sur les marchés internationaux. Au bout d'une période de « locking » de

20 ans, ou encore lorsque les moyens à disposition du fonds auront atteint les 1.000.000.000 euros, les revenus dégagés par le fonds pourront être reversés à l'Etat, qui pourra alors en disposer librement, selon les besoins du moment.

Le Gouvernement entend doter le fonds souverain de la forme juridique d'un établissement public.

Selon le Gouvernement, « la politique d'investissement du fonds souverain s'inspirera étroitement de celle du Fonds de compensation mis en place en 2004 pour gérer la réserve de compensation du régime général de pension, cette dernière ayant déjà fait ses preuves. Il sera ainsi doté d'un comité directeur et d'un comité d'investissement et suivra une politique d'investissement prudente et socialement responsable, dans le but non pas de maximiser le rendement annuel, mais de créer une épargne intergénérationnelle ».

A ce stade, la Cour s'abstient de se prononcer sur l'utilité de ce fonds en ce que son succès dépend largement de la rentabilité des placements en la matière. Si le rendement était moindre ou égal aux taux débiteurs appliqués au capital emprunté par l'Etat, la création d'un tel instrument serait un non-sens.

La Cour constate que le projet de loi sous examen ne prévoit pas de contrôle par la Cour des comptes. Il s'ensuit que la Cour peut seulement contrôler l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics. Aux vues des actuelles discussions quant au champ de contrôle de la Cour, un mandat de contrôle plus clair aurait été le bienvenu.

Par ailleurs la Cour renvoie à l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics. Celle-ci prévoit que les établissements publics sont soumis au contrôle d'un réviseur externe et à celui de la Cour des comptes conformément aux dispositions légales réglant le fonctionnement de cette Cour.

La Cour note que le Gouvernement a choisi le moule juridique d'un établissement public, c.-à-d. une entité juridique distincte de l'Etat, pour gérer le fonds souverain. Elle estime toutefois que les missions poursuivies par le nouveau fonds auraient pu être parfaitement assurées par le Fonds de compensation qui a la compétence requise en la matière. Pour ce faire une extension des missions du Fonds de compensation dans le cadre de sa loi organique aurait suffi. Au lieu de cette option, le Gouvernement entend créer un nouvel établissement engendrant à nouveau des dépenses récurrentes à charge du budget de l'Etat.

Dans ce contexte, la Cour des comptes entend rappeler ses considérations générales au sujet des établissements publics formulées à l'occasion de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, qui continuent à garder leur actualité :

*« La Cour observe que l'Etat confie de plus en plus l'exécution de missions de service public à des entités juridiquement distinctes de l'Etat. Le développement du secteur conventionné et la création de nouveaux établissements publics en sont la meilleure preuve.*

*Selon la Cour des comptes, cette évolution ne manque cependant pas de susciter une série de questions dont elle voudrait relever quelques-unes :*

*Une première question - et somme toute la plus importante - qui se pose est de savoir quels sont les avantages en termes de bonne gestion financière qui résultent du transfert de l'exécution d'une mission de service public de l'Etat vers une autre entité. Selon la Cour, cette analyse devrait notamment porter sur les effets d'un tel transfert sur les intérêts du Trésor et ceux de l'usager.*

*Une deuxième question qui mérite d'être soulevée a trait à l'application du régime de droit public aux entités distinctes de l'Etat. Dans l'exercice de ses attributions financières, l'administration publique est soumise à toute une série de règles contraignantes basées sur une législation spécifique et qui n'existent pas dans un régime de droit privé. Ce débat est loin d'être théorique comme le démontrent par exemple les discussions récentes quant au champ d'application de la législation sur les marchés publics.*

*Une troisième question se pose quant aux moyens de surveillance et de contrôle dont dispose l'Etat pour s'assurer de la bonne exécution des missions de service public par une autre entité. Elle prend d'autant plus d'importance dans les cas où des deniers publics contribuent majoritairement au financement de telles activités.*

*Une quatrième question - intimement liée à la précédente - concerne la détermination du degré de responsabilité de part et d'autre.*

*Une dernière question - qui rejoint la première - a trait au statut et à la rémunération du personnel employé par ces entités. ».*

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

L'exercice budgétaire 2015 se présente comme suit.

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2015 par rapport au compte provisoire de 2013 et au budget définitif de l'exercice 2014. Les recettes en capital de 2013 tiennent compte de recettes d'emprunts à hauteur de 3.037 millions d'euros alors que les dépenses en capital de 2013 comportent un amortissement de la dette de 2.000 millions d'euros.

**Tableau 50 : Evolution du projet de budget 2015 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat**

	2013 Compte provisoire (€)	2014 Budget définitif (€)	2015 Projet de budget (€)	Variation			
				2013/2015		2014/2015	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Recettes courantes	11.363.627.146	12.051.964.945	12.224.543.548	860.916.402	7,58%	172.578.603	1,43%
Recettes en capital	3.134.285.259	73.369.397	73.043.900	-3.061.241.359	-97,67%	-325.497	-0,44%
<b>Recettes totales</b>	<b>14.497.912.406</b>	<b>12.125.334.342</b>	<b>12.297.587.448</b>	<b>-2.200.324.958</b>	<b>-15,18%</b>	<b>172.253.106</b>	<b>1,42%</b>
Dépenses courantes	10.961.102.846	11.259.354.020	11.686.944.971	725.842.125	6,62%	427.590.951	3,80%
Dépenses en capital	3.177.730.681	1.038.113.177	1.121.831.035	-2.055.899.646	-64,70%	83.717.858	8,06%
<b>Dépenses totales</b>	<b>14.138.833.527</b>	<b>12.297.467.197</b>	<b>12.808.776.006</b>	<b>-1.330.057.521</b>	<b>-9,41%</b>	<b>511.308.809</b>	<b>4,16%</b>
<b>Solde des recettes et dépenses</b>	<b>359.078.878</b>	<b>-172.132.855</b>	<b>-511.188.558</b>	<b>-870.267.436</b>		<b>-339.055.703</b>	

Sources : compte général provisoire 2013, projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2015 par rapport au budget définitif de 2014 est de l'ordre de 4,16%. Les dépenses courantes devraient progresser de 3,80% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 8,06%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 511,3 millions d'euros par rapport au budget définitif 2014. Comparé au compte général provisoire de 2013 (hors amortissement de la dette de 2.000 millions d'euros), les dépenses augmentent de quelque 669,9 millions d'euros.

Alors que les dépenses augmentent de 4,16% entre 2014 et 2015, l'estimation du budget des recettes connaît une progression moindre de 1,42% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 511,2 millions d'euros en 2015.

### 5.4.3 Les dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 11.686,9 millions d'euros en 2015, soit une augmentation de quelque 427,6 millions d'euros par rapport à 2014 (3,80%), respectivement une progression de l'ordre de 725,8 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2013 (6,62%).

#### 5.4.3.1 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 2013 à 2015.

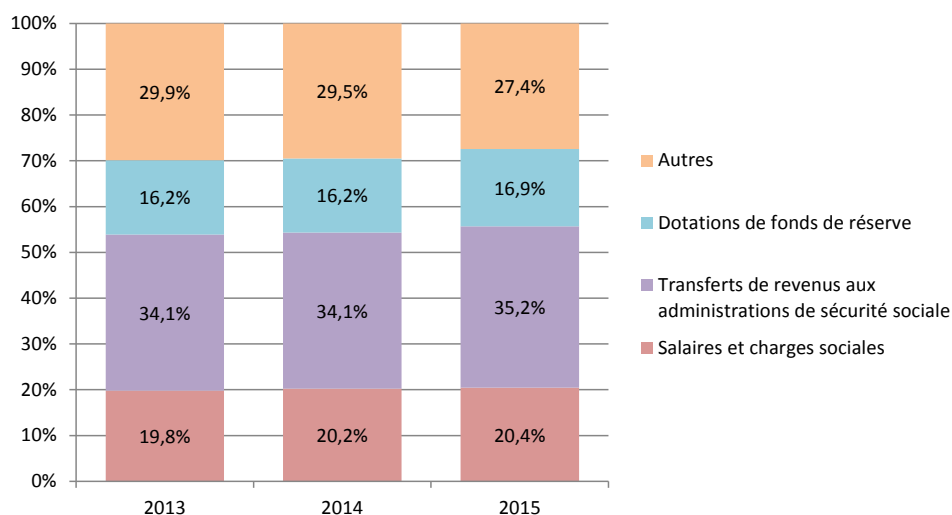
Tableau 51 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2013 Compte provisoire	2014 Budget définitif	2015 Projet de budget	Variation			
					2013/2015		2014/2015	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	48.636.992	50.989.929	50.099.070	1.462.078	3,01%	-890.859	-1,75%
11	Salaires et charges sociales	2.169.256.151	2.277.734.820	2.389.110.406	219.854.255	10,14%	111.375.586	4,89%
12	Achat de biens non durables et de services	381.063.915	369.732.748	445.467.642	64.403.727	16,90%	75.734.894	20,48%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	23.706.988	21.981.400	21.721.783	-1.985.205	-8,37%	-259.617	-1,18%
21	Intérêts de la dette publique	268.832.700	215.014.000	215.000.000	-53.832.700	-20,02%	-14.000	-0,01%
23	Intérêts imputés en débit	737.505	425.100	375.100	-362.405	-49,14%	-50.000	-11,76%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	741.358	906.838	882.588	141.230	19,05%	-24.250	-2,67%
31	Subventions d'exploitation	459.336.881	496.277.691	404.431.415	-54.905.466	-11,95%	-91.846.276	-18,51%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	266.085.344	273.592.337	277.896.092	11.810.748	4,44%	4.303.755	1,57%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	406.826.677	429.532.228	331.439.511	-75.387.166	-18,53%	-98.092.717	-22,84%
34	Transferts de revenus aux ménages	495.149.684	525.082.056	480.762.766	-14.386.918	-2,91%	-44.319.290	-8,44%
35	Transferts de revenus à l'étranger	171.588.027	159.493.458	166.972.977	-4.615.050	-2,69%	7.479.519	4,69%
36	Remboursements d'impôts indirects et de prélèvements	0	100	0	0	/	-100	-100,00%
37	Remboursements d'impôts directs	946.778	840.000	950.000	3.222	0,34%	110.000	13,10%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	498.986.704	514.240.478	619.365.170	120.378.466	24,12%	105.124.692	20,44%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.740.717.711	3.840.842.771	4.118.159.455	377.441.744	10,09%	277.316.684	7,22%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	173.678.052	178.902.935	102.619.629	-71.058.423	-40,91%	-76.283.306	-42,64%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	80.371.556	82.203.711	86.383.823	6.012.267	7,48%	4.180.112	5,09%
93	Dotations de fonds de réserve	1.774.439.874	1.821.561.420	1.975.307.544	200.867.670	11,32%	153.746.124	8,44%

Source chiffres : projet de budget 2015 ; 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 11.686.944.971 euros prévu au projet de budget 2015, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 72,6% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 8.482.577.405 euros.

**Graphique 52 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes**



Source : projet de budget 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

### 5.4.3.2 Analyse par code économique

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

D'après le projet de budget 2015, les transferts sous rubrique s'élèveront à 4.118.159.455 euros en 2015, ce qui constitue une hausse de quelque 277,3 millions d'euros ou de 7,22% par rapport au budget 2014.

**Tableau 53 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)**

Ministère		2013 Compte provisoire	2014 Budget définitif	2015 Projet de budget	Variation			
					2013/2015		2014/2015	
					Montant	%	Montant	%
07	Justice	0	100	100	100	/	0	0,00%
09	Intérieur	47.894.840	51.655.000	53.485.181	5.590.341	11,67%	1.830.181	3,54%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	0	6.000	278.408.367	278.408.367	/	278.402.367	/
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.080.312.349	1.092.832.000	921.050.082	-159.262.267	-14,74%	-171.781.918	-15,72%
14	Santé	51.500	52.788	67.850	16.350	31,75%	15.062	28,53%
17 et 18	Sécurité sociale	2.606.096.092	2.689.928.383	2.858.953.909	252.857.817	9,70%	169.025.526	6,28%
19	Agriculture, Viticulture, Développement rural et Protection des consommateurs	6.362.930	6.368.500	6.193.966	-168.964	-2,66%	-174.534	-2,74%
<b>Total</b>		<b>3.740.717.711</b>	<b>3.840.842.771</b>	<b>4.118.159.455</b>	<b>377.441.744</b>	<b>10,09%</b>	<b>277.316.684</b>	<b>7,22%</b>

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

Des 4.118.159.455 euros prévus en 2015, 3.780.003.991 euros (91,8%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.858.953.909 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (921.050.082 euros).

Les dépenses du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région sont regroupées essentiellement (862,4 millions d'euros) au niveau d'un nouvel article budgétaire : « Dotation de la CNPF, future « Zukunftskeess », au titre de la participation de l'Etat au financement des prestations familiales et autres mesures ». Les dépenses ainsi regroupées sont diminuées de 166,3 millions d'euros (16,2%) par rapport au budget définitif de 2014, notamment par l'abolition de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation.

« La nouvelle structure sera appelée « Caisse pour l'avenir des enfants » (« Zukunftskeess ») et sera en charge de la gestion des transferts en faveur des enfants et des familles, à savoir les allocations de naissance, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire et le congé parental ainsi que des transferts relatifs à la garde d'enfants. Dans ce même contexte le Gouvernement entend réorganiser le financement actuel de la CNPF, sachant qu'à part la cotisation de 1,7% payée par les employeurs publics (Etat, communes, syndicats de communes, CFL, établissements publics), les autres recettes se basent en fait sur des contributions « fictives » qui, en réalité, sont financées via le budget de l'Etat. Pour ce faire le Gouvernement a l'intention d'abroger les dotations actuelles de la CNPF et de financer



dorénavant les dépenses de la « Zukunftskeess » par une simple dotation budgétaire. ».  
(Projet de budget 2015, pages 51\* et 52\*)

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 58,6 millions d'euros en 2015 (64,1 millions d'euros en 2014).

Les dépenses du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de 278,4 millions d'euros prévues en 2015 sont constituées essentiellement de la dotation de la CNPF au titre de la participation de l'Etat au financement du « chèque-service accueil ».

Concernant les dépenses du ministère de la Sécurité sociale, elles visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.492,9 millions d'euros), de l'assurance dépendance (247,6 millions d'euros) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.046,2 millions d'euros).

#### **Incidence financière des mesures projetées au niveau de la Sécurité sociale**

Les mesures projetées au niveau de la Sécurité sociale auront leur impact principal d'une part dans le domaine de l'assurance maladie (réduction des dépenses de 35,5 millions d'euros prévue en 2015 jusqu'à 67,5 millions d'euros en 2018) et d'autre part dans le domaine de l'assurance dépendance (réduction des dépenses de 16,9 millions d'euros prévue en 2015 jusqu'à 39,2 millions d'euros en 2018).

En matière d'assurance maladie-maternité, la maîtrise de l'évolution annuelle des dépenses sera conditionnée, comme rappelé lors de la réunion quadripartite du 22 octobre 2014, par une approche coordonnée de tous les acteurs et portera sur l'offre et la demande de soins ou encore le périmètre de prise en charge. « Tout en sachant que ces réformes ne seront pas réalisables du jour au lendemain, le programme gouvernemental prévoit des mesures immédiates », telles que le gel des tarifs et des valeurs des lettres-clés des professions de santé ou encore le maintien du principe de l'enveloppe budgétaire pour les hôpitaux. Ainsi, la progression des dépenses liées au secteur hospitalier sera limitée de façon volontariste à 4%. Le Gouvernement veillerait également, tel que prévu au programme gouvernemental, à créer une centrale d'achat pour tous les hôpitaux.

Afin de dégager des moyens supplémentaires, on procédera également à la modernisation de l'administration de la Caisse nationale de Santé, entre autres dans le domaine de l'informatique et des ressources.

En outre, une réduction de 20% des tarifs et des valeurs des lettres-clés des laboratoires est envisagée. D'après le ministre de la Sécurité sociale, des marges élevées existeraient dans ce secteur qui connaîtrait actuellement encore une forte croissance.

La dotation annuelle d'un crédit de 20 millions d'euros en vue de compenser de façon forfaitaire les charges supplémentaires incombant à la Caisse nationale de santé, du fait de l'incorporation des prestations en espèces de maternité dans le régime général de l'assurance maladie-maternité sera, par ailleurs, prorogée pour les années 2015 à 2018.

En ce qui concerne le domaine de l'assurance dépendance, une réforme structurelle permettant la maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des prestations de l'assurance dépendance est prévue. « Le bilan sur le fonctionnement et la viabilité financière de l'assurance dépendance, présenté en mai 2013, fait apparaître que le financement de l'assurance dépendance telle qu'elle est organisée actuellement doit être revu. ».

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 de l'assurance dépendance en raison de l'évolution démographique, la loi budgétaire du 16 décembre 2011 a fixé la contribution à charge de l'Etat à 40% des dépenses totales de l'assurance dépendance à partir de l'exercice 2013. En vue d'une diminution des dépenses le gel de la valeur monétaire et une application plus efficiente des critères d'octroi des prestations auront une incidence financière directe sur le budget de l'Etat de l'exercice 2015.

A noter que l'article budgétaire 17.0.12.121 prévoit 600.000 euros en 2015 pour « frais d'études en rapport avec le programme pour le système de santé et l'assurance maladie » en vue de la réalisation des mesures retenues dans le cadre du programme « Budget d'une Nouvelle Génération ».

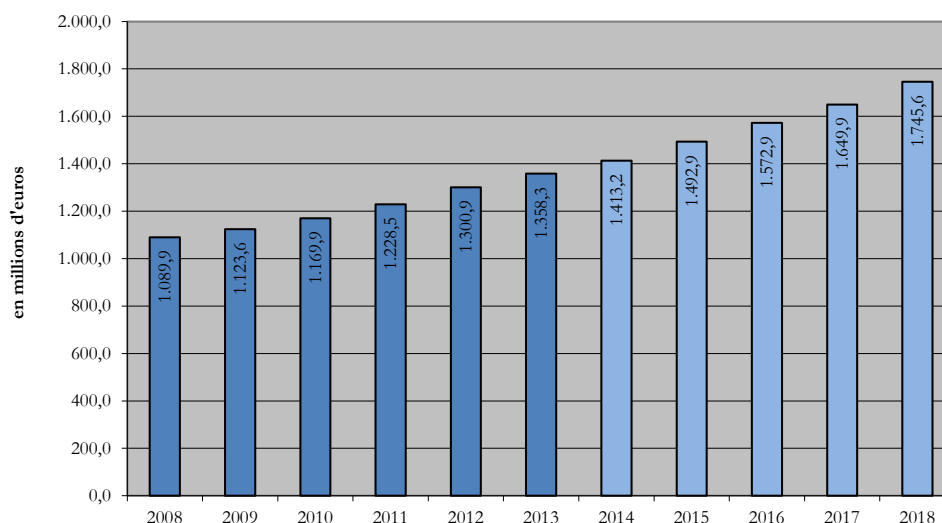
(Source : projet de budget 2015, pages 57\* et 58\*)

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

Le poste de l'assurance pension est évalué à quelque 1.492,9 millions d'euros pour 2015 contre 1.413,2 millions d'euros selon le budget voté 2014, ce qui équivaut à une augmentation de 79,7 millions d'euros ou 5,64% sur une année.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2008 à 2018 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 4,82%.

**Graphique 54 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension**

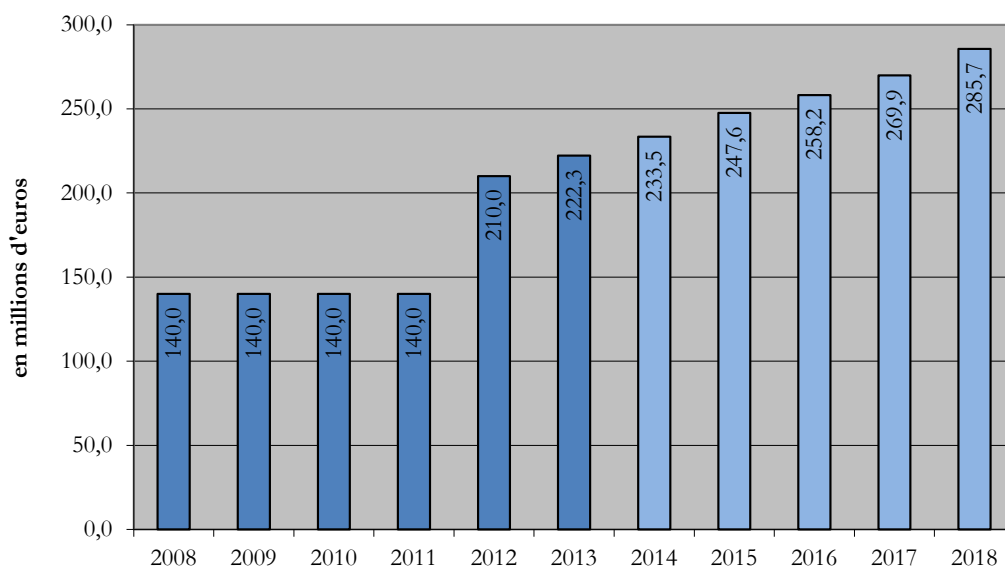


Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2015 ; graphique : Cour des comptes

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

Dans le projet de budget 2015 (p. 58\*), il est précisé que « depuis le 1er 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, la loi budgétaire du 16 décembre 2011 a fixé la contribution à charge de l'Etat pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et à partir de l'exercice 2013 à 40%. Le programme gouvernemental retient qu'à court terme le maintien des valeurs monétaires est à considérer. ». Par ailleurs, « le Gouvernement prévoit une réforme structurelle de l'assurance dépendance permettant la maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des prestations ».

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe ainsi de 140,0 millions d'euros en 2011 à 247,6 millions d'euros en 2015. La prévision pour 2018 atteint 285,7 millions d'euros.

**Graphique 55 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance**

Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2015 ; graphique : Cour des comptes

#### 5.4.3.2.4 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 2008 à 2015 telle que présentée dans respectivement les décomptes et le budget de l'assurance maladie-maternité .

**Tableau 56 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité**

	2008 (mio €)	2009 (mio €)	2010 (mio €)	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)
<b>Recettes courantes</b>	2.153,2	2.055,5	2.212,4	2.433,5	2.627,6	2.442,8	2.655,2	2.617,1
<b>Dépenses courantes</b>	2.120,3	2.076,0	2.217,2	2.355,2	2.583,4	2.465,3	2.674,5	2.574,4
<b>Solde des opérations courantes</b>	32,8	-20,4	-4,8	78,3	44,2	-22,5	-19,4	42,7
<b>Solde global cumulé (réserve totale)</b>	219,9	199,3	194,5	272,8	317,0	294,5	275,1	317,8
<b>Fonds de roulement légal</b>	194,5	196,1	111,6	114,5	144,8	180,2	213,9	257,4
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	11,7	1,6	-84,5	2,9	30,3	35,4	33,6	43,6
Solde de l'exercice après dotation réserve	21,1	-22,1	79,7	75,4	13,8	-57,9	-53,0	-0,9
<b>Solde cumulé après dotation réserve</b>	25,4	3,2	82,9	158,3	172,2	114,3	61,3	60,4

Source chiffres : Décomptes CNS 2010, 2011, 2012 et 2013 , budget CNS 2015(aux erreurs d'arrondi près)

Le résultat financier affiché doit être lu à la lumière de l'abaissement en 2010 de la réserve minimale qui a été portée à ce moment de 10% à 5,5%. En 2010, le législateur avait en effet choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité de 10%, tel que prévu au Code de la sécurité sociale, à 5,5%.

Depuis 2012, ce taux augmente progressivement et devrait 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 ».

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

**Tableau 57 : Evolution du niveau de la réserve**

	31.12.2008 (mio €)	31.12.2009 (mio €)	31.12.2010 (mio €)	31.12.2011 (mio €)	31.12.2012 (mio €)	31.12.2013 (mio €)
Réserve effective	219,9	199,3	194,5	272,8	317,0	294,5
Minimum légal	194,5	196,1	111,6*	114,5*	144,8*	180,2*
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	11,3%	10,2%	9,6%	13,1%	14,2%	12,3%

*\*Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% en 2010 et 2011, à 6,5% en 2012 et à 7,5% en 2013*

*Source chiffres : Décomptes CNS 2010, 2011, 2012 et 2013 (aux erreurs d'arrondi près)*

#### 5.4.3.2.5 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 2015 prévoit des crédits à hauteur de 2.389,1 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 4,89% par rapport au budget de l'exercice 2014, respectivement de 10,14% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2013. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

**Tableau 58 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales**

	Ministère	2013 Compte provisoire	2014 Budget définitif	2015 Projet de budget	Variation			
					2013/2015		2014/2015	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	37.200.486	40.502.315	41.284.296	4.083.810	10,98%	781.981	1,93%
1	Affaires étrangères	92.956.293	106.028.293	120.494.870	27.538.577	29,63%	14.466.577	13,64%
2	Culture	23.190.383	23.812.452	24.849.267	1.658.884	7,15%	1.036.815	4,35%
3	Enseignement supérieur et Recherche	3.737.530	3.731.695	4.134.748	397.218	10,63%	403.053	10,80%
4	Finances	139.584.508	147.734.078	154.213.519	14.629.011	10,48%	6.479.441	4,39%
5	Economie	17.883.619	19.719.957	20.207.918	2.324.299	13,00%	487.961	2,47%
6	Sécurité intérieure	163.987.596	170.312.037	175.406.913	11.419.317	6,96%	5.094.876	2,99%
7	Justice	95.635.903	98.660.742	100.686.285	5.050.382	5,28%	2.025.543	2,05%
8	Fonction publique et Réforme administrative	195.055.662	224.798.522	226.282.939	31.227.277	16,01%	1.484.417	0,66%
9	Intérieur	8.668.104	9.564.940	10.262.768	1.594.664	18,40%	697.828	7,30%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.122.235.801	1.148.856.908	1.214.667.374	92.431.573	8,24%	65.810.466	5,73%
12	Famille, Intégration et Grande Région	17.703.982	17.982.378	18.770.148	1.066.166	6,02%	787.770	4,38%
13	Sports	2.489.364	2.837.147	3.002.904	513.540	20,63%	165.757	5,84%
14	Santé	30.889.988	31.747.991	32.511.169	1.621.181	5,25%	763.178	2,40%
15	Logement	2.539.422	2.671.845	651.890	-1.887.532	-74,33%	-2.019.955	-75,60%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	24.032.835	26.094.558	29.301.524	5.268.689	21,92%	3.206.966	12,29%
17 et 18	Sécurité sociale	14.192.960	15.764.757	16.610.533	2.417.573	17,03%	845.776	5,36%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	21.721.867	23.047.630	23.619.087	1.897.220	8,73%	571.457	2,48%
20, 21 et 22	Développement durable et des Infrastructures	155.547.422	163.863.575	172.149.754	16.602.332	10,67%	8.286.179	5,06%
23	Egalité des Chances	2.426	3.000	2.500	74	3,05%	-500	-16,67%
<b>Total</b>		<b>2.169.256.151</b>	<b>2.277.734.820</b>	<b>2.389.110.406</b>	<b>219.854.255</b>	<b>10,14%</b>	<b>111.375.586</b>	<b>4,89%</b>

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

### 5.4.4 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2015 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2013 et au budget définitif de 2014.

**Tableau 59 : Regroupement comptable des dépenses en capital**

Classes de comptes		2013 Compte provisoire	2014 Budget définitif	2015 Projet de budget	Variation			
					2013/2015		2014/2015	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	0	2.000.000	4.000.000	4.000.000	/	2.000.000	100,00%
31	Subventions d'exploitation	0	595.000	650.000	650.000	/	55.000	9,24%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.831.290	1.635.590	5.220.000	3.388.710	185,04%	3.584.410	219,15%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	35.629.130	38.555.178	54.409.016	18.779.886	52,71%	15.853.838	41,12%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	8.622.585	9.736.096	7.627.605	-994.980	-11,54%	-2.108.491	-21,66%
53	Transferts de capitaux aux ménages	43.807.050	38.675.500	37.726.000	-6.081.050	-13,88%	-949.500	-2,46%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	12.634.560	14.497.680	16.071.123	3.436.563	27,20%	1.573.443	10,85%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	4.760.822	10.026.530	19.264.815	14.503.993	304,65%	9.238.285	92,14%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	85.423.100	86.101.792	90.752.075	5.328.975	6,24%	4.650.283	5,40%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	19.105.433	0	0	-19.105.433	-100,00%	0	/
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	36.744.793	21.395.000	18.845.000	-17.899.793	-48,71%	-2.550.000	-11,92%
72	Construction de bâtiments	10.777.426	16.220.200	15.264.010	4.486.584	41,63%	-956.190	-5,90%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	29.678.476	45.271.225	77.742.100	48.063.624	161,95%	32.470.875	71,73%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	42.517.762	65.084.286	62.668.521	20.150.759	47,39%	-2.415.765	-3,71%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	83.710.479	85.325.400	1.000.600	-82.709.879	-98,80%	-84.324.800	-98,83%
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	50.000	0	-50.000	-100,00%	-50.000	-100,00%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	10.702.898	18.741.200	26.083.670	15.380.772	143,71%	7.342.470	39,18%
91	Remboursement de la dette publique	2.000.000.000	200	200	-1.999.999.800	-100,00%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	751.734.892	584.202.300	684.506.300	-67.228.592	-8,94%	100.304.000	17,17%
<b>Total</b>		<b>3.177.730.696</b>	<b>1.038.113.177</b>	<b>1.121.831.035</b>	<b>-2.055.899.661</b>	<b>-64,70%</b>	<b>83.717.858</b>	<b>8,06%</b>

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2015 à quelque 1.121,8 millions d'euros, soit une augmentation de 83,7 millions d'euros (8,06%) par rapport au budget définitif de 2014. La diminution prononcée de 2.055,9 millions d'euros (64,70%) par rapport au compte provisoire de 2013 s'explique par le remboursement de la dette publique (classe 91) de 2 milliards d'euros en 2013.



## 6 Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

### 6.1 Aperçu global

Dans le cadre du projet de budget 2015, la présentation de la situation financière des fonds spéciaux a été modifiée. Dorénavant tous les fonds spéciaux sont regroupés dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période de 2014 à 2018 et pour chaque fonds une évolution pluriannuelle passée et prospective jusqu'en 2018 est présentée. Toutefois, la Cour tient à noter que hormis une programmation pluriannuelle de l'évolution financière de tous les fonds spéciaux, les informations financières publiées n'ont guère changé.

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2015, le nombre de fonds spéciaux s'élève actuellement à trente-trois.

L'article 28 du projet de loi concernant le budget de 2015 prévoit un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds pour la réforme des services de secours ». Ce fonds spécial est institué à titre transitoire en attendant la création de l'établissement public chargé de la gestion d'un service national d'incendie et de secours prévu pour 2016 dans le cadre de la réforme de la loi modifiée du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours. Ce fonds est alimenté par une dotation dont le montant annuel est égal à la partie du produit de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 non prise en compte pour le calcul de la dotation annuelle du Fonds communal de dotation financière. Elle est évaluée pour l'année 2015 à 25.022.000 euros. L'avoir du fonds sera liquidé au profit dudit établissement public dans le délai d'un mois suivant sa constitution, en vue de lui servir de dotation initiale et de fonds de roulement.

### 6.2 La nécessité des fonds spéciaux

- **cadre légal**

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

« (1) Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés « fonds spéciaux ».

(2) La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.

(3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après:

- a) Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.
- b) Peuvent être payées dans la limite des «avoirs» disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.
- c) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et « des » engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.
- « d) L'avoir disponible à la clôture de l'exercice budgétaire est reporté à l'exercice suivant.» ».

- **légitimité des fonds spéciaux**

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

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

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

- **recommandations**

D'une manière générale la Cour formule les recommandations suivantes au sujet des fonds spéciaux :

- revoir le nombre des fonds spéciaux existants ;
- regrouper les fonds spéciaux suivant des centres de compétences ;

- préciser et reformuler les objectifs des fonds spéciaux dans le cadre de leur loi organique.

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

### 6.3 Evolution financière 2013 à 2018

Pour les exercices 2013 à 2017, les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes tandis que pour l'exercice 2018, il est prévu que les recettes soient légèrement supérieures aux dépenses. Néanmoins s'il était fait abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes. Il s'ensuit que les avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de 1,61 milliards d'euros en fin 2013 à 1,12 milliards d'euros en fin d'exercice 2018.

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2013 à 2018. Les chiffres de ces tableaux se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2013 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2015.

Il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2014 pour le compte de divers fonds spéciaux ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit en l'occurrence de dotations supplémentaires pour un montant total de 94,79 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds des routes avec 50 millions d'euros ;
- le Fonds d'investissements publics administratifs avec 25 millions d'euros ;
- le Fonds de pension avec 18,90 millions d'euros .

Le tableau suivant reprend les alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique d'un montant de 2.050 millions en 2013, de 400 millions en 2016, de 132 millions en 2017 et de 700 millions en 2018. Ces alimentations supplémentaires servent au refinancement des emprunts venant à échéance. La Cour tient à rappeler que ces montants ne sont pas prévus dans les articles budgétaires de dotation du Fonds de la dette publique, mais seront affectés au fonds par le biais d'un dépassement de crédit.

**Tableau 60 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2013-2018**

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2013 (compte général provisoire)	4.799.294.428	5.683.671.788	5.779.221.195	-95.549.407	1.609.695.653
2014 (projet de budget 2015)	2.712.452.655	3.915.595.056	4.028.676.135	-113.081.079	1.496.614.574
2015 (projet de budget 2015)	2.869.852.744	4.092.738.139	4.273.507.000	-180.768.861	1.315.845.713
2016 (projet de budget 2015)	3.451.482.996	4.724.674.149	4.844.351.000	-119.676.851	1.196.168.862
2017 (projet de budget 2015)	3.383.892.612	4.632.576.120	4.717.655.874	-85.079.754	1.111.089.108
2018 (projet de budget 2015)	4.152.009.116	5.443.419.293	5.434.108.529	9.310.764	1.120.399.872

Source chiffres : compte général provisoire 2013, projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

La Cour tient à noter que les informations financières relatives à l'exercice 2013 et servant de point de départ pour l'évolution financière publiée dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période de 2014 à 2018 diffèrent par rapport aux chiffres repris dans le compte général provisoire de 2013 pour quatre fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds climat et énergie, le Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé ainsi que le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2015 à 2018.

**Tableau 61 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2015**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2015	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2015
Fonds de la coopération au développement	3.066.341	167.831.227	169.831.227	172.831.000	66.568
Fonds d'équipement militaire	124.371.937	34.000.000	34.000.000	64.009.000	94.362.937
Fonds pour les monuments historiques	28.191.018	7.000.000	7.000.000	10.492.000	24.699.018
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	56.039.799	234.645.100	234.645.100	232.000.000	58.684.899
Fonds de pension	-194	528.522.259	741.479.259	743.641.000	-2.161.935
Fonds communal de dotation financière	0	554.120.100	891.212.000	891.212.000	0
Fonds de la pêche	100.678	144.567	144.567	183.000	62.245
Fonds pour la gestion de l'eau	6.619.560	80.000.000	89.000.000	92.202.000	3.417.560

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2015	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2015
Fonds des eaux frontalières	827.933	57.970	57.970	141.000	744.903
Fonds d'équipement sportif national	32.560.762	29.200.000	29.200.000	33.159.000	28.601.762
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	44.843.871	45.000.000	45.000.000	48.000.000	41.843.871
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	17.421.935	70.000.000	70.000.000	65.000.000	22.421.935
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	346.907	100	15.100	50.000	312.007
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	45.889.092	15.000.000	15.000.000	20.161.000	40.728.092
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	84.315.485	35.000.000	35.000.000	58.859.000	60.456.485
Fonds pour la protection de l'environnement	19.005.395	15.000.000	15.000.000	29.198.000	4.807.395
Fonds climat et énergie	518.308.540	200	89.600.200	85.583.000	522.325.740
Fonds pour l'emploi	18.449.812	560.681.505	733.618.000	743.335.000	8.732.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	768.456	56.000.000	76.000.000	72.659.000	4.109.456
Fonds d'investissements publics administratifs	38.185.892	58.000.000	58.000.000	72.234.000	23.951.892
Fonds d'investissements publics scolaires	57.824.570	54.500.000	54.500.000	86.629.000	25.695.570
Fonds des routes	50.479.864	20.000.000	170.000.000	209.146.000	11.333.864
Fonds du rail	192.719.815	142.178.901	362.463.901	345.503.000	209.680.716
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.351.065	1.000.000	1.000.000	9.000.000	27.351.065
Fonds pour la loi de garantie	63.216.260	21.000.000	30.000.000	69.400.000	23.816.260
Fonds pour la promotion touristique	8.597.931	6.000.000	6.000.000	6.385.000	8.212.931
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.956	1.845.000	1.845.000	1.845.000	1.956
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	7.445.572	55.000.000	55.000.000	56.305.000	6.140.572
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	19.300.748	38.700.000	38.700.000	39.945.000	18.055.748
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	648.001	403.715	403.715	400.000	651.716
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	25.022.000	25.022.000	0	25.022.000
<b>Total</b>	<b>1.496.614.574</b>	<b>2.869.852.744</b>	<b>4.092.738.139</b>	<b>4.273.507.000</b>	<b>1.315.845.713</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-180.768.861</b>		

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 62 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2016**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2016	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2016
Fonds de la coopération au développement	66.568	171.868.169	173.868.169	173.868.000	66.737
Fonds d'équipement militaire	94.362.937	34.000.000	34.000.000	50.395.000	77.967.937
Fonds pour les monuments historiques	24.699.018	6.800.000	6.800.000	10.549.000	20.950.018
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de la dette publique	58.684.899	640.753.100	640.753.100	636.900.000	62.537.999
Fonds de pension	-2.161.935	562.269.608	792.705.608	799.646.000	-9.102.327
Fonds communal de dotation financière	0	598.664.000	953.392.000	953.392.000	0
Fonds de la pêche	62.245	145.000	145.000	194.000	13.245
Fonds pour la gestion de l'eau	3.417.560	97.046.000	108.500.000	106.495.000	5.422.560
Fonds des eaux frontalières	744.903	70.000	70.000	158.000	656.903
Fonds d'équipement sportif national	28.601.762	27.019.200	27.019.200	39.687.000	15.933.962
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	41.843.871	45.000.000	45.000.000	48.000.000	38.843.871
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	22.421.935	73.000.000	73.000.000	70.000.000	25.421.935
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	312.007	100	15.100	50.000	277.107
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	40.728.092	20.000.000	20.000.000	33.706.000	27.022.092
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	60.456.485	35.000.000	35.000.000	66.384.000	29.072.485
Fonds pour la protection de l'environnement	4.807.395	22.000.000	22.000.000	26.498.000	309.395
Fonds climat et énergie	522.325.740	200	89.600.200	94.646.000	517.279.940
Fonds pour l'emploi	8.732.812	570.255.847	743.601.000	724.375.000	27.958.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	4.109.456	56.000.000	69.000.000	72.553.000	556.456
Fonds d'investissements publics administratifs	23.951.892	58.500.000	58.500.000	68.232.000	14.219.892
Fonds d'investissements publics scolaires	25.695.570	60.000.000	60.000.000	84.344.000	1.351.570
Fonds des routes	11.333.864	50.000.000	200.000.000	204.786.000	6.547.864
Fonds du rail	209.680.716	144.640.957	384.253.957	364.492.000	229.442.673
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	27.351.065	1.000.000	1.000.000	5.000.000	23.351.065
Fonds pour la loi de garantie	23.816.260	50.000.000	59.000.000	69.400.000	13.416.260
Fonds pour la promotion touristique	8.212.931	6.000.000	6.000.000	6.320.000	7.892.931
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.956	2.046.000	2.046.000	2.046.000	1.956

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2016	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2016
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	6.140.572	60.000.000	60.000.000	56.429.000	9.711.572
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	18.055.748	45.000.000	45.000.000	36.384.000	26.671.748
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	651.716	403.715	403.715	400.000	655.431
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	25.022.000	1.000	1.000	25.022.000	1.000
<b>Total</b>	<b>1.315.845.713</b>	<b>3.451.482.996</b>	<b>4.724.674.149</b>	<b>4.844.351.000</b>	<b>1.196.168.862</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-119.676.851</b>		

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 63 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2017**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds de la coopération au développement	66.737	183.652.394	185.652.394	185.653.000	66.131
Fonds d'équipement militaire	77.967.937	34.000.000	34.000.000	101.462.000	10.505.937
Fonds pour les monuments historiques	20.950.018	6.800.000	6.800.000	8.989.000	18.761.018
Fonds de réserve pour la crise	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de la dette publique	62.537.999	384.656.100	384.656.100	378.800.000	68.394.099
Fonds de pension	-9.102.327	594.823.358	842.419.358	852.310.000	-18.992.969
Fonds communal de dotation financière	0	664.160.000	1.021.014.000	1.021.014.000	0
Fonds de la pêche	13.245	145.000	145.000	142.000	16.245
Fonds pour la gestion de l'eau	5.422.560	96.746.000	108.200.000	107.303.000	6.319.560
Fonds des eaux frontalières	656.903	70.000	70.000	142.000	584.903
Fonds d'équipement sportif national	15.933.962	24.500.000	24.500.000	25.764.000	14.669.962
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	38.843.871	45.000.000	45.000.000	48.000.000	35.843.871
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	25.421.935	75.000.000	75.000.000	70.000.000	30.421.935
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	277.107	25.000	45.000	75.000	247.107
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	27.022.092	20.000.000	20.000.000	32.975.000	14.047.092
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	29.072.485	55.000.000	55.000.000	64.832.000	19.240.485
Fonds pour la protection de l'environnement	309.395	25.000.000	25.000.000	24.998.000	311.395

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds climat et énergie	517.279.940	200	88.000.200	97.096.000	508.184.140
Fonds pour l'emploi	27.958.812	579.619.492	753.372.000	698.767.000	82.563.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	556.456	56.000.000	69.000.000	69.532.000	24.456
Fonds d'investissements publics administratifs	14.219.892	75.000.000	75.000.000	71.338.000	17.881.892
Fonds d'investissements publics scolaires	1.351.570	90.000.000	90.000.000	81.353.000	9.998.570
Fonds des routes	6.547.864	50.000.000	200.000.000	192.438.000	14.109.864
Fonds du rail	229.442.673	146.705.379	343.712.379	392.409.000	180.746.052
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	23.351.065	1.000.000	1.000.000	5.000.000	19.351.065
Fonds pour la loi de garantie	13.416.260	50.000.000	59.000.000	69.400.000	3.016.260
Fonds pour la promotion touristique	7.892.931	7.000.000	7.000.000	7.465.000	7.427.931
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.956	2.084.874	2.084.874	2.084.874	1.956
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	9.711.572	62.000.000	62.000.000	56.342.000	15.369.572
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	26.671.748	40.500.000	40.500.000	37.572.000	29.599.748
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	655.431	403.715	403.715	400.000	659.146
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	1.000	1.000	1.000	0	2.000
<b>Total</b>	<b>1.196.168.862</b>	<b>3.383.892.612</b>	<b>4.632.576.120</b>	<b>4.717.655.874</b>	<b>1.111.089.108</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-85.079.754</b>		

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 64 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2018**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds de la coopération au développement	66.131	197.455.690	199.455.690	199.456.000	65.821
Fonds d'équipement militaire	10.505.937	80.000.000	80.000.000	90.967.000	-461.063
Fonds pour les monuments historiques	18.761.018	6.800.000	6.800.000	9.564.000	15.997.018
Fonds de réserve pour la crise	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de la dette publique	68.394.099	951.026.100	951.026.100	945.100.000	74.320.199
Fonds de pension	-18.992.969	633.652.756	899.757.756	907.675.000	-26.910.213
Fonds communal de dotation financière	0	734.342.000	1.106.246.000	1.106.246.000	0
Fonds de la pêche	16.245	145.000	145.000	143.000	18.245
Fonds pour la gestion de l'eau	6.319.560	85.463.000	96.917.000	96.879.000	6.357.560



Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds des eaux frontalières	584.903	70.000	70.000	144.000	510.903
Fonds d'équipement sportif national	14.669.962	35.200.000	35.200.000	27.249.000	22.620.962
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	35.843.871	45.000.000	45.000.000	48.000.000	32.843.871
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	30.421.935	75.000.000	75.000.000	70.000.000	35.421.935
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	247.107	25.000	45.000	75.000	217.107
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14.047.092	21.500.000	21.500.000	30.651.000	4.896.092
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	19.240.485	55.000.000	55.000.000	63.637.000	10.603.485
Fonds pour la protection de l'environnement	311.395	25.000.000	25.000.000	23.048.000	2.263.395
Fonds climat et énergie	508.184.140	200	88.000.200	97.096.000	499.088.340
Fonds pour l'emploi	82.563.812	594.367.823	768.733.000	676.510.000	174.786.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	24.456	56.000.000	69.000.000	69.020.000	4.456
Fonds d'investissements publics administratifs	17.881.892	75.000.000	75.000.000	90.403.000	2.478.892
Fonds d'investissements publics scolaires	9.998.570	90.000.000	90.000.000	84.156.000	15.842.570
Fonds des routes	14.109.864	50.000.000	200.000.000	188.736.000	25.373.864
Fonds du rail	180.746.052	149.731.203	355.293.203	416.496.000	119.543.255
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	19.351.065	1.000.000	1.000.000	5.000.000	15.351.065
Fonds pour la loi de garantie	3.016.260	65.000.000	74.000.000	69.920.000	7.096.260
Fonds pour la promotion touristique	7.427.931	7.000.000	7.000.000	10.465.000	3.962.931
Fonds pour la réforme communale	0	10.200.000	10.200.000	10.200.000	0
Fonds social culturel	1.956	2.125.529	2.125.529	2.125.529	1.956
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15.369.572	65.000.000	65.000.000	56.667.000	23.702.572
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	29.599.748	40.500.000	40.500.000	38.080.000	32.019.748
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	659.146	403.715	403.715	400.000	662.861
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	2.000	1.000	1.000	0	3.000
<b>Total</b>	<b>1.111.089.108</b>	<b>4.152.009.116</b>	<b>5.443.419.293</b>	<b>5.434.108.529</b>	<b>1.120.399.872</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>9.310.764</b>		

Source chiffres : projet de budget 2015 ; tableau : Cour des comptes

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

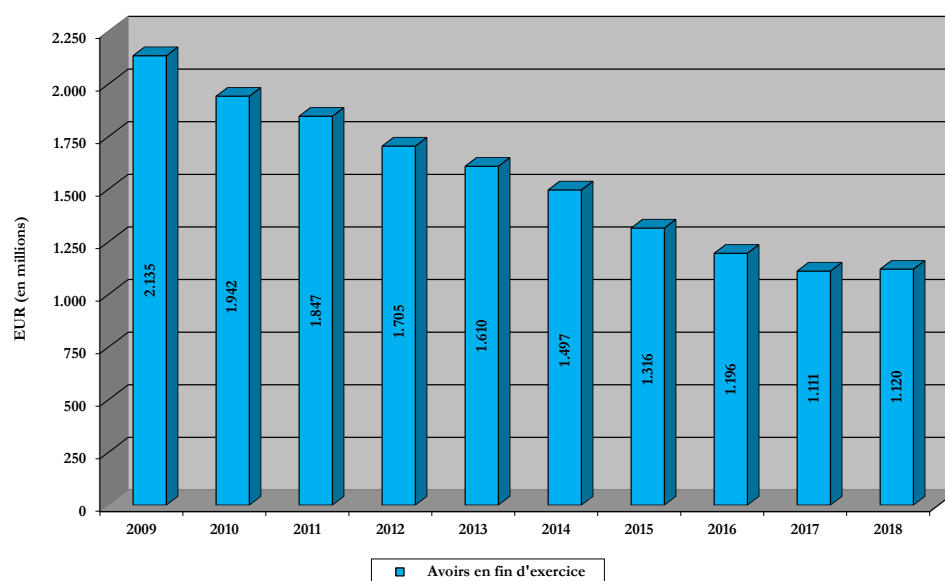
- en 2013, la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2013 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 4.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été affectés au Fonds des routes ;
- en 2014, la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2014 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 150 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2014, 200 millions d'euros ont déjà été crédités par avances de Trésorerie à parts égales sur les deux Fonds spéciaux ;
- en 2015, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 51 du projet de budget 2015) pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 150 millions d'euros au Fonds du rail ;
- en 2016, les prévisions tablent sur des recettes d'emprunt à raison de 150 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 150 millions d'euros à destination du Fonds du rail ;
- en 2017 et 2018, les prévisions tablent sur des recettes d'emprunt annuelles à raison 150 de millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 100 millions d'euros à destination du Fonds du rail.

De plus, il ressort du tableau ci-dessus que deux fonds spéciaux, à savoir le Fonds d'équipement militaire et le Fonds de pension, devraient afficher au 31 décembre 2018 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. ».

## 6.4 Les avoirs des fonds spéciaux

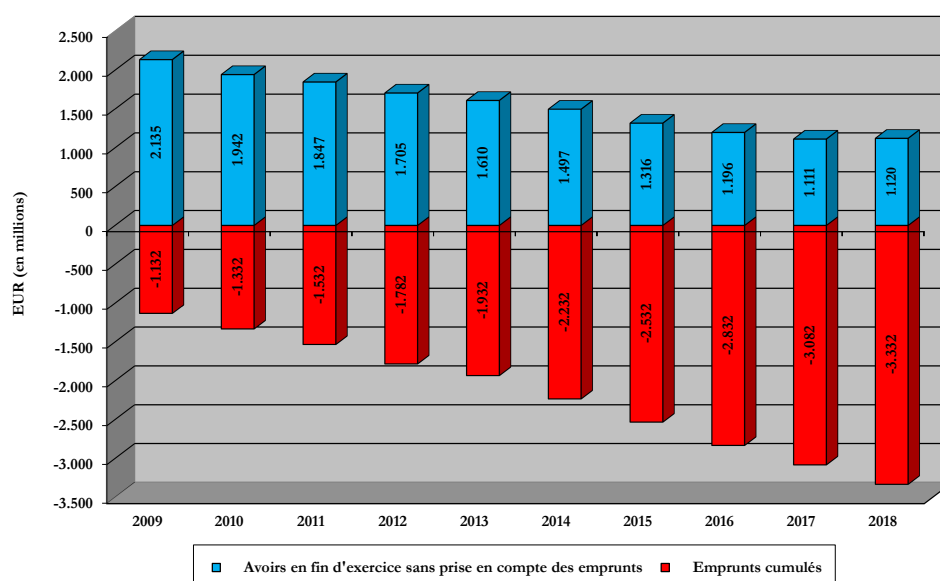
A souligner que, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué ces dernières années et selon les indications contenues dans le projet de budget 2015, cette tendance devrait se poursuivre.

**Graphique 65 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**



Graphique : Cour des comptes

**Graphique 66 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**



Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ces graphiques que les avoirs des fonds baisseraient de 1.610 millions d'euros au 31 décembre 2013 (compte général provisoire 2013) à 1.120 millions d'euros au 31 décembre 2018 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 30,40%.

Les prévisions pour 2015 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 180,8 millions d'euros (-12,08%). Pour 2016, l'excédent des dépenses est évalué à 119,7 millions d'euros (-9,10%) et pour 2017 à 85,1 millions d'euros (-7,11%). Un léger excédent de recettes de 9,3 millions d'euros (+0,84%) est seulement attendu pour l'année 2018.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2012 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 850 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds spéciaux se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2012. Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds spéciaux aurait été de 77 millions d'euros.

En prenant en considération tous les emprunts émis et prévus pour la période de 2006 à 2018 (emprunts pour un montant global de 1.582 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 1.750 millions d'euros à charge du Fonds des routes), le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 2.212 millions d'euros fin 2018. Au courant de la période sous revue, le besoin de financement accroît progressivement.

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

## 6.5 Les dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions techniques de la circulaire budgétaire 2015, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipements) et le coût global revu, ainsi qu'un plan de liquidation reprenant en détail les années 2014 à 2018 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2014) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2018).

De plus la circulaire budgétaire de 2015 précise que « les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés

à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux. ».

La Cour réitère ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets et note qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds de la coopération au développement, le Fonds d'équipement sportif national, le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales et le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Par ailleurs, la Cour constate que certaines informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme font de nouveau défaut en ce qui concerne le Fonds du rail, le Fonds pour la gestion de l'eau et le Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

## 6.6 Les dépenses d'investissement

Dans sa déclaration gouvernementale et l'accord de coalition y relatif, le Gouvernement a annoncé qu'il « maintiendra les investissements nécessaires au développement économique du pays conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition, notamment en matière d'infrastructures, de diversification économique, d'entrepreneuriat, de recherche, d'éducation, de logement et de l'environnement. ».

Lors de la déclaration du 14 octobre 2014 sur les grandes orientations politiques du Gouvernement et les grandes lignes du paquet pour l'avenir, le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement a « des objectifs ambitieux en matière de logement, la mobilité deviendra un sujet central au cours des années à venir, l'État investit massivement dans la recherche et les infrastructures. ». De plus, il a précisé que le Gouvernement prévoit un taux d'investissement de 3,5 % du PIB, ce qui est pratiquement le double de la moyenne de l'Union européenne.

En date du 15 octobre 2014, lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a annoncé que « la remise en équilibre du budget de l'État n'est pas une fin en soi. Il s'agit plutôt de dégager des marges de manœuvre pour effectuer des investissements importants sans contracter de nouvelles dettes. ». De plus, il a précisé qu'« en 2015, nos investissements directs et indirects représenteront 1.768 millions, ce qui correspond à 3,56% du PIB. De 2013 à 2014, la progression était déjà de 9%. De 2014 à 2015, nous allons atteindre 16%. ».

Dans le projet de budget sous rubrique, le Gouvernement précise pour ce qui est de sa politique d'investissement qu'il s'agit d'une politique d'investissement ambitieuse (page 33\*) « Nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance en 2014 et 2015. (...) Au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. ».

La Cour présente ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2009 à 2018.

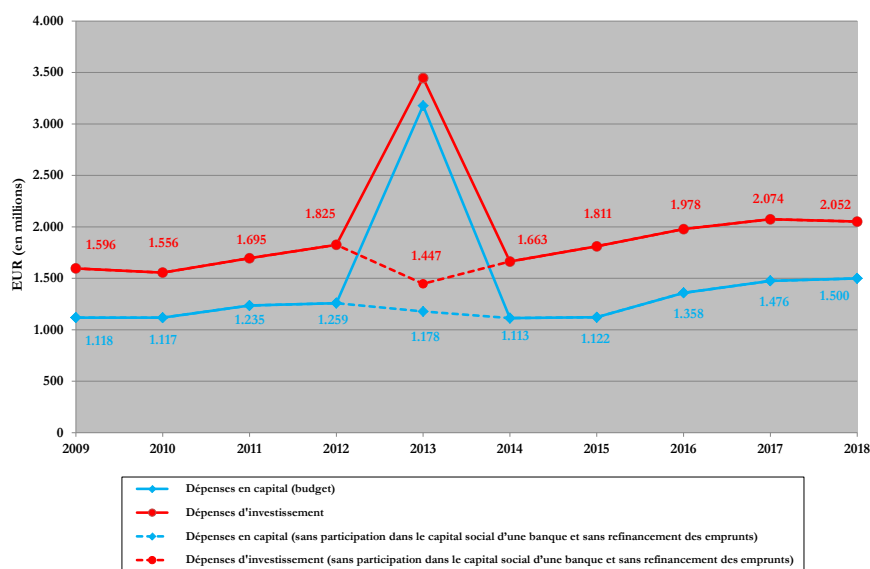
**Tableau 67 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)**

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
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	1.258,7	938,1	1.504,8	-566,8	1.825,5	7,68%
2013	3.177,7	3.143,7	3.412,6	-268,9	3.446,6	88,80%
2014	1.113,1	997,5	1.547,4	-549,8	1.662,9	-51,75%
2015	1.121,8	1.031,2	1.719,9	-688,7	1.810,5	8,88%
2016	1.358,3	1.545,8	2.165,3	-619,5	1.977,8	9,24%
2017	1.475,5	1.358,9	1.957,1	-598,2	2.073,7	4,85%
2018	1.499,5	1.989,4	2.541,4	-552,0	2.051,5	-1,07%

*Tableau : Cour des comptes*

Il y a lieu de souligner que 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, affichent un montant record de 3.446,6 millions d'euros en 2013.

Or, en faisant abstraction de l'alimentation supplémentaire du Fonds de la dette publique d'un montant de 2.000 millions d'euros, servant au refinancement des emprunts venant à échéance, les dépenses d'investissement s'élèvent seulement à 1.446,6 millions d'euros en 2013. Il en découle donc un affaïssement du niveau des dépenses d'investissement de l'ordre de 20% pour 2013 et une croissance d'environ 15% pour 2014.

**Graphique 68 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement**

Graphique : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus montre clairement que l'année 2013 était marquée par une baisse importante des dépenses d'investissement de l'ordre de 20 % en passant de 1.825 millions d'euros à 1.447 millions d'euros. La Cour tient à rappeler que dans le cadre du projet de budget 2013, le Gouvernement avait retenu comme mesure d'économie une réduction des dépenses d'investissement d'un montant de 287 millions d'euros.

Pour la période de 2014 à 2018, 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 de 2.052 millions d'euros en 2018.

Concernant l'exercice 2015, cette augmentation est de 147,60 millions d'euros par rapport à 2014 (9,51 %). Elle résulte essentiellement d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds du rail (+48,25 millions d'euros), du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (+25,00 millions d'euros), du Fonds des routes (+18,80 millions d'euros) et du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières (+17,17 millions d'euros).

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

**Tableau 69 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB**

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC 95)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2009	1.596,1	36.094	4,42%
2010	1.555,7	39.371	3,95%
2011	1.695,3	42.410	4,00%
2012	1.825,5	43.812	4,17%
2013	3.446,6	45.288	7,61%
2014	1.662,9	47.720	3,48%
2015	1.810,5	49.620	3,65%
2016	1.977,8	52.448	3,77%
2017	2.073,7	55.438	3,74%
2018	2.051,5	58.598	3,50%

*Tableau : Cour des comptes*

*Hypothèse PIB 2016 à 2018 croissance moyenne de 5,7% tel que prévu à la page 14\* du Volume III.*

En faisant abstraction de l'alimentation supplémentaire du Fonds de la dette publique d'un montant de 2.000 millions d'euros les dépenses d'investissement par rapport au PIB s'élèvent à 3,19 % en 2013.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour les années 2014 à 2018, il y a lieu de noter qu'ils sont à un niveau quasi constant (3,6 %) en variant faiblement entre 3,48 % en 2014 à 3,77 % en 2016. Force est de constater que la contribution de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement reste élevé, mais se situe à un niveau légèrement inférieur (de l'ordre de 0,5%) par rapport aux années 2009 à 2012, période pendant laquelle les dépenses d'investissement par rapport au PIB étaient de l'ordre de 4%.



## 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. Finalement, la Cour examine la mise en pratique de la loi du 30 juillet 2013 réformant la comptabilité communale.

### 7.1 Les recettes des communes

#### 7.1.1 Recettes ordinaires

Les recettes ordinaires se composent des revenus en provenance de l'impôt commercial communal (ICC), de l'impôt foncier (IFONC), 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 2010 à 2014 et leur variation entre 2010 et 2014 en chiffres absolus et en pourcentages.

**Tableau 70 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2010 et 2014**

		2010	2011	2012	2013	2014
ICC <sup>6</sup>	en millions d'euros	588,2	711,6	604,9	557,1	530,0
	variation en %	-	21,0%	-15,0%	-7,9%	-4,9%
IFONC <sup>7</sup>	en millions d'euros	29,5	30,9	33,6	34,4	33,3
	variation en %	-	4,7%	8,9%	2,5%	-3,2%
FCDF <sup>8</sup>	en millions d'euros	736,3	806,8	873,5	956,1	1.023,7
	variation en %	-	9,6%	8,3%	9,5%	7,1%
ARP <sup>9</sup>	en millions d'euros	641,4	621,3	733,9	667,2	662,1
	variation en %	-	-3,1%	18,1%	-9,1%	-0,8%
Total	en millions d'euros	1.995,4	2.170,5	2.245,8	2.214,8	2.249,2
	variation en %	-	8,8%	3,5%	-1,4%	1,5%

Tableau : Cour des comptes

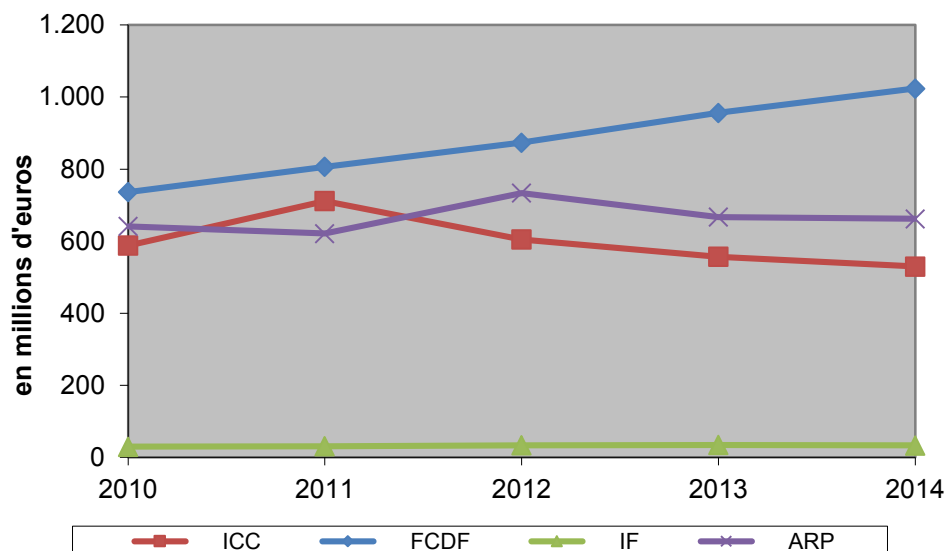
<sup>6</sup> Les chiffres concernant l'ICC pour 2010 à 2012 proviennent des comptes généraux de l'Etat ; 2013 : compte général ; 2014 : budget voté de l'Etat.

<sup>7</sup> Les chiffres concernant l'IFONC pour 2010 à 2012 sont des comptes arrêtés par le ministère ; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2014 : budgets communaux.

<sup>8</sup> Les chiffres concernant le FCDF pour 2010 à 2012 proviennent des comptes généraux de l'Etat ; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2014 : budget voté de l'Etat.

<sup>9</sup> Les chiffres concernant les ARP pour 2010 à 2012 proviennent des comptes arrêtés par le ministère ; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2014 : budgets communaux.

**Graphique 71 : Evolution des recettes ordinaires communales  
entre 2010 et 2014**



*Graphique : Cour des comptes*

#### 7.1.1.1 Impôt commercial communal

En ce qui concerne l'ICC pour l'année 2013, les recettes effectives de 557,1 millions d'euros (compte général) n'ont pas atteint les prévisions budgétaires (580 millions d'euros). Pour 2014, une recette de l'ordre de 530 millions d'euros a été prévue au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2014 tablent cependant sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 560 millions d'euros. Au projet de budget 2015, les recettes prévues de l'ICC de 561 millions d'euros augmentent de 5,8% par rapport au budget voté 2014.

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 des mesures prises par le Gouvernement en 2012 pour réduire le déficit budgétaire, cette contribution a de nouveau été relevée de 0% à 2% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir introduit une contribution supplémentaire à charge de certaines communes. En effet, l'ICC reçu par habitant sera plafonné à trois fois la moyenne nationale. Le montant au-delà du plafond sera redistribué au profit du Fonds pour l'emploi. Si, toutefois, la somme totale de cette contribution

supplémentaire dépasse 12 millions d'euros, le montant excédentaire sera versé de nouveau au Fonds communal de dotation financière afin d'être distribué selon les règles usuelles entre les communes.

Selon des simulations du ministère, cette mesure aurait concerné trois communes en 2012, respectivement deux communes en 2013. Le Gouvernement prévoit une recette supplémentaire de quelques huit millions d'euros.

**Tableau 72 : Evolution de la contribution communale au Fonds pour l'emploi**

	2013	2014	2015
Taux 2%	11.120	10.816	11.837
Plafonnement ICC			8.000 <sup>10</sup>
Total	11.120	10.816	19.837

*Unité : en milliers d'euros  
Tableau : Cour des comptes*

#### 7.1.1.2 Impôt foncier

L'impôt foncier ne représente qu'une faible part dans les recettes communales (1,5% en 2014). Les recettes provenant de l'IFONC sont passées de 29,5 millions d'euros en 2010 à 34,4 millions d'euros en 2013 (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Les budgets communaux 2014 tablent sur une baisse de l'ordre de 3,2% ce qui s'explique par le changement de la méthode de comptabilisation de l'impôt foncier au niveau d'une seule commune.

Dans ce contexte, la Cour vient de constater que les recettes à titre d'impôt foncier constituent pour la plupart des communes des chiffres bruts qui ne prennent pas en considération les remboursements effectués suite à des rectifications du bulletin d'impôt. Ces remboursements sont actuellement comptabilisés en tant que dépenses. Dès lors, les statistiques sur l'impôt foncier ne reflètent pas la situation réelle des recettes afférentes.

La Cour recommande au ministère de tutelle de donner des instructions précises aux administrations communales quant à la comptabilisation des restitutions d'impôt.

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 alternative des catégories d'immeubles tombant sous l'impôt foncier B. La Cour constate que 76 des 106 communes ont recours à la nouvelle subdivision de la

<sup>10</sup> Mesure no 111 du « Zukunftspak »

catégorie B en 2014, tandis que 30 communes appliquent un seul taux pour cette catégorie et dès lors ne font pas de différence entre « immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation » et « terrains à bâtir à des fins d'habitation ». Entre 2012 et 2014, cinq communes ont adopté la nouvelle subdivision.

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.

La Cour constate que le taux B6 varie fortement entre les 76 communes en question. Les recettes de cette catégorie ont progressé de 52.155 euros en 2009 à 1.218.872,09 euros en 2012.

### 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>11</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>12</sup>, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires<sup>13</sup>, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette<sup>14</sup> et la taxe sur les véhicules automoteurs<sup>15</sup>. La dotation du FCDF est donc fortement tributaire de l'évolution de certains impôts et des variations macro-économiques.

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 sont le nombre de conseillers communaux ainsi que les propriétés agricoles et forestières.

Durant les quatre dernières années, le FCDF a connu une croissance constante. Après avoir atteint 806,8 millions d'euros en 2011, une hausse du FCDF de 8,27% a pu être constatée en 2012 pour s'élever à 873,5 millions d'euros. En 2013, les recettes en provenance du FCDF ont augmenté de 9,46% pour atteindre 956,1 millions d'euros (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Une recette de l'ordre de 1.023,7 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2014 (+7,07%). Le projet de budget 2015 prévoit une augmentation de 1,29% du FCDF pour s'élever à 1.036,9 millions d'euros.

<sup>11</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>12</sup> 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres

<sup>13</sup> 18% du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

<sup>14</sup> 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

<sup>15</sup> 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs

Dans ce contexte, les nouvelles règles applicables en matière de perception de la TVA liée au commerce électronique ont un impact important sur le FCDF. Contrairement aux mécanismes actuellement en place, la hausse de 2% du taux normal et des taux intermédiaires de la TVA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ne sera pas prise en compte pour le calcul de la dotation du FCDF (mesure no 112 du « Zukunftspak »). Ce montant estimé à 25,022 millions d'euros<sup>16</sup> sera affecté à un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds pour la réforme des services de secours », institué à titre provisoire en attendant la création et le financement de l'établissement public chargé de la gestion des services de secours en 2016.

**Tableau 73 : Evolution du FCDF et du montant forfaitaire entre 2011 et 2015**

		2011	2012	2013	2014	2015
FCDF <sup>17</sup>	en millions d'euros	806,8	873,5	956,1	1.023,7	1.036,9
	variation en %	-	8,27%	9,46%	7,07%	1,29%
Montant forfaitaire <sup>18</sup>	en millions d'euros	24,2	25,6	9,3	5,0	-9,0
	variation en %	-	5,7%	-9,2%	-78,5 %	-280,2%

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 alimentant le FCDF. D'une part, il s'agit de 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 baisse importante de 280,2% du montant forfaitaire s'explique notamment par la non prise en compte de l'augmentation de la TVA. Le tableau ci-dessous reprend la composition du montant forfaitaire :

<sup>16</sup> Commentaire de l'article 26 de la loi budgétaire.

<sup>17</sup> 2011-2012 : comptes généraux de l'Etat; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ; 2014 : budget voté de l'Etat ; 2015 : projet de budget.

<sup>18</sup> 2011-2015 : lois budgétaires de l'Etat

<b>A. Compensations:</b>	
+	<b>Déchets Impôt sur les traitements et salaires</b> montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
+	<b>Ancien Fonds communal (1984)</b> montant forfaitaire
+	<b>Déchet ICC</b> montant forfaitaire réforme 1987 montant forfaitaire réforme 1991
+	<b>Crédits d'impôt</b> montant calculé tenant compte de la progression de l'impôt sur le revenu
<b>B. Abattements :</b>	
-	<b>Personnes physiques: sécurité sociale (1983)</b> montant forfaitaire
-	<b>TVA taxe transports (1976)</b> montant forfaitaire
-	<b>TVA sidérurgie (1984)</b> montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée
-	<b>TVA abattement logement (2013)</b> montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée
-	<b>TVA hausse taux (2015)</b> 10% du supplément de recettes de TVA résultant de la hausse des taux de TVA
-	<b>Forfait conjoncturel</b> montant forfaitaire
-	<b>Boni pour enfants CNPF</b> montant calculé tenant compte de la progression du boni pour enfants
-	<b>Enseignement musical</b> montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
-	<b>Entretien berges</b> montant forfaitaire
-	<b>Enseignement complémentaire (1991)</b> 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 2010 à 2014.

Il en ressort qu'en 2011, les ARP connaissent une régression de 20,1 millions d'euros par rapport à 2010 pour se chiffrer à 621,3 millions d'euros. Cette baisse de 3,1% 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 2012, cette tendance est inversée par une croissance considérable des ARP de 18,1% (112,6 millions d'euros) pour se chiffrer à 733,9 millions d'euros. En 2013, d'après les comptes administratifs et budgets rectifiés des communes, les ARP diminuent pour se situer à quelques 667,2 millions d'euros, ce qui constitue une diminution de 9,1% par rapport à l'année 2012. Concernant 2014, les budgets communaux prévoient à nouveau une baisse des recettes propres de l'ordre de 0,8% (5 millions d'euros).

Selon le ministère de l'Intérieur, les raisons de ces variations sont multiples, notamment la non cohérence des pratiques comptables au niveau des communes (par exemple l'imputation de différentes recettes aux exercices correspondants et la clôture des comptes des communes fusionnées<sup>19</sup>). La Cour recommande au ministère de tutelle de fournir des instructions précises aux administrations communales quant aux problèmes rencontrés dans la mise en place d'une comptabilisation uniforme.

---

<sup>19</sup> Rapport d'activité 2013 du Ministère de l'Intérieur : « La hausse (...) en 2012 et la baisse observée pour les budgets 2013 est plutôt imputable à des pratiques comptables au niveau des communes fusionnées en début de l'année 2012 qu'à des variations opérationnelles. En fait, les communes fusionnées ont clôturé leurs comptes avant terme vers la fin de l'année 2011 déjà, de sorte que les soldes de l'exercice 2011 ont été encaissés et comptabilisés aux budgets/comptes des communes de fusion en 2012. »

**Tableau 74 : Evolution des ARP, des recettes « eau » et des recettes « déchets » entre 2010 et 2014**

		2010	2011	2012	2013	2014
ARP	en millions d'euros	641,4	621,3	733,9	667,2	662,1
	variation en %	-	-3,1%	18,1%	-9,1%	-0,8%
Recettes ordinaires vente eau / eaux usées	en millions d'euros	132,5	151,3	173,6	171,7	178,8
	variation en %	-	14,2%	14,8%	-1,1%	4,1%
Recettes eau / ARP			24,3%	23,7%	25,7%	27,0%
Recettes ordinaires déchets	en millions d'euros	63,9	64,0	63,9	66,0	66,5
	variation en %	-	0,1%	-0,2%	3,4%	0,6%
Recettes déchets / ARP			10,3%	8,7%	9,9%	10,0%

Source chiffres : 2010-2012 : comptes arrêtés par le ministère ; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes / 2014 : 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 augmenté entre 2010 et 2014. Ceci s'explique en partie par la transposition d'une directive européenne<sup>20</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.

Notons encore que l'article 38 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir propose d'augmenter les taxes de prélèvement et de rejet des eaux usées de 25%. En effet, « le Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 avait conclu de neutraliser l'augmentation du prix de l'eau au niveau des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées, lesdites taxes n'ont pas augmenté depuis l'adoption de la loi relative à l'eau. »<sup>21</sup>. La hausse des taxes s'applique à partir de l'année 2015 pour lesquelles le recouvrement se fera en début 2016.

Entre 2010 et 2012, les recettes ordinaires relatives à l'élimination des déchets se sont stabilisées à un niveau de plus ou moins 64 millions d'euros. Selon les comptes administratifs et les budgets

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> Commentaire de l'article 38 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir.



rectifiés des communes pour 2013, ces recettes ont connu une hausse de 3,4% pour se chiffrer à 66 millions d'euros. Pour 2014, les budgets communaux prévoient que ces recettes se stabilisent pour se chiffrer à 66,5 millions d'euros.

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 75 : Evolution des recettes extraordinaires et part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires entre 2010 et 2014**

		2010	2011	2012	2013	2014
Recettes extraordinaires	en millions d'euros	399,0	294,7	313,7	339,1	639,5
	variation en %	-	-26,1%	6,4%	8,1%	88,6%
Emprunts contractés	en millions d'euros	108,0	78,8	67,7	86,8	171,2
Part produits d'emprunts contractés dans recettes extraordinaires	en %	27,1%	26,7%	21,6%	25,6%	26,8%

Source chiffres : 2010-2012 : comptes arrêtés par le ministère ; 2013 : comptes administratifs et budgets rectifiés des communes / 2014 : budgets communaux ; tableau : Cour des comptes

Le niveau des recettes extraordinaires a progressé depuis 2011 pour atteindre un montant de 339,1 millions d'euros en 2013 (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Cependant la Cour constate qu'en 2011, les recettes extraordinaires ont connu une baisse par rapport à l'année précédente de l'ordre de 26,1%. Concernant 2014, les budgets

communaux prévoient de nouveau une hausse considérable des recettes extraordinaires de 88,6% (+300,4 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 2013 ont été reportés au budget 2014.

## 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 2011 à 2015.

**Tableau 76 : Transferts de l'administration centrale au secteur communal de 2011 à 2015**

		2011	2012	2013	2014	2015
Transferts courants	en millions d'euros	134,7	161,2	126,3	133,4	125,7
	variation en %	-	19,7%	-21,7%	5,7%	-5,8%
Transferts en capital	en millions d'euros	184,3	223,5	227,6	256,2	298,7
	variation en %	-	21,3%	1,8%	12,6%	16,6%
Total	en millions d'euros	319,0	384,8	353,9	389,6	424,4
	variation en %	-	20,6%	-8,0%	10,1%	8,9%

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

Les chiffres pour 2011 à 2013 proviennent des comptes généraux de l'Etat ; 2014 : budget voté de l'Etat ; 2015 : projet de budget de l'Etat.

La Cour note une hausse importante des transferts qui sont passées de 319 millions d'euros en 2011 à 424,4 millions d'euros en 2015. Cette hausse est le corollaire financier de politiques gouvernementales accompagnant et promouvant de nouvelles missions en matière d'accueil des jeunes (maisons-relais) et en matière de politique de logement (pacte logement).

Les tableaux suivants donnent un aperçu des principaux transferts courants et des transferts en capital de l'administration centrale au secteur des administrations locales.

**Tableau 77 : Transferts courants**

Article budgétaire	Libellé	Projet de budget 2015
11.4.42.000	Part de la dotation de la CNPF, future « Zukunftskeess » au titre de la participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	74.154.375
02.8.43.000	Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical	12.842.000
09.1.43.003	Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical	12.842.000
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	2.000.000
22.0.43.041 /22.4.43.042	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	1.550.000
20.1.43.030	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et de personnel des parcs naturels	1.271.728

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 78 : Transferts en capital**

Article budgétaire	Libellé	Projet de budget 2015
	Fonds pour la gestion de l'eau	89.616.747
45.0.63.007	Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants	45.000.000
	Fonds d'équipement sportif national	33.159.555
	Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse	31.375.429
	Fonds pour la protection de l'environnement	23.872.500
39.1.63.000	Participation en capital de l'Etat aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base	22.500.000
45.0.63.007	Participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs: aide aux communes (loi modifiée du 25 février 1979)	16.126.775
	Fonds pour la réforme communale	14.000.000
52.3.63.023	Participation de l'Etat au financement par le Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) de la conduite d'eau potable de Grosbous à Junglinster via Mersch	3.500.000
	Fonds pour l'emploi	3.250.000
	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	3.155.091
	Fonds pour la promotion touristique	3.080.000

Source chiffres : IGF ; tableau : Cour des comptes

Contrairement aux exercices budgétaires précédents, le transfert courant « Part de l'Etat dans les majorations biennales et les majorations d'indice des fonctionnaires des secrétariats et recettes communaux » de 14.100.000 euros<sup>22</sup> est supprimé à partir de l'exercice 2015.

### 7.3 Analyse de la loi modifiant la comptabilité communale

L'objet principal de la loi du 30 juillet 2013 portant modification de la comptabilité communale (doc. parl. 6479A) consiste dans l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé et du plan pluriannuel de financement. Par ailleurs, les documents dits « quinzaine » sont remplacés par un état de la situation financière mensuelle à communiquer au ministère de tutelle.

Contrairement au plan comptable précédent, 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 permet de réaliser une consolidation des transferts entre les différentes entités publiques locales. Ainsi, le secteur des administrations publiques peut répondre aux dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et la gouvernance des finances publiques. En effet, l'article 5 de cette loi oblige le secteur à contribuer au respect des règles énoncées par le Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

#### 7.3.1 Plan comptable normalisé

Depuis l'exercice budgétaire 2013, toutes les communes utilisent le nouveau plan comptable institué par la nouvelle loi. Le nouveau plan a pour objectif d'être un outil comptable intégré capable de fournir des informations et des données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux.

La Cour constate que certaines opérations comptables sont enregistrées de façon différente par les administrations communales (par exemple les restitutions de l'impôt foncier). Par conséquent, elle recommande au ministère de tutelle de fournir des instructions précises aux administrations communales quant à l'enregistrement uniforme des opérations comptables. Ainsi, la fiabilité de certaines statistiques pourrait être améliorée permettant une meilleure interprétation des comptes.

---

<sup>22</sup> Budget 2014.

### 7.3.2 Système comptable

Dans son avis sur le budget de l'exercice 2012, la Cour a constaté que l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé se limite à un changement de la nomenclature des articles budgétaires, mais ne change rien au système comptable, c'est-à-dire le plan se base sur une comptabilité camérale et non sur une comptabilité générale en partie double.

En effet, le secteur des administrations locales continue 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.

Afin d'avoir une image plus 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.

### 7.3.3 Délais de transmission des comptes

La nouvelle loi a inséré 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 permet de disposer en temps utile des données à des fins statistiques et comparatives.

La Cour note qu'au 21 octobre 2014, soit 9 mois après la fin de l'exercice, 15 comptes relatifs à l'année budgétaire 2013 font toujours défaut.

La Cour constate qu'aucune sanction n'est prévue explicitement pour les communes qui n'ont pas transmis leurs 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. ».

En effet, le ministère peut seulement recourir à l'article 108 de la loi communale modifiée qui dispose qu'« après deux avertissements consécutifs envoyés sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception, le ministre de l'Intérieur ou le commissaire de district peut charger un

ou plusieurs commissaires spéciaux de se rendre sur les lieux aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du ministre de l'Intérieur. ».

La Cour est cependant d'avis que le ministère de tutelle doit disposer de moyens afin d'inciter les administrations locales à satisfaire aux besoins de statistiques dans le cadre des obligations internationales du Luxembourg.

### 7.3.4 Programmation pluriannuelle des administrations locales

Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle informe sur l'évolution du solde des administrations locales. Ainsi, le secteur affiche un excédent budgétaire de 44,9 millions d'euros en 2014 pour se transformer en un déficit de 53,5 millions d'euros en 2015. Ce solde négatif devrait se réduire pendant les exercices suivants pour atteindre 37,6 millions d'euros durant l'année budgétaire 2018.

Ces chiffres sont cependant à interpréter avec prudence. En effet, le volume 2 du projet de budget 2015 indique que « les prévisions pluriannuelles pour le secteur communal ont-elles été établies exceptionnellement encore une fois, comme par le passé, sur base d'une projection des données globales ventilées par codes SEC ainsi que sur base des paramètres actualisés en matière de revenus des communes. »<sup>23</sup>. Ceci s'explique par le fait qu'un certain nombre d'entités du secteur n'ont pas remis dans les délais imposés leurs plans pluriannuels de financement (PPF) nouvellement introduits par la loi portant réforme de la comptabilité communale.

Suivant l'article 12 du règlement grand-ducal afférent, « le plan pluriannuel du financement est à communiquer par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal et au ministère de l'Intérieur au plus tard le 15 février. Une mise à jour du plan pluriannuel de financement au 30 juin de chaque année est communiquée par le collège des bourgmestre et échevins au ministre de l'Intérieur au plus tard le 31 juillet. ». Il convient cependant de noter qu'un règlement grand-ducal du 4 février 2014 a modifié le délai de remise du PPF, si les indicateurs à communiquer par le Gouvernement aux communes n'interviennent qu'après le 1<sup>er</sup> janvier. Comme ceci a été le cas pour l'année courante, le délai a été reporté du 15 février au 30 avril 2014.

A la date du 8 octobre 2014, 96 communes sur 106, 46 syndicats sur 63, 28 offices sociaux sur 30, 4 établissements publics sur 6 et 1 syndicat international sur 3, soit au total 175 entités sur 208 (84,1%), ont transmis un plan pluriannuel de financement au ministère de tutelle.

---

<sup>23</sup> Projet de budget 2015, volume 2, page 28.

La Cour se doit de constater que 15,9% des entités du secteur des administrations locales n'ont pas encore remis le document alors que le délai est dépassé de plus de cinq mois.

### 7.3.5 Communication des états financiers

La nouvelle loi a remplacé le document dit « quinzaine » par un état de la situation financière mensuelle. Il « comprend tous les comptes financiers, tous les comptes de tiers de la classe 4 et la récapitulation des totaux de tous les chapitres budgétaires au dernier jour du mois. ». Par le biais de cet outil, 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.

A cet état de la situation financière mensuelle s'ajoute un autre document dénommé « état détaillé de la situation financière » qui devait, selon les auteurs de la loi (doc. parl. 6479/00), servir de base aux communications des instances étatiques pour répondre aux exigences des organisations internationales, notamment au pacte de stabilité.

La Cour constate d'abord que l'article 15 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions de la loi communale reste muet quant au moment et à la fréquence de transmission de l'état détaillé. En effet, le règlement en question dispose que « la transmission du document au ministre de l'Intérieur se fait dans le mois de la demande par voie électronique ».

Par ailleurs, la Cour constate que cette disposition est restée lettre morte, comme aucun état détaillé de la situation financière n'a été demandé aux communes.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 18 novembre 2014.

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)