

Avis

sur le projet de loi 7050 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017
et le projet de loi 7051 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	7
2. Les éléments clés du projet de budget 2017	9
2.1. Evolution de la croissance économique.....	9
2.2. La réforme fiscale de 2017	12
2.3. Evolution de l'objectif budgétaire à moyen terme de l'administration publique.....	18
2.4. Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »	21
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	33
3.1. La situation financière de la Trésorerie de l'Etat	33
3.2. Les participations de l'Etat	35
3.3. Les garanties accordées par l'Etat.....	42
3.4. Conclusions.....	44
4. La dette publique	47
4.1. La dette de l'Etat central	47
4.2. La dette consolidée de l'administration publique	51
4.3. Conclusions.....	55
5. Commentaire du budget des recettes	57
5.1. Considérations générales	57
5.2. L'évolution des recettes budgétaires.....	57
5.3. Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, de la consommation de carburant et du commerce électronique	63
5.4. Estimations effectuées par la Cour	71
5.5. Conclusions.....	86
6. Commentaire du budget des dépenses	87
6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2016	87
6.2. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : déficit public.....	88
6.3. Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	97
6.4. Conclusions.....	109
7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	111
7.1. Aperçu global.....	111
7.2. Evolution financière 2015 à 2020.....	112



Table des matières -suite

7.3. Les avoirs des fonds spéciaux	121
7.4. Les dépenses des fonds spéciaux.....	123
7.5. Les dépenses d'investissement	124
7.6. Les investissements directs de l'administration centrale suivant SEC 2010	129
7.7. Les investissements indirects de l'administration centrale suivant SEC 2010.....	131
7.8. Conclusions.....	132



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2020 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

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

2. Les éléments clés du projet de budget 2017

Selon les explications du ministre des Finances, le projet de budget pour l'année 2017 a pour ambition d'orienter les finances publiques vers une amélioration de la qualité de vie de la population, le renforcement de la solidarité et l'augmentation de la compétitivité du Grand-Duché à l'international.

Pour ce faire, le projet de budget prévoit un niveau d'investissements record de 2.362 millions d'euros, dont un quart est dédié aux investissements environnementaux et climatiques, l'embauche de 1.044 personnes, dont plus de la moitié dans le domaine de l'enseignement, ainsi qu'une hausse significative des dépenses en prestations sociales.

Ainsi, arrivée à mi-parcours depuis son investiture, il semblerait que la coalition au pouvoir ait révisé ses priorités budgétaires. Alors que lors de la première partie de son mandat, le Gouvernement avait axé son action sur des mesures de consolidation afin de redresser les finances publiques - augmentation de la TVA, introduction d'un nouvel impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT), déploiement de toute une série de mesures, au total 258, censées diminuer les dépenses publiques, il s'oriente désormais vers une politique budgétaire plus généreuse qui s'accompagne d'une réforme fiscale tendant notamment à augmenter le pouvoir d'achat des ménages.

La Cour a procédé par la suite à une analyse détaillée de l'estimation des prévisions de croissance économique luxembourgeoise, européenne et mondiale. Ensuite, après une brève présentation des principales mesures découlant de la mise en œuvre de la réforme fiscale, elle met en exergue son incidence sur le solde budgétaire. Finalement, la Cour se penche sur l'impact actualisé des mesures de restructuration sur le budget.

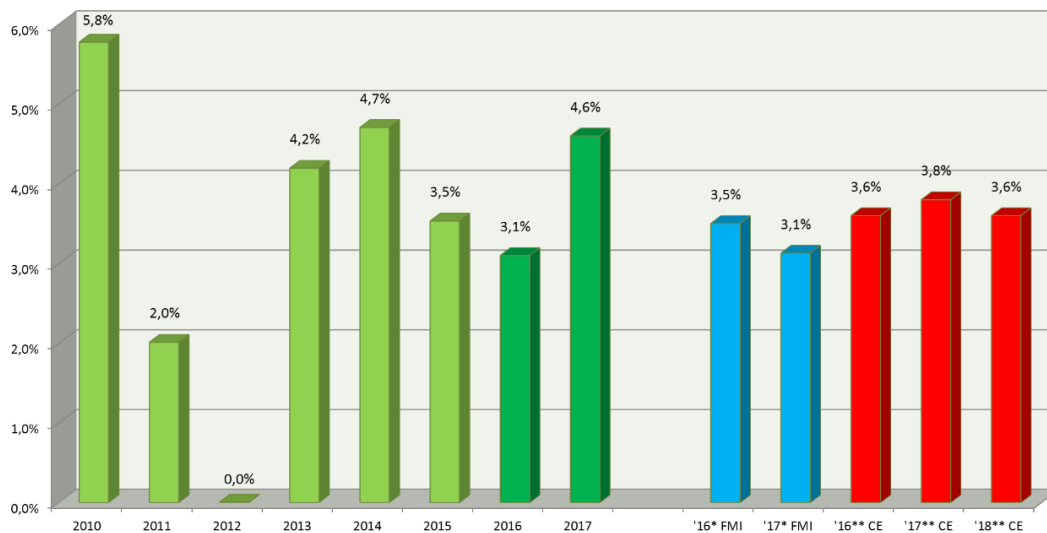
2.1. Evolution de la croissance économique

Les prévisions de croissance du PIB en volume du STATEC, reprises au niveau du projet de budget, se chiffrent à 3,1% pour 2016 et 4,6% pour 2017. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2016 prévoient une croissance moins importante du PIB avec 3,1% en 2017 par rapport à l'année précédente. Pour rappel, la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 du 29 avril 2016 prévoyait une croissance du PIB en volume de 4,5% en 2017.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne de novembre 2016 prévoient une croissance du PIB de 3,6% pour 2016 et même de 3,8% pour 2017. En 2018, la croissance du PIB atteindrait 3,6% d'après la Commission européenne.

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

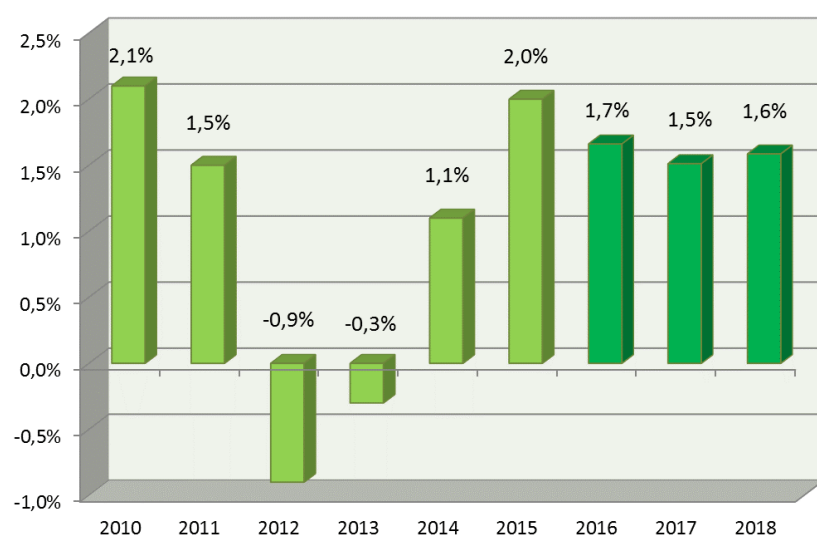
**Graphique 1 : Evolution de la croissance économique « Luxembourg »
(PIB en volume)**



Source chiffres : STATEC (octobre 2016), projet de budget 2017, *FMI (octobre 2016), **CE (novembre 2016) ; graphique : Cour des comptes

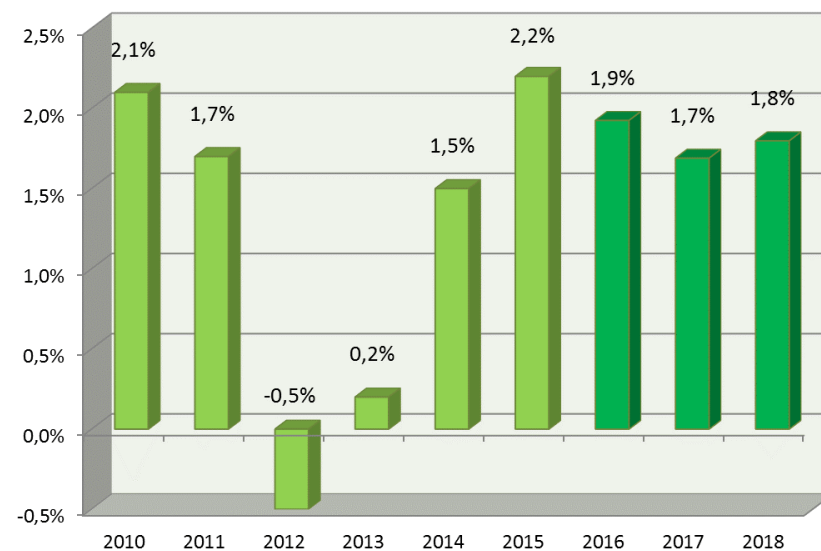
En ce qui concerne l'évolution de la croissance économique au niveau européen et mondial, les graphiques suivants reprennent les évolutions correspondantes pour la période 2010 à 2018.

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



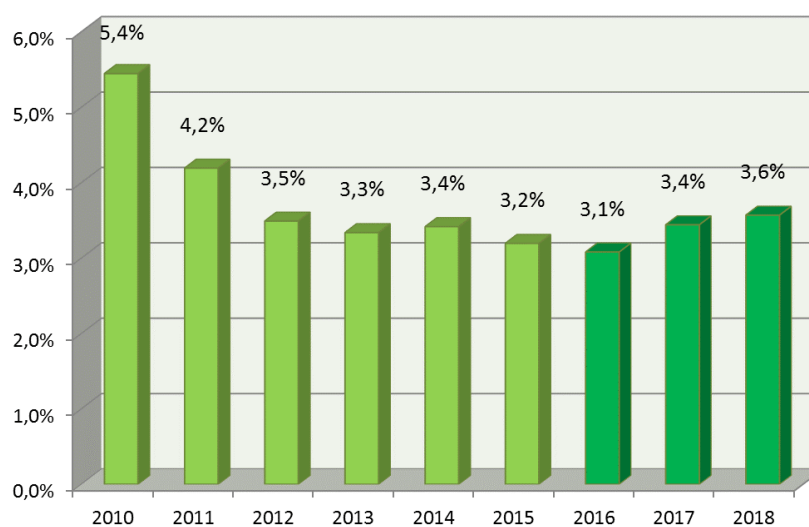
Source chiffres : EUROSTAT, FMI (octobre 2015) ; graphique : Cour des comptes

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



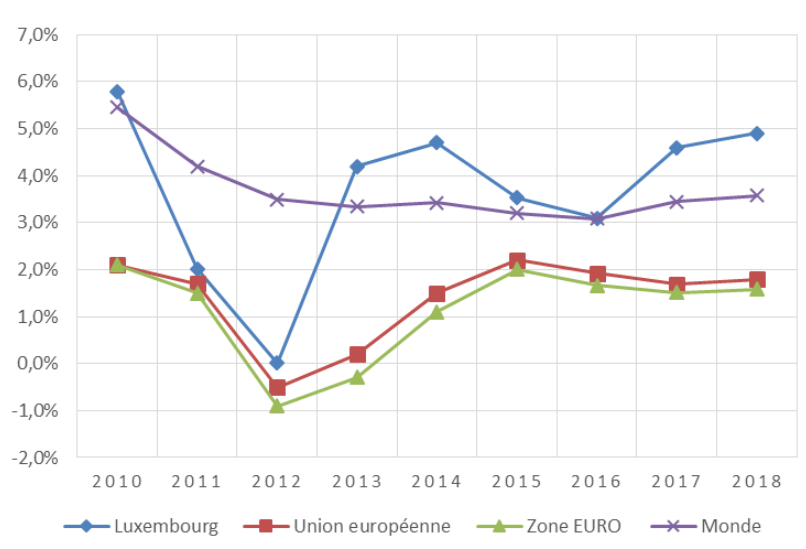
Source chiffres : EUROSTAT, FMI (octobre 2015) ; graphique : Cour des comptes

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



Source chiffres : FMI (octobre 2016) ; graphique : Cour des comptes

Le graphique suivant regroupe ces quatre évolutions. Le Grand-Duché suit la tendance européenne tout en dépassant les niveaux atteints de l'Union européenne et de la zone EURO. Pour 2017 et 2018, la croissance du Luxembourg dépasserait même la croissance mondiale.

Graphique 5 : Evolution de la croissance économique 2010 à 2018 (PIB en volume)

Source chiffres : STATEC, EUROSTAT, FMI (octobre 2016), projet de budget 2017 ; graphique : Cour des comptes

2.2. La réforme fiscale de 2017

Dans son programme de 2013, le Gouvernement avait annoncé la réforme fiscale de 2017 : « *Le Gouvernement procédera à une réforme fiscale qui devra répondre aux critères de la prévisibilité et stabilité en matière fiscale, de la compétitivité du Luxembourg en matière fiscale, tant au niveau des sociétés qu'au niveau des personnes physiques, de la pérennisation des emplois et de l'équité sociale s'assurant une contribution équitable au financement des dépenses publiques des différentes catégories de contribuables et de revenus.* »

Selon la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 du 29 avril 2016 (PSC) « *Le paquet de mesures telles qu'il a été arrêté par le Gouvernement et annoncé le 29 février 2016 et le 21 avril 2016, vise à faire évoluer le système fiscal vers plus de justice, plus d'efficacité, de simplicité et de compétitivité. Les mesures couvrent aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques. Cette réforme fiscale ayant un impact non neutre sur la situation budgétaire du pays se justifie d'autant plus à la lumière de l'évolution très favorable des finances publiques au cours des dernières années 2014, 2015 et 2016, notamment grâce à l'action du Gouvernement. La réforme fiscale ne remettra pas en cause les objectifs budgétaires que le Gouvernement s'est donnés, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette en-dessous de 30% du PIB à moyen et long terme.* »

2.2.1. Principales mesures de la réforme fiscale

Le projet de loi n° 7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 a été déposé à la Chambre des Députés en date du 26 juillet 2016. Les principales mesures de la réforme fiscale sont les suivantes et ayant pour objectifs selon le Gouvernement :

2.2.1.1. Au niveau des personnes physiques

Pour plus d'équité sociale

- Révision du barème d'imposition pour y introduire plus de linéarité. Ainsi, un taux de 8% sera déjà appliqué à partir d'un revenu de 11.265 euros par an. Ce taux augmente plus faiblement que précédemment par rapport au salaire. En effet, à présent, le taux de 39% ne s'applique qu'à partir d'un revenu de 45.897 euros (par rapport à 41.500 euros auparavant) ;
- Introduction d'une nouvelle tranche d'imposition de 41% pour les revenus supérieurs à 150.000 euros et de 42% pour les revenus supérieurs à 200.000 euros par an ;
- Adaptation du crédit d'impôt pour les salariés (CIS), pour les pensionnés (CIP) et pour les ménages monoparentaux (CIM). Ainsi, le CIS et le CIP passeront du montant forfaitaire actuel de 300 euros à 600 euros pour des revenus allant de 11.265 euros à 40.000 euros par an, pour ensuite décroître progressivement et tendre vers 0 lorsque les revenus sont compris entre 40.000 euros et 80.000 euros. En ce qui concerne le CIM, celui-ci passera du montant forfaitaire actuel de 750 euros à 1.500 euros pour les revenus inférieurs ou égaux à 35.000 euros et baissera progressivement de 1.500 euros à 750 euros par an pour les revenus se situant entre 35.000 euros et 105.000 euros. Par ailleurs, le montant des rentes alimentaires qui ne réduit pas le CIM passera de 1.920 euros à 2.208 euros par an;
- La retenue à la source libératoire passe à 20% pour des intérêts annuels supérieurs à 250 euros ;
- Les couples mariés auront le choix d'opter pour l'individualisation de l'impôt à partir de 2018.

Pour plus de pouvoir d'achat

- Suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT) de 0,5% à partir de 2017 ;
- La valeur faciale des chèques repas passe de 8,40 euros à 10,80 euros, soit une augmentation de 30% ;
- L'abattement pour l'assurance prévoyance vieillesse passe à 3.200 euros et n'est plus lié à l'âge ;

- L'abattement des charges extraordinaires pour enfants ne vivant pas au sein du ménage sera augmenté de 540 euros et s'élèvera ainsi à 4.020 euros par année d'imposition ;
- Déduction fiscale des frais i) liés à la garde d'enfants, ii) d'assistance aux personnes âgées ou iii) de domesticité à hauteur de 5.400 euros par an contre 3.600 euros actuellement.

Pour inciter le passage au transport individuel propre

- Abattement fiscal jusqu'à 5.000 euros pour l'achat de véhicules propres (électriques ou à hydrogène) et de 300 euros pour l'achat de vélos électriques ;
- Favoriser le recours à des voitures de fonction à faibles émissions ;
- Installation de 1.600 bornes électriques à travers le pays à l'horizon 2020.

Pour assurer un traitement fiscal égal entre résidents et frontaliers

- Offrir la possibilité aux couples mariés non-résidents d'opter pour l'imposition individuelle à partir de 2018 ;
- Les frontaliers pourront profiter des mêmes abattements fiscaux que les résidents.

Pour faciliter l'accès au logement

- Incitations fiscales pour stimuler les ventes de biens immobiliers et de terrains en ramenant au quart du taux global (contre 50% actuellement) l'imposition sur les plus-values immobilières réalisées par des particuliers. Cette mesure sera temporaire et s'appliquera du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017 ;
- Exonération de la moitié des loyers imposables lorsque la location est confiée à des organismes sociaux agréés ;
- Abolition de la « valeur locative » du domicile principal ;
- Augmentation du montant déductible au titre des intérêts débiteurs du prêt hypothécaire : Le montant déductible passe de 1.500 euros à 2.000 euros pendant les 5 premières années d'occupation, puis de 1.125 euros à 1.500 euros pour les 5 années subséquentes et finalement de 750 euros à 1.000 euros pour les années ultérieures ;
- Le plafond de déduction des contrats d'épargne-logement pour les contribuables âgés de maximum 40 ans va doubler pour passer de 672 euros à 1.344 euros par an.

Pour lutter contre la fraude fiscale

- Nuancement de la fraude fiscale : Désormais, il y aura une distinction entre la « fraude fiscale simple » qui sera sanctionnée par voie administrative et la « fraude fiscale aggravée » ainsi que « l'escroquerie fiscale » sanctionnées par voie pénale ;
- Rendre obligatoire le recours à une comptabilité régulière pour les professions libérales se prévalant d'un chiffre d'affaires supérieur à 100.000 euros.

2.2.1.2. Au niveau des entreprises

- Baisse de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) qui passera de 21% à 19% en 2017 et à 18% à partir de 2018 ;
- Pour les entreprises de petite taille, l'IRC de 20% qui s'applique actuellement passera à 15% jusqu'à un revenu imposable de 25.000 euros et ce dès 2017 ;
- L'impôt sur la fortune minimum des sociétés de participations financières passe de 3.210 euros à 4.815 euros par an ;
- Exonération de la plus-value sur des biens immeubles en cas de transmission d'une entreprise. La plus-value ne sera imposable qu'en cas de vente de ces biens immobiliers ;
- Introduction d'une réserve immunisée d'impôt pour investissement ;
- Augmentation d'un point de pourcent de la bonification d'impôt pour investissement ;
- Limitation du régime des pertes fiscales reportées. Dès 2017, les pertes ne pourront pas être reportées au-delà d'un horizon de 17 ans et à concurrence de maximum 75% du bénéfice annuel ;
- L'abattement pour nouveaux investissements des exploitations agricoles passera de 150.000 euros à 250.000 euros : Abattement de 30% pour les investissements inférieurs à 250.000 euros et de 20% pour les investissements supérieurs à ce montant ;
- Extension jusqu'au 31 décembre 2019 de la bonification d'impôt sur le revenu en cas de recrutement de chômeurs. Celle-ci s'élève à 15% de la rémunération brute de la personne embauchée.

2.2.2. Impact de la réforme fiscale sur les finances publiques

Selon le PSC, l'impact de la réforme fiscale sur le budget peut être détaillé de la façon suivante :

Tableau 6 : Impact budgétaire agrégé net de la réforme fiscale

	2017	2018	2019	2020
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	-10.000.000	-98.000.000	-98.000.000	-98.000.000
Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS)	-273.000.000	-275.000.000	-275.000.000	-275.000.000
Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	-36.000.000	-95.000.000	-125.000.000	-125.000.000
Impôt sur la fortune (IF)	35.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000
Retenue à la source libératoire (RELIBI)	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000

	2017	2018	2019	2020
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	-110.000.000	-110.000.000	-110.000.000	-110.000.000
Impôt de solidarité	-24.169.216	-34.903.828	-36.386.031	-36.386.031
Lutte contre la fraude fiscale	25.000.000	40.000.000	50.000.000	50.000.000
Total	-373.169.216	-502.903.828	-524.386.031	-524.386.031

Sources chiffres : 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Ainsi, pour la période 2017 à 2020, l'impact budgétaire moyen découlant de la mise en œuvre de la réforme fiscale s'élève à -481 millions d'euros.

La diminution moyenne des recettes par poste sur l'horizon sous revue s'élève à :

- Retenue d'impôt sur les traitements et salaires -275 millions d'euros
- Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire -110 millions d'euros
- Impôt sur le revenu des collectivités -95 millions d'euros
- Impôt sur le revenu des personnes physiques -76 millions d'euros
- Impôt de solidarité..... -33 millions d'euros

L'augmentation moyenne des recettes par poste sur l'horizon sous revue s'élève à :

- Impôt sur la fortune 46 millions d'euros
- Lutte contre la fraude fiscale..... 41 millions d'euros
- Retenue à la source libératoire..... 20 millions d'euros

Ces prévisions représentent une quantification « *prima facie* » des implications budgétaires de la réforme fiscale en ce sens qu'elles ne prennent pas en compte les effets dynamiques liés à de possibles effets indirects sur les principales variables macroéconomiques et sur les finances publiques ainsi que les effets dynamiques liés à la croissance des bases fiscales sous-jacentes.

Par ailleurs, ces résultats correspondent à l'impact net de la réforme fiscale puisqu'ils contiennent des mesures qui induisent des baisses d'impôt et des mesures susceptibles de générer davantage de recettes.

2.2.3. Recommandations du Conseil de l'Union européenne

Dans le cadre du Semestre européen 2016, le Conseil de l'Union européenne a fait les recommandations suivantes en relation avec la réforme fiscale : « *Les autorités luxembourgeoises ont annoncé les grandes lignes d'une réforme fiscale globale, qui devrait entrer en vigueur en 2017. Cette réforme prévoit des modifications essentiellement dans le domaine de la fiscalité directe, tant pour les particuliers que pour les*

entreprises. Elle vise à réduire progressivement le taux de l'impôt sur les sociétés (en vue de stimuler la compétitivité) et à renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en vue de renforcer l'équité). Parallèlement, l'augmentation de certaines dépenses fiscales, en particulier en ce qui concerne l'immobilier, risque de réduire la base d'imposition. Certaines évolutions internationales pourraient également avoir des incidences sur la conception du système fiscal luxembourgeois et mettre en évidence la fragilité d'une partie au moins des recettes fiscales. Afin de mieux assurer la prévisibilité de ces dernières, il est possible d'élargir plus l'assiette fiscale, en particulier en revoyant le niveau d'imposition actuellement peu élevé des biens immobiliers et en ayant davantage recours à d'autres sources, notamment la fiscalité environnementale... »¹

Selon les instances européennes, l'optimisation du système fiscal du Luxembourg serait tributaire d'une augmentation de la taxation immobilière et environnementale.

En ce qui concerne la fiscalité des biens immobiliers, l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB et se situe ainsi au plus bas par rapport aux autres pays de l'Union européenne puisque celui-ci s'élève à 1,4% en moyenne. Il existe par conséquent une importante marge de manœuvre dans ce domaine. Toutefois, vu les prix de l'immobilier au Luxembourg, une telle augmentation fiscale rendrait encore plus difficile l'accès au logement et pourrait produire des effets indésirables. Il s'agit donc de manier cet instrument fiscal avec la plus grande prudence.

Pour ce qui a trait à la fiscalité environnementale, la réforme fiscale se limite à introduire un abattement fiscal pour l'achat de moyens de transport sans émissions de dioxyde de carbone et d'une différenciation de la fiscalité des voitures de fonction qui tient compte du niveau de leurs émissions. Dans ce domaine, d'autres mesures sont envisageables pour orienter les acteurs économiques vers des comportements plus écologiques et augmenter les recettes fiscales notamment par le biais d'une augmentation des taxes sur les produits pétroliers, des taxes sur le transport et des taxes sur la pollution.

2.2.4. Conclusions

La Cour constate que la réforme fiscale ne sera pas budgétairement neutre et atténue les efforts d'assainissement des finances amorcés par l'exécution des mesures de restructuration budgétaire et du « Paquet pour l'avenir ».

¹ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016

2.3. Evolution de l'objectif budgétaire à moyen terme de l'administration publique

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a transposé en droit national toute une série d'engagements européens afin d'encadrer les politiques économiques et budgétaires des Etats signataires en vue de garantir la viabilité à long terme de leurs finances publiques.

Selon cette loi, le Gouvernement se voit dans l'obligation de déposer, parallèlement au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses, un projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle couvrant une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes.

La loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) fixe l'objectif à moyen terme (OMT)² que le solde budgétaire structurel de l'administration publique doit atteindre afin de respecter ses engagements. Le solde structurel correspond au solde nominal de l'administration publique, c'est-à-dire à la différence entre ses recettes et ses dépenses sur une année civile, corrigé, d'une part des effets conjoncturels du cycle économique et, d'autre part, des événements de nature exceptionnelle. L'OMT ainsi défini par le Gouvernement ne peut cependant pas être inférieur à une valeur minimale établie par les instances européennes en fonction des particularités de chaque pays.

L'OMT ciblé par le Gouvernement jusqu'en 2016 s'élève à 0,5% du PIB, ce qui signifie que le solde structurel de l'administration publique - qui se compose des soldes de l'Etat central, des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale - doit être en surplus. Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 fixe l'OMT à un déficit de -0,5% du PIB à partir de 2017.

A côté de la loi de programmation financière pluriannuelle, le Gouvernement soumet chaque année au printemps son « Programme de Stabilité et de Croissance » (PSC) aux autorités européennes dans le cadre du Semestre européen. Il s'agit d'un cycle qui se concentre sur les six premiers mois de l'année pendant lequel les Etats membres alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et objectifs définis au niveau de l'UE. A l'instar de la LPFP, le PSC présente la trajectoire des finances publiques et notamment, le solde structurel de l'administration publique, sur une période de quatre ans.

La Cour procède à une analyse des prévisions du solde structurel telles que retenues dans la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 publiée

² Voir à ce sujet également le Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2015.

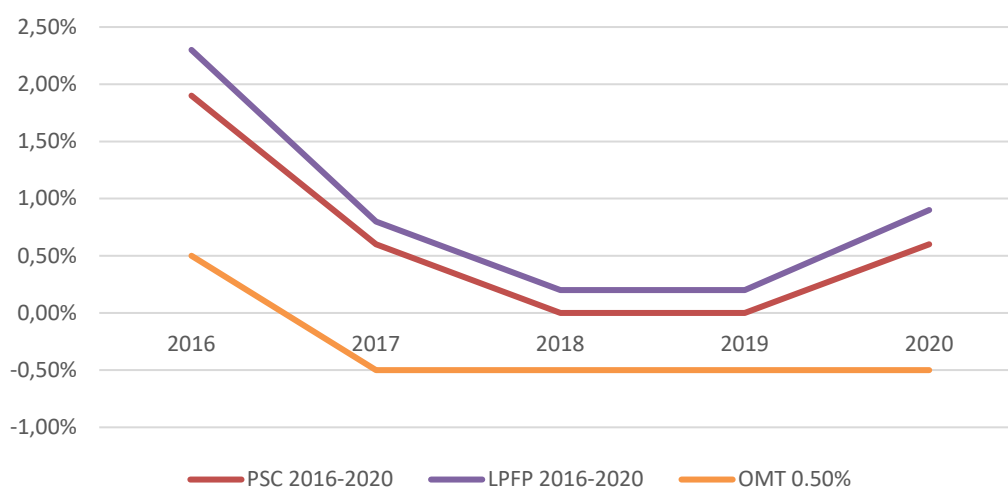
en avril et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 qui date d'octobre.

Tableau 7 : Evolution du solde structurel de l'administration publique selon le PSC et la LPFP

	2016	2017	2018	2019	2020
Solde de l'administration publique PSC	+1,9%	+0,6%	+0,0%	+0,0%	+0,6%
Solde de l'administration publique LPFP	+2,3%	+0,8%	+0,2%	+0,2%	+0,9%
Variation	+0,4%	+0,2%	+0,2%	+0,2%	+0,3%

Sources chiffres : 17^e actualisation PSC 2016-2020, projet LPFP 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (en % du PIB)

Graphique 8 : Evolution du solde structurel de l'administration publique selon le PSC et la LPFP



Sources chiffres : 17^e actualisation PSC 2016-2020, projet LPFP 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

La Cour constate qu'entre les prévisions du PSC 2016-2020 d'avril et celles de la LPFP 2016-2020 d'octobre, le solde structurel a été revu à la hausse de quelque 0,26% en moyenne sur la période sous revue.

Par ailleurs, le solde structurel qui, selon les dernières prévisions s'élèvera à +2,3% en 2016, connaîtra une baisse significative les années suivantes puisqu'il descendra à +0,8% en 2017, puis à +0,2% en 2018 et en 2019 pour remonter à +0,9% en fin de période. Cette détérioration est en grande partie imputable à la réforme fiscale qui entrera en vigueur à partir de janvier 2017.

Le tableau suivant rappelle l'impact de la réforme fiscale sur les finances publiques :

Tableau 9 : Impact budgétaire de la réforme fiscale

	2017	2018	2019	2020
Implications budgétaires de la réforme fiscale	-373.169.216	-502.903.828	-524.386.031	-524.386.031

Sources chiffres : 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Selon les projections reprises dans le tableau ci-dessus, il apparaît que la réforme fiscale n'est pas budgétairement neutre puisque son impact moyen est estimé à 481 millions d'euros par an sur la période 2017-2020.

En effet, en neutralisant l'incidence budgétaire de la réforme fiscale sur le solde nominal de l'administration publique, les soldes structurels seraient les suivants :

Tableau 10 : Solde structurel hors réforme fiscale

	2017		2018		2019		2020	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
Solde nominal de l'administration publique	152,8	0,3%	171,6	0,3%	275,7	0,4%	474,7	0,7%
Coût de la réforme fiscale	373,2	-	502,9	-	524,4	-	524,4	-
Solde nominal de l'administration publique hors réforme fiscale	526,0	0,9%	674,5	1,1%	800,1	1,2%	999,1	1,4%
Solde structurel hors réforme fiscale ³	-	1,4%	-	1,0%	-	1,0%	-	1,6%

Sources chiffres : projet LFPF 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Hors réforme fiscale, le solde structurel de l'administration publique se situerait entre 1% et 1,6% de 2017 à 2020, donc largement en-dessus de l'OMT de +0,5% du PIB.

³ Le calcul du solde structurel se base sur la méthodologie de la Commission européenne. Pour plus de détails, consulter l'annexe 5 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020.

Tableau 11 : Evolution de la dette publique

	2016	2017	2018	2019	2020
Evolution de la dette publique	12.382,5	13.474,4	14.475,7	15.343,4	15.997,7

Sources chiffres : projet LPFP 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (en millions d'euros)

Il convient de rappeler que le Grand-Duché, de par son modèle de croissance, sera confronté à moyen terme à toute une série de défis importants liés, entre-autres, au vieillissement de la population et au besoin d'investissements.

A ce sujet, la Cour renvoie au Rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2015 et plus précisément au point : « 3.2 Quel objectif à moyen terme pour le Luxembourg ? » par lequel elle expose les incidences d'une diminution de l'objectif à moyen terme sur l'économie du Luxembourg.

Conclusions

Dans la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 du 29 avril 2016 il était écrit. « *La réforme fiscale ne remettra pas en cause les objectifs budgétaires que le Gouvernement s'est donnés, à savoir le respect de l'OMT et la stabilisation de la dette en-dessous de 30% du PIB à moyen et long terme.* »

Le Gouvernement a cependant décidé de le fixer à -0,5% du PIB à partir de 2017. En effet, le solde structurel de 2017 et de 2018, qui est estimé à 0,2% du PIB, aurait été en dessous de l'ancien OMT qui était de +0,5% du PIB.

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

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. Dans le cadre de l'établissement du projet de budget pour l'exercice 2015, le Gouvernement a donc pris des mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses de l'administration publique pour les années à venir se composant de trois parties à savoir :

- 1) les 258 mesures du paquet pour l'avenir (« Zukunftspak ») ;
- 2) l'augmentation de certains taux de la TVA ;
- 3) la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

Dans le présent chapitre la Cour passera en revue :

- l'estimation actualisée de l'incidence financière des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet pour l'avenir telle que reprise dans la note de l'inspection générale des finances du 22 août 2016 ;
- l'incidence financière effective des mesures de restructuration budgétaire et des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet pour l'avenir pour l'exercice 2015.

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

La Cour tient à préciser que contrairement aux exercices précédents, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 ne prévoit pas d'article arrêtant l'effort de restructuration des comptes de l'administration publique pour la période en question. Le projet de budget de l'exercice 2017 se limite essentiellement à faire référence à la note actualisée de l'inspection générale des finances du 22 août 2016.

2.4.1. Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2017

Selon le projet de budget, l'incidence budgétaire des mesures de restructuration se présente donc comme suit :

Tableau 12 : Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2017 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	474,3	630,0	597,0	704,0	742,0	796,0

Source chiffres : Note du Ministère des Finances du 22 août 2016 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 13 : Détails par mesure de restructuration prévus au projet de budget de l'Etat 2017 (en millions d'euros)

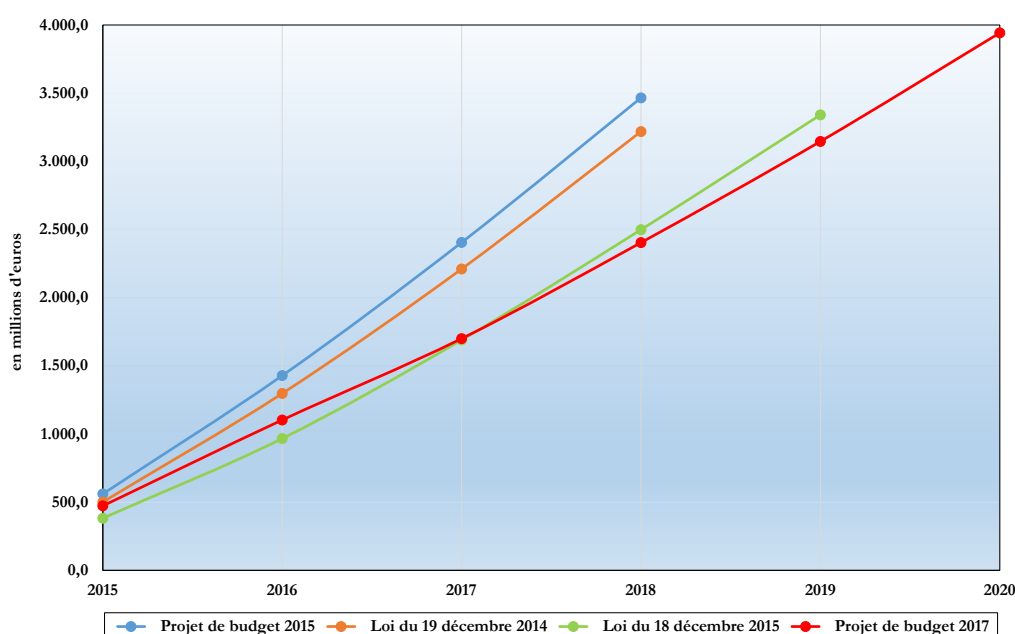
Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Paquet pour l'avenir	182,7	226,7	264,6	368,6	396,8	450,6
Augmentation TVA	207,0	303,0	317,0	330,0	343,0	343,0
Impôt d'équilibrage	84,6	100,0	15,0	5,0	2,0	2,0

Source chiffres : Note du Ministère des Finances du 22 août 2016 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Dans le graphique suivant, la Cour esquisse l'évolution de l'impact budgétaire cumulé des mesures au niveau des comptes de l'administration publique pour la période de 2015 à 2020.

Graphique 14 : Impact budgétaire cumulé des mesures de restructuration



Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que non seulement la mise en œuvre des mesures de restructuration a été retardée, mais que le programme n'a pas été mis en œuvre dans son intégralité. En effet selon les prévisions initiales, l'incidence budgétaire globale des mesures de restructuration devrait se chiffrer à 3.466 millions d'euros pour les exercices 2015 à 2018. Selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé pour cette période ne serait que de 2.405 millions d'euros. Il s'agit donc d'une moins-value de 1.061 millions d'euros, soit une baisse de 31%.

Pour l'exercice 2016, les prévisions initiales tablaient sur une incidence budgétaire des mesures de restructuration de 867,9 millions d'euros. Selon la dernière évaluation du Gouvernement, l'effet escompté se chiffre à seulement 630,0 millions d'euros, soit une baisse de 237,9 millions d'euros (27,4%).

Pareille situation est à relever pour l'exercice 2017 avec une moins-value de 379,5 millions d'euros (38,9%) et pour l'exercice 2018 avec une baisse de 357 millions d'euros (33,7%). La Cour note que pour les exercices 2017 et 2018, la moins-value est sensiblement plus élevée que pour l'exercice 2016. En fait, à partir de 2017 la réforme fiscale annule la mesure de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire rapportant quelque 110 millions d'euros par an. A noter que l'évaluation financière actualisée du 8 septembre 2016 tient déjà compte de cette modification.

2.4.2. Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire pour l'exercice 2015

Le tableau et le graphique suivants représentent l'impact budgétaire des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2015 sur les comptes de l'administration publique, tels qu'ils ont été publiés successivement dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, dans la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, dans la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 et dans le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015.

Tableau 15 : Incidence budgétaire des mesures de restructuration pour l'exercice 2015 (en millions d'euros)

	Projet de budget 2015	Loi du 19 décembre 2014	Loi du 18 décembre 2015	Compte général provisoire de l'exercice 2015
1. Mesures de restructuration				
Recettes	392,0	353,0	241,5	-
Dépenses	-168,9	-148,7	-141,2	-
Total des mesures de restructuration	560,9	501,7	382,7	474,3
2. Détail par mesure				
258 Mesures du paquet	191,7	172,5	161,6	182,7
Augmentation de certains taux de TVA	250,2	250,2	141,0	207,0
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	119,0	80,0	80,0	84,6

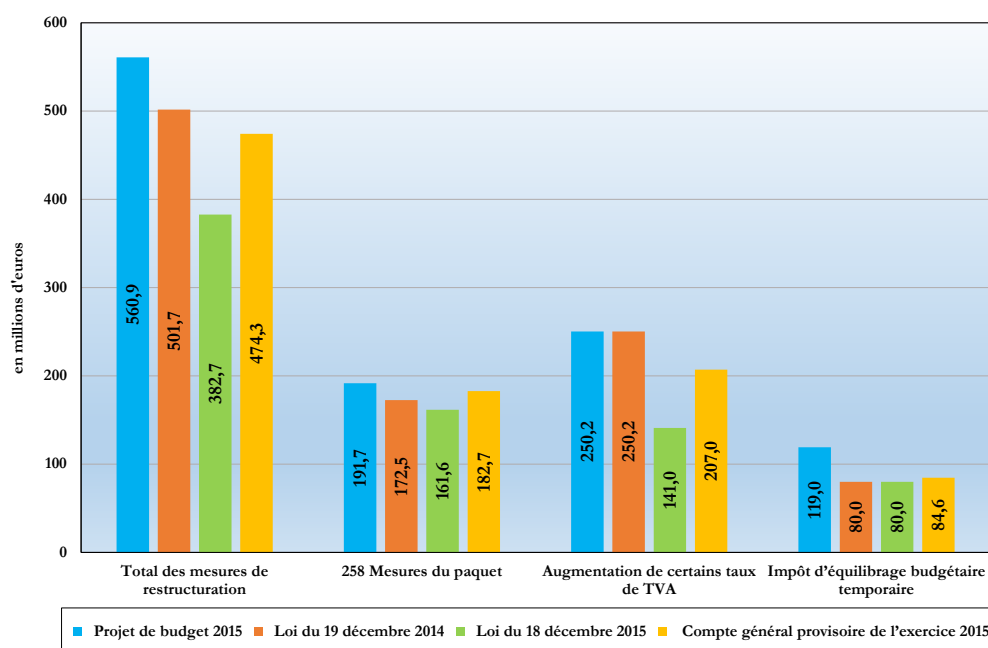
Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014, loi du 18 décembre 2015 et compte général provisoire 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau précédent que pour l'exercice 2015, l'impact financier des mesures de restructuration a été revu à la baisse à raison de quelque 87 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales et concernant le paquet pour l'avenir une baisse de 9 millions d'euros est à relever. Cependant, en comparant l'impact budgétaire réel aux estimations du Gouvernement présentées dans le cadre du projet de budget 2016, une évolution positive est à noter.

La Cour tient à signaler que les mesures de restructuration budgétaire se concentrent majoritairement sur les recettes publiques. En fait l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire totalisent 61,5% des mesures budgétaires.

Dans le graphique suivant la Cour présente l'impact des principales mesures de restructuration relatives à l'exercice 2015.

Graphique 16 : Comparaison des incidences budgétaires des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2015



Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014, loi du 18 décembre 2015 et compte général provisoire 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour ce qui est de l'augmentation de la TVA, l'incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 207 millions d'euros contre 250,2 millions d'euros prévus initialement, soit une différence de -43,2 millions d'euros (-17,3%).

En ce qui concerne la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, l'incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 84,6 millions d'euros contre 119 millions d'euros prévus initialement, soit une baisse de 34,4 millions d'euros (-28,9%).

2.4.3. Evolution financière du paquet pour l'avenir pour l'exercice 2015

De prime abord la Cour tient à signaler que pour l'exercice 2015, 55% des mesures proposées par le Gouvernement n'avaient pas d'incidence financière.

Dans le tableau suivant, la Cour reprend les six mesures du paquet pour l'avenir ayant eu en 2015 l'impact financier le plus significatif sur les comptes de l'administration publique.

**Tableau 17 : Mesures du paquet pour l'avenir à impact financier significatif en 2015
(en milliers d'euros)**

N°	Description des mesures	Impact financier effectif
112	FCDF: Non prise en compte de l'augmentation de la TVA au 1.1.2015 pour le calcul des dotations futures des communes et affectation d'une partie du produit de l'augmentation de la TVA au financement de l'établissement public chargé de la gestion des services de secours	25.022
169	Report dans le temps des dépenses de l'Etat à titre d'investissements immobiliers au profit des établissements hospitaliers	24.600
110	Suppression de la prise en charge par l'Etat des majorations biennales des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale	14.791
207	Incidence sur la contribution de l'Etat des mesures de réduction des dépenses (Gel de la valeur monétaire, application plus restrictive par la Cellule d'évaluation et d'orientation des critères d'octroi des prestations)	10.044
256	Mesures dans le domaine de l'assurance dépendance	25.109
255	Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité	22.371

Tableau : Cour des comptes

Ces six mesures ont un impact budgétaire de 122 millions d'euros et elles représentent donc 66,7% des incidences budgétaires du paquet. En incluant l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, huit mesures de restructuration sont à la base de 87,2% des incidences budgétaires globales.

Le tableau suivant représente le taux de réalisation du paquet pour l'avenir par ministère.

Tableau 18 : Taux de réalisation du paquet pour l'avenir par ministère (en milliers d'euros)

	Impact financier prévu	Impact financier effectif	Taux de réalisation
Ministère des Affaires étrangères et européennes	1.616	1.538	95,17%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	1.517	2.512	165,59%
Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la Coopération et de l'action humanitaire	0	21	-
Ministère de la Culture	3.760	2.610	69,41%
Ministère des Affaires étrangères et européennes - Direction de la Défense	-2.237	600	-
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	12.670	6.653	52,51%
Ministère de l'Economie	10.393	15.095	145,24%
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2.491	995	39,94%
Ministère de l'Egalité des Chances	0	77	-
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1.344	1.551	115,40%
MDDI – Département de l'Environnement	275	249	90,55%
Ministère d'Etat	1.307	1.686	129,00%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région	44.476	8.762	19,70%
Ministère des Finances	13.560	11.219	82,74%
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	7.129	3.854	54,06%
Ministère de l'Intérieur	22.954	43.749	190,59%
Ministère de la Justice	961	984	102,39%
Ministère du Logement	6.596	5.295	80,28%
Ministère de la Santé	1.638	26.347	1.608,49%
Ministère de la Sécurité Intérieure	2.028	965	47,58%

	Impact financier prévu	Impact financier effectif	Taux de réalisation
Ministère de la Sécurité sociale	6.755	10.044	148,69%
Ministère des Sports	89	83	93,26%
Ministère du Travail	6.732	390	5,79%
Sécurité Sociale	45.632	37.436	82,04%

Tableau : Cour des comptes

Il en ressort que la mise en œuvre du paquet pour l'avenir varie fortement selon les ministères visés.

Dans le tableau ci-après, la Cour reprend les onze mesures du paquet pour l'avenir avec un impact budgétaire prévu supérieur à 1 million d'euros, mais qui n'ont pas trouvé application au courant de l'exercice 2015.

Tableau 19 : Mesures du paquet pour l'avenir sans impact financier en 2015 (en milliers d'euros)

N°	Description des mesures	Impact financier prévu
41	Développement d'un nouveau concept de financement des fouilles d'urgence à réaliser par le Centre national de recherche archéologique en ayant recours à une contribution participative privée dans le secteur de l'aménagement du territoire	1.000
127	Réforme des allocations familiales	2.500
128	CNPF: Uniformisation des délais de prescription pour l'octroi de prestations familiales	3.000
129	CNPF: Définition du membre de famille pour le bénéfice des prestations familiales	3.000
132	FNS: Contrôle des prestations	5.052
133	FNS: Restitutions	5.745
181	Baisse du plafond par m2 pour le subventionnement de projets de construction d'ensembles de logements	1.301
189	Aide temporaire au réemploi - Il est proposé de réformer cette aide devant faire accepter un emploi moins bien rémunéré par un chômeur sans emploi	6.000
232	Publication des appels d'offres dans la presse écrite	1.000
238	Suppression des lignes RGTR à faible occupation	1.200
240	Suppression de certaines lignes scolaires non conformes au PDSL	1.000

Tableau : Cour des comptes

Dans le tableau ci-après, la Cour reprend les sept mesures du paquet pour l'avenir qui étaient surestimées de manière substantielle

**Tableau 20 : Mesures du paquet pour l'avenir avec impact financier limité en 2015
(en milliers d'euros)**

N°	Description des mesures	Impact financier prévu	Impact financier effectif	Variation
60	AED / Renforcement en personnel pour le contrôle fiscal	5.000	2.000	3.000
108	Adaptation du congé de récréation de l'année à la durée de travail effectivement prestée	3.375	1.485	1.890
111	Plafonnement de l'ICC reçu par habitant par chaque commune à 3x la moyenne nationale au profit du Fonds pour l'emploi et redistribution de l'excédent aux autres communes	8.000	3.936	4.064
125	1) Abolition de l'allocation d'éducation	21.274	3.903	17.371
126	2) Abolition de l'allocation de maternité	3.140	1.989	1.151
244	Mise en place du transport complémentaire d'accessibilité pour personnes à besoins spécifiques CAPABS; réorganisation suite à la soumission de septembre 2014	5.000	3.325	1.675
255	Mesures dans le domaine de l'assurance maladie-maternité:	35.500	22.371	13.129

Tableau : Cour des comptes

2.4.4. Conclusions

2.4.4.1. Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire

Le 8 septembre 2016, le ministre des Finances a publié une évolution financière actualisée des mesures de restructuration budgétaire et de chacune des 258 mesures du paquet pour l'avenir.

La Cour note que non seulement la mise en œuvre des mesures de restructuration a été retardée dans le temps, mais que le programme n'a pas été mis en œuvre dans son entièreté.

En effet, selon les prévisions initiales, l'incidence budgétaire globale des mesures de restructuration devrait se chiffrer à 3.466 millions d'euros pour les exercices 2015 à 2018. Selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé pour cette période ne serait que de 2.405 millions d'euros. Il s'agit donc d'une moins-value de 1.061 millions d'euro, soit une baisse de 31%.

En détail, pour l'exercice 2016, les prévisions initiales tablaient sur une incidence budgétaire des mesures de restructuration de 867,9 millions d'euros. Selon la dernière évaluation du Gouvernement l'effet escompté se chiffre à seulement 630,0 millions d'euros, ce qui correspond à une moins-value de 237,9 millions d'euros (27,4%).

Pareille situation se présente pour l'exercice 2017 avec une moins-value de 379,5 millions d'euros (38,9%) et pour l'exercice 2018 avec une baisse de 357 millions d'euros (33,7%). La Cour note que pour les exercices 2017 et 2018, la moins-value est sensiblement plus élevée que pour l'exercice 2016. En fait, à partir de 2017 la réforme fiscale annule la mesure de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire s'élevant à environ 110 millions d'euros par an.

2.4.4.2. Mise en œuvre des mesures de restructuration budgétaire et du paquet pour l'avenir au courant de l'exercice 2015

Pour l'exercice 2015, l'impact financier des mesures de restructuration a été revu à la baisse à raison de quelque 87 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales. A souligner que l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire correspondent à eux seuls 61,5% du total des mesures retenues.

Au sujet du paquet pour l'avenir, la Cour tient à signaler que l'impact financier a été revu à la baisse à raison de quelque 9 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales et que 55% des mesures proposées par le Gouvernement n'ont pas eu d'incidence financière au courant de l'exercice 2015.

De plus, six mesures du paquet pour l'avenir ont eu un impact budgétaire sur les comptes de l'administration publique de 122 millions d'euros, représentant l'équivalent de 66,7% du total des mesures du paquet de l'avenir. En incluant l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, huit mesures de restructuration correspondent à 87,2% du total des mesures de restructuration.

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il est nécessaire de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et les garanties financières accordées par l'Etat. La dette publique et les fonds spéciaux sont examinés en détail aux chapitres 4 et 7 du présent 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 2016 se présente de la manière suivante :

Tableau 21 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2016)

ACTIF		30.09.2015	30.09.2016	en % du total	Variation 2015/16 en EUR	Variation 2015/16 en %
1	ACTIF CIRCULANT	1.275.140.432	850.957.780	16%	-424.182.652	-33%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	446.697.662	44.275.148	1%	-402.422.514	-90%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	828.442.770	806.682.632	15%	-21.760.138	-3%
2	ACTIF IMMOBILISE	4.403.300.927	4.531.021.751	84%	127.720.824	3%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.403.300.927	4.531.021.751	84%	127.720.824	3%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		5.678.441.359	5.381.979.531	100%	-296.461.828	-5%

PASSIF		30.09.2015	30.09.2016	en % du total	Variation 2015/16 en EUR	Variation 2015/16 en %
1	PASSIF CIRCULANT	1.275.140.432	850.957.780	16%	-424.182.652	-33%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-4.516.413.164	-5.159.365.680	-96%	-642.952.516	14%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.935.458.912	2.206.334.764	41%	270.875.852	14%
1.1.2	Solde opérationnel	-1.546.894.230	-2.266.531.285	-42%	-719.637.055	47%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	149.978.376	140.286.998	2%	-9.691.378	-6%
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-5.054.956.222	-5.239.456.157	-97%	-184.499.935	4%
1.2	Fonds de tiers	5.791.553.596	6.010.323.460	112%	218.769.864	4%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	736.597.374	770.867.303	14%	34.269.929	5%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	5.054.956.222	5.239.456.157	98%	184.499.935	4%

PASSIF		30.09.2015	30.09.2016	en % du total	Variation 2015/16 en EUR	Variation 2015/16 en %
2	PASSIF IMMOBILISE	4.403.300.927	4.531.021.751	84%	127.720.824	3%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	1.903.300.927	2.031.021.751	38%	127.720.824	7%
2.2	Fonds de tiers (= fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière)	2.500.000.000	2.500.000.000	46%	0	0%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		5.678.441.359	5.381.979.531	100%	-296.461.828	-5%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2016 (aux erreurs d'arrondi près)

Au 30 septembre 2016, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 5.381,98 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 (44,28 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (806,68 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (4.531,02 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 2016, 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 7.739,45 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 770,87 millions d'euros.

Au 30 septembre 2016, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 8.510,32 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 5.381,98 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 3.128,34 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2015, le total des passifs financiers a diminué de quelque 296 millions d'euros. Cette régression résulte principalement de la baisse du solde opérationnel.

Le solde opérationnel reste négatif et se compose de la manière suivante :

	30.09.2014	30.09.2015	30.09.2016
Réserve budgétaire ⁴ suivant compte général	-530.198.495	-672.550.428	-1.133.276.020
Solde des opérations de l'exercice en cours	-239.872.134	-873.298.799	-1.133.635.265
Ordonnances provisoires	0	-1.425.003	0
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	0	380.000	380.000
Total	-770.070.629	-1.546.894.230	-2.266.531.285

Source : Trésorerie de l'Etat

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a diminué de quelque 720 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2015. Cette variation est surtout due à une régression de la réserve budgétaire.

3.2. Les participations de l'Etat

3.2.1. La situation des participations directes de l'Etat

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

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

Tableau 22 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
ARCELOR MITTAL S.A.	1,27%	3.896.533
APERAM S.A.	2,00%	8.162.327
Secteur de l'énergie		
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENERGIEAGENCE S.A.	50,00%	186.000

⁴ 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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	28,00%	25.469.300
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,31%	12.520.051
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	15.321.429
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	39.122.649
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
LUXTRAM S.A.	66,67%	4.000.000
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	100,00%	7.577.000
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE 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
Secteur des finances		
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.215
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.	10.726.400
LUXEMBOURG TREASURY SECURITIES S.A.	100,00%	31.000
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
Divers		
6ZERO1	50,25%	101.000
DIGITAL TECH FUND	24,73%	5.750
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	99,92%	74.940.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	20.000.000
LUXTRUST S.A.	45,22%	2.394.676
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000
SES S.A.	11,58%	83.238.528
SES S.A. FDR	1,06%	7.609.098
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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000
TECHNOPORT S.A.	75,00%	1.500.000
Total en euros		643.726.475

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2016 (aux erreurs d'arrondi près)

Tableau 23 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,11%	275.054.500	24.532.850	24.532.850
EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM)	0,25%	1.752.800.000	200.320.000	200.320.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.653.043.080	413.260.770	413.260.770
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,21%	169.131.144	10.104.848	3.739.294
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	390.417.324	19.564.102	14.567.798
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	62.451.200	12.454.400	2.490.880
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,11%	247.415.629	14.844.938	14.844.938
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,09%	1.916.544	1.916.544	1.916.544
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.977.723	375.496	263.037
Total en euros		4.615.127.335	710.246.618	688.808.782

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2016 (aux erreurs d'arrondi près)

En outre, l'Etat détient des participations directes dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale pour un montant de 1.769,88 millions d'euros. La Cour ne reproduit plus le tableau des participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics, étant donné que la Trésorerie de l'Etat ne dispose pas d'information quant à la valeur nominale de la plupart de ces participations.

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

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 3.926,32 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.615,13 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (688,81 millions d'euros).

3.2.2. La valorisation des participations de l'Etat

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

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

Ainsi, le portefeuille des participations de l'Etat peut être évalué à 4.526,11 millions d'euros au 30 septembre 2016, ce qui représente 8,48 % du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 40 millions d'euros, vu que l'augmentation des quotes-parts du FMI en 2011 a fait l'objet d'un dépôt auprès de la BcL et non d'une dépense budgétaire.

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

Tableau 24 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2015			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	4,66	181.656.368
APERAM S.A.	1.558.266	24,08	37.523.045
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	52,46	675.396.900
SES S.A.	72.678.100	28,08	918.878.879
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	250,05	25.196.288
			1.838.651.480
Situation au 30/09/2016			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	5,44	212.049.326
APERAM S.A.	1.558.266	40,17	62.587.754

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	45,77	589.266.414
SES S.A.	72.678.100	21,80	713.211.010
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	275,45	27.755.719
			1.604.870.223
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2015/2016:			-233.781.257
Variation 2015/2016 en %:			-12,71%

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

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une baisse de 12,71 % de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois, notamment due à une chute du cours des actions de SES S.A et BNP Paribas S.A.

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

Au 30 septembre 2016, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 266 millions d'euros, soit de 31%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

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

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2015 et le 30 septembre 2016.

Tableau 25 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2015/2016)

Dénomination	Taux de participation en 2015	Valeur nominale de la participation en 2015	Taux de participation en 2016	Valeur nominale de la participation en 2016	Variation par rapport à 2015
ARCELOR MITTAL S.A.	2,50%	160.463.214	1,27%	3.896.533	-156.566.681
APERAM S.A.	2,09%	8.528.993	2,00%	8.162.327	-366.666
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	25,44%	23.140.500	28,00%	25.469.300	2.328.800
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	38.974.193	8,32%	39.122.649	148.456

Dénomination	Taux de participation en 2015	Valeur nominale de la participation en 2015	Taux de participation en 2016	Valeur nominale de la participation en 2016	Variation par rapport à 2015
6ZERO1	0,00%	0	50,25%	101.000	101.000
DIGITAL TECH FUND	0,00%	0	24,73%	5.750	5.750
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	15.833.333	50,00%	20.000.000	4.166.667
SES S.A.	11,58%	74.586.494	11,58%	83.238.528	8.652.034
SES S.A. FDR	1,32%	8.504.123	1,06%	7.609.098	-895.025
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,35%	19.000	0,00%	0	-19.000
SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A R.L.	40,00%	4.958	0,00%	0	-4.958
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,18%	524.631.100	0,28%	1.653.043.080	1.128.411.980
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)		158.312.462	0,21%	169.131.144	10.818.682
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,11%	177.885.379	0,11%	247.415.629	69.530.250
OFFICE DU DUCROIRE	100,00%	41.777.397	100,00%	44.525.000	2.747.603
LUXEMBOURG FOR BUSINESS GIE	69,00%	5.000.000	82,82%	10.845.979	5.845.979
LUXEMBOURG FOR FINANCE GIE	n.d.	n.d.	50,00%	100.000	100.000
RCSL GIE	n.d.	n.d.	67,08%	101.019	101.019
LUXTRAM GIE	50,00%	3.300.000	0,00%	0	-3.300.000

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

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

- Au niveau des participations dans le capital de **sociétés de droit privé**
 - Bien que la participation de l'Etat dans **Arcelor Mittal S.A.** n'ait pas changé, la valeur nominale et le taux de participation ont fortement varié au cours des douze derniers mois principalement à cause d'une réduction de capital sans distribution aux actionnaires (par réduction du pair comptable des actions) suivie d'une augmentation de capital avec droits préférentiels de souscription.

- En juillet 2016, l'Etat a constitué avec la Fondation du Grand-Duc Henri et de la Grande-Duchesse Maria Teresa ainsi que l'Union luxembourgeoise de l'Economie sociale et solidaire, la société anonyme **6zero1** qui a pour vocation d'héberger et d'accompagner le développement d'entreprises socialement innovantes.
 - En mai 2016, le Gouvernement a créé conjointement avec un groupe d'investisseurs privés la société en commandite par actions **Digital Tech Fund** pour soutenir le financement et le développement de start-up actives dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC).
 - Au cours des douze derniers mois, l'Etat (actionnaire unique) a prononcé la dissolution et la mise en liquidation de la **Société de promotion et de développement de l'aéroport de Luxembourg S.à.r.l.** et de l'**Agence de transfert de technologie financière Luxembourg S.A.**
- Au niveau des participations dans le capital d'**institutions financières internationales**
 - Suite à la 14^e révision générale des quotes-parts du **Fonds monétaire international** (FMI), le Gouvernement est autorisé par la loi du 10 octobre 2012 à prendre les mesures nécessaires en vue de porter la quote-part du Luxembourg de 418,7 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) à 1.321,8 millions de DTS. Ainsi la part du Luxembourg dans les assises financières du FMI passe de 0,176% à 0,277%.
 - En outre, le Gouvernement est autorisé par la loi du 12 avril 2015 à prendre les mesures nécessaires en vue de la souscription du Luxembourg à l'augmentation sélective et générale du capital de la **Banque internationale pour la reconstruction et le développement**, telle que proposée par son Conseil des Gouverneurs aux termes de ses résolutions 612 et 613. Le Gouvernement est autorisé à souscrire 637 actions nouvelles valant 120.635 dollars américains chacune.

Par ailleurs, la Trésorerie a procédé à une mise à jour des taux de change utilisés au niveau du registre des participations de l'Etat.
 - Au niveau des participations dans le capital de **fondations**, de **groupements d'intérêt économique** et d'**établissements publics** autres que du domaine de la sécurité sociale
 - Le registre des participations tient compte de l'augmentation de capital de **Luxembourg for Business G.I.E.** par l'Etat de mars 2013.

Il est à noter que lors de l'assemblée générale extraordinaire du 5 octobre 2016, la dissolution du G.I.E. fut décidée et sa mise en liquidation a été prononcée. Les activités

et les ressources de Luxembourg for Business seront intégrées au sein du G.I.E. Luxinnovation.

- Suite à la fusion par absorption de Tramway Luxembourg G.I.E. (anciennement **LuxTram G.I.E.**) par LuxTram S.A., le groupement d'intérêt économique a été dissout sans liquidation et cesse d'exister. La société LuxTram S.A. assure la poursuite des activités du groupement d'intérêt économique.

3.3. Les garanties accordées par l'Etat

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

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

Tableau 26 : 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 31.12.2015
Agora S.à r.l. et Cie	Loi du 1 ^{er} août 2001 (Art. 2)	50.000.000	0
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II	n.d.	n.a.
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	3.361.969
Luxembourg Institute of Science and Technology	Loi du 3 décembre 2014	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)	500.000.000 80.000.000	110.775.000 80.000.000
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 6 décembre 1991	4.000.000	2.800.000
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011 (Art. 47)	2.700.000.000	1.838.520.979
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	410.920.577
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	496.020.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3		25.820.466 11.121.153

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2015
		5.762.000	2.340.222
			7.699.787
			91.293.720
		57.073.000	51.482.558
		136.200.000	131.579.551
		67.400.000	55.277.302
		26.750.000	28.199.223
		83.000.000	40.498.144
		59.500.000	27.312.589
		36.700.000	30.498.480
		58.000.000	46.254.092
		12.000.000	942.800
		136.250.000	40.852.066
		140.000.000	8.104.022
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 (Art. 7)	12.000.000	7.366.888
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	160.000.000	11.967.730
			23.993.044
			11.799.065
			12.739.639
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	0
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi modifiée du 7 août 1961 Art. 3	19.831.482	0
		8.106.000	0
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	18.315.709
Fonds national de solidarité	Loi modifiée du 30 juillet 1960	10.000.000	0
Institut Luxembourgeois de Régulation	Loi modifiée du 30 mai 2005	123.000	0
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi modifiée du 28 avril 1998	-	28.500
My Energy G.I.E.		200.000	0
		17.000	17.000
Office du Ducroire	Loi du 24 juillet 1995	n.d.	382.546.560
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	49.579	0
Rockhal	Loi du 26 mai 2004	500.000	0
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	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	0
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000	0

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2015
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	8.989.498 4.317.443
	Total en euros	7.557.571.304	4.028.477.527

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2017 (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 4.028,48 millions d'euros au 31 décembre 2015. Ce montant est en régression de 274,11 millions d'euros par rapport à 2014.

Il est à noter que l'Etat a octroyé une nouvelle garantie financière au cours des douze derniers mois. En effet, la loi du 18 décembre 2015 autorise le Gouvernement à accorder une garantie ou une ligne de crédit de 1.085 millions d'euros au Conseil de résolution unique à laquelle ce dernier pourrait avoir recours au cas où les ressources disponibles dans le compartiment du Fonds de résolution unique correspondant au Luxembourg ne suffiraient pas pour financer une mesure de résolution concernant une banque agréée au Luxembourg.

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 2017. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 4.967,78 millions d'euros au 31 décembre 2015, ce qui représente 9,70 % du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

3.4. Conclusions

La situation financière de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2016 indique que l'Etat luxembourgeois a contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 8.510,32 millions d'euros et détient des actifs financiers à hauteur de 5.381,98 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 3.128,34 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2015, le total des passifs financiers a diminué de quelque 296 millions d'euros. Cette régression résulte principalement de la baisse de la réserve budgétaire, qui a diminué de quelque 461 millions d'euros pour atteindre -1.133 millions d'euros au 30 septembre 2016.

Au niveau des participations de l'Etat cotées en bourse, celles-ci ont connu une baisse de 12,71 % de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois, notamment due à une chute du cours des actions de SES S.A. et BNP Paribas S.A..

Finalement, il échet de remarquer que l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat, s'est élevé à 4.967,78 millions d'euros au 31 décembre 2015, ce qui représente 9,70 % du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

4. La dette publique

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

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique, l'évolution de la dette publique ainsi que l'évolution des prévisions de la dette publique telles que retenues au niveau des différents projets de loi voire lois de programmation financière pluriannuelle.

4.1. La dette de l'Etat central

4.1.1. La dette actuelle

Au 30 septembre 2016, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 7.739,45 millions d'euros (14,50 % 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 2016, l'encours des bons du Trésor émis par l'Etat se chiffre à 99,68 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, du placement privé et du Sukuk⁵ :

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

Tableau : Cour des comptes

Outre les obligations d'Etat, le Sukuk et le placement privé, l'Etat a contracté des prêts bancaires à long terme à hauteur de 832 millions d'euros, arrivant à échéance au cours des années 2017 et

⁵ financement obligataire, conforme aux principes de la finance islamique, adossé à un actif tangible

2018 ainsi que des prêts à court terme se chiffrant à 430 millions d'euros au 30 septembre 2016.

Par ailleurs, l'Etat a repris fin juin 2016 des prêts bancaires pour un montant total de 127,77 millions d'euros du Fonds Belval suite à un transfert d'ouvrages.

Au 30 septembre 2016, le taux moyen pondéré des emprunts à moyen et long terme contractés par l'Etat se chiffre à 2,523% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 132 jours.

4.1.2. La dette prévisionnelle

4.1.2.1. L'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central : 2015-2020

D'après l'article 52 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.000 millions d'euros au cours de l'année 2017 ainsi qu'au cours des années ultérieures. ». Ce montant se compose de 200 millions d'euros pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu.

La Cour tient à relever que le montant de l'autorisation d'emprunt pour 2017 est inférieur aux prévisions du Gouvernement (1.120 millions d'euros) retenues au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020.

Il est à noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2013 à 2016 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi au 30 septembre 2016, le Gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 4.750 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'un emprunt de 1.500 millions d'euros en 2016 tel que prévu à l'article 46 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.

Pour les années 2017 à 2020, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 prévoit de recourir à des emprunts obligataires ou des prêts bancaires pour des montants totaux de 1.120 millions d'euros en 2017, de 1.625 millions d'euros en 2018, de 1.000 millions d'euros en 2019 et de 2.571 millions d'euros en 2020, afin de couvrir les dépenses d'investissement et de refinancer tous les prêts et emprunts venant 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 :

	Encours au 31.12.
2015	7.603.389.971
2016	8.806.070.947
2017	9.758.920.502
2018	10.649.918.169
2019	11.416.275.449
2020	11.957.098.110

Tableau : Cour des comptes

La Cour constate que la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 57% au cours de la période 2015-2020 malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

4.1.2.2. L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique : 2015 – 2020

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

Au 30 septembre 2016, les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent à 116,93 millions d'euros.

Au tableau ci-après, la Cour reprend l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique, en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans et que les intérêts seront payables annuellement à terme échu.

Tableau 27 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	59.375.147	67.762.441	62.546.358	61.820.538	60.689.427	59.061.768
Alimentation budgétaire	234.645.000	230.453.000	239.328.100	237.490.000	231.047.000	241.087.000
Alimentation supplémentaire	0	400.000.000	132.000.000	700.000.000	200.000.000	2.000.000.000
Dépenses	226.257.705	635.669.083	372.053.920	938.621.111	432.674.660	2.241.768.735
Avoirs du fonds au 31 décembre	67.762.441	62.546.358	61.820.538	60.689.427	59.061.768	58.380.033

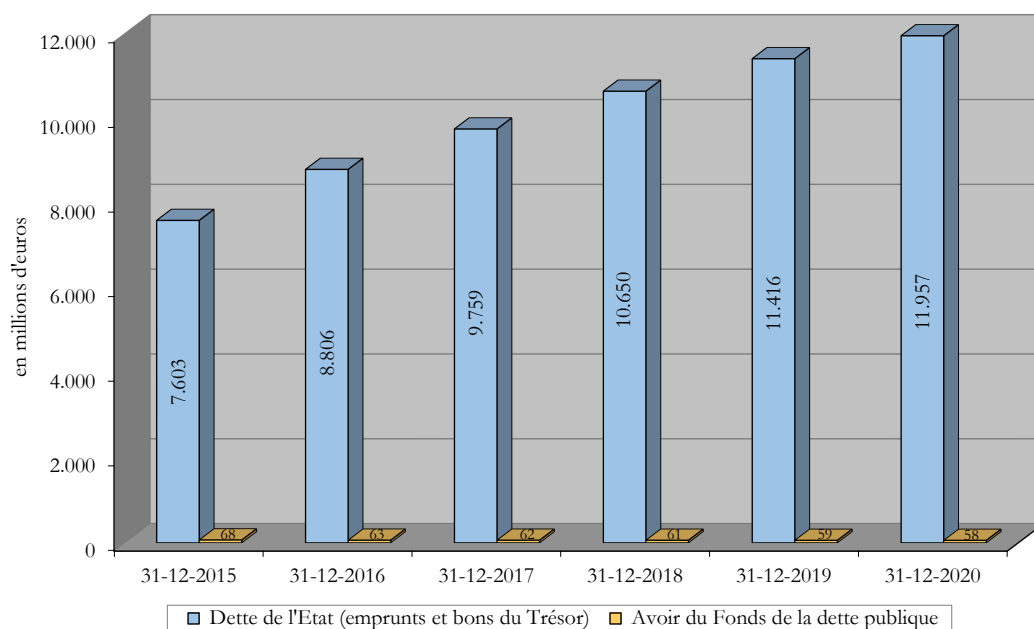
Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2017; tableau : Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

Le projet de budget pour l'exercice 2017 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 239,33 millions d'euros. Les dépenses totales du fonds prévues pour 2017 se chiffrent à 372,05 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2017 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés.

Des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 2.000 millions d'euros en 2020) seront donc nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. La Cour tient à souligner que ces alimentations supplémentaires ne sont pas prévues au niveau de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 (projet de loi n° 7051).

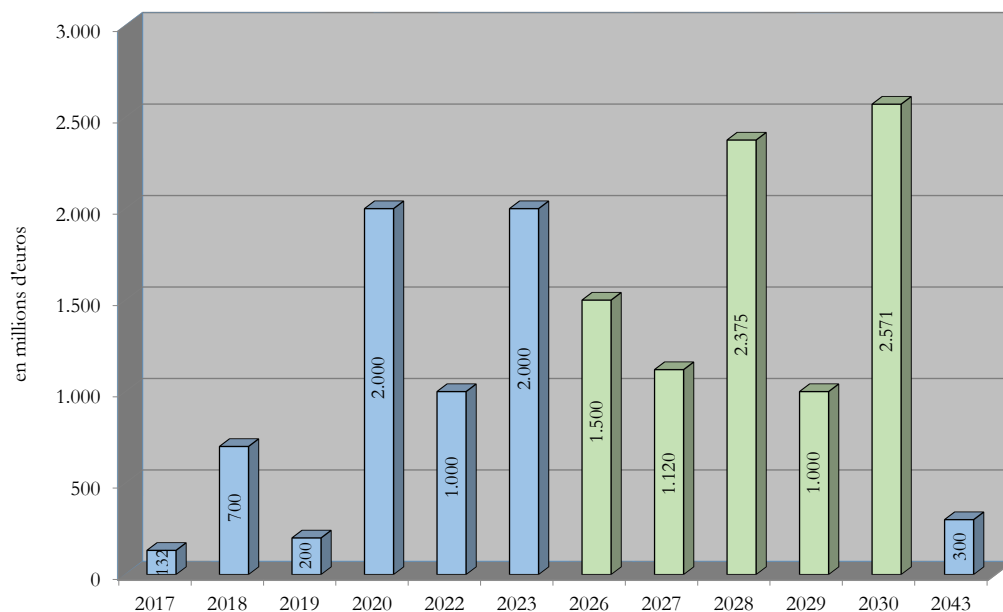
Le graphique suivant, qui présente une comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle (emprunts et bons du Trésor) et des avoirs du Fonds de la dette publique, fait clairement apparaître le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

Graphique 28 : 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 2017; graphique : Cour des comptes

Finalement, la Cour reprend encore les dépenses prévisionnelles à charge du Fonds de la dette publique pour le remboursement des emprunts émis et prévus (années 2026, 2027, 2028 (1.625 millions d'euros prévus et 750 millions d'euros émis), 2029 et 2030).

Graphique 29 : Remboursement du capital des emprunts (2017 - 2043)

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2017 ; graphique : Cour des comptes

S'y ajoutent quelque 17 millions d'euros par an au cours de la période 2017-2023 ainsi que 3 millions d'euros en 2024 pour l'amortissement des prêts bancaires repris du Fonds Belval.

Il s'ensuit que la dette publique risque fortement d'hypothéquer la marge de manœuvre du Gouvernement dans les années à venir. Elle constitue une contrainte majeure pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

4.2. La dette consolidée de l'administration publique

4.2.1. Considérations générales

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

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois 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 la fin de l'exercice 2015, la dette brute de l'administration publique se chiffrait à 11,31 milliards d'euros, soit à 22,1 % du PIB.

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Administration centrale	10.177,7	10.226,6
Administrations locales	1.030,7	1.085,8
Administrations de la sécurité sociale	0,0	1,6
Dette consolidée de l'administration publique	11.208,4	11.314,0

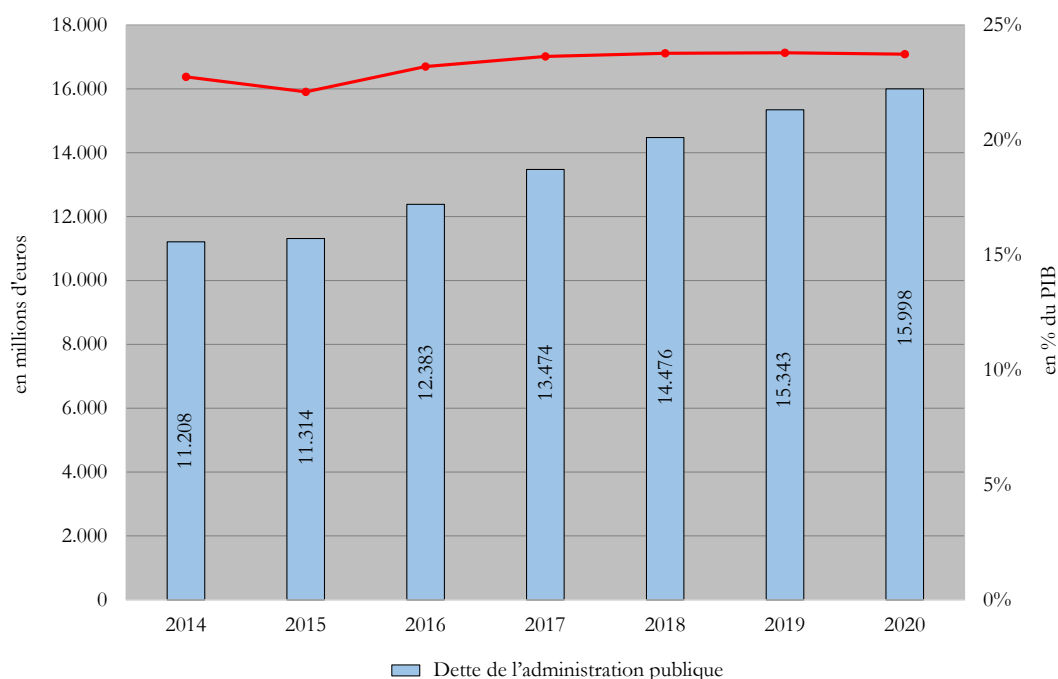
Source chiffres : Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. En 2015, les administrations de la sécurité sociale affichaient un endettement de 1,6 millions d'euros suite au recours à des crédits à court terme. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été instituée par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. La dette de la sécurité sociale est donc a priori nulle. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

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

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

Le graphique suivant reprend l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2014 à 2020 telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 (PLPFP 2016-2020).

Graphique 30 : Evolution de la dette de l'administration publique

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2016-2020 ; graphique : Cour des comptes

Il est prévu que les déficits récurrents de l'administration centrale seront financés par le recours à de nouveaux emprunts. Par ailleurs, l'Etat central procédera au refinancement par la dette des emprunts obligataires et des prêts bancaires tombant à échéance.

Pour 2015, la dette de l'administration publique reste au niveau de 2014 en valeur absolue, alors qu'elle diminue en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut (de 22,7% en 2014 à 22,1% en 2015). Cette tendance s'inverse pour la période de 2016 à 2019. En effet, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 11,31 milliards d'euros en 2015 à 15,34 milliards d'euros en 2019, soit une hausse moyenne d'un milliard d'euros par an. La Cour constate qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute progresse aussi bien en niveau absolu qu'en pourcentage du PIB et ce malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB augmente de 22,1% en 2015 à 23,8% en 2019. Cette faible progression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout le résultat de la croissance du PIB sur la période considérée.

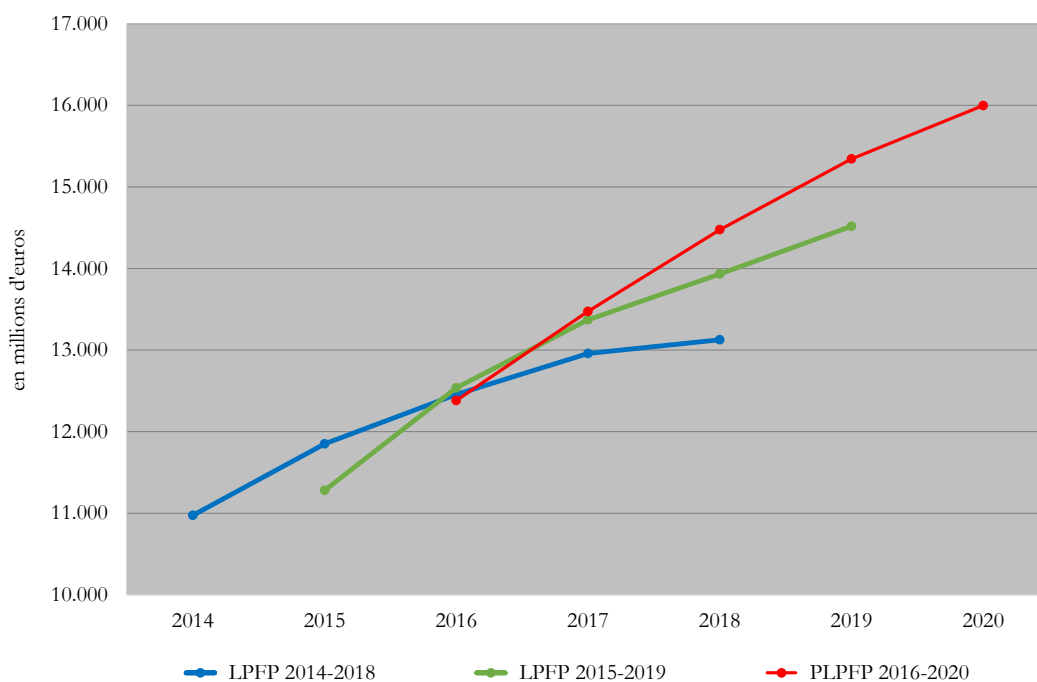
La dette publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht. Il y a cependant lieu de relever que le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de son programme gouvernemental pour la période 2013-2018, à prendre les mesures nécessaires pour stabiliser la dette publique en-dessous de 30% du PIB.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas. Ainsi l'accroissement de la dette publique ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2016-2020, le coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,38% du PIB.

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

La dernière prévision concernant la dette publique, telle que publiée au PLPFP 2016-2020, prévoit un endettement moins important pour l'année 2016. Pour les années qui suivent, la projection de la dette publique a cependant été considérablement revue à la hausse.

Graphique 31 : Evolution des prévisions de dette publique



Sources chiffres : LPFP, PLPFP 2016-2020 ; graphique : Cour des comptes

Ainsi, le niveau de la dette prévisionnelle de 2018, se situant à 13.127,0 millions d'euros selon la LPFP 2014-2018, serait de 14.475,7 millions d'euros selon le PLPFP 2016-2020, soit un accroissement de 1.348,7 millions d'euros.

Il reste à soulever que la réforme fiscale annoncée n'est pas budgétairement neutre mais a un impact moyen estimé à quelque 480 millions d'euros par an sur la période 2017-2020.

4.3. Conclusions

La dette de l'Etat central (emprunts et bons du Trésor) présente une croissance continue depuis quelques années et s'élève au 30 septembre 2016 à 7.739 millions d'euros. Dans les prévisions de la Cour, la dette publique future tient compte de l'autorisation d'emprunt de la loi budgétaire de 2016 ainsi que du recours à des emprunts obligataires ou des prêts bancaires tel que prévu au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020. Ainsi la dette de l'Etat central continue à augmenter pour atteindre quelque 11.957 millions d'euros en 2020.

Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, force est de constater que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 2.000 millions d'euros en 2020) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

Au sens des critères de Maastricht, la dette de l'administration publique augmente de 11,31 milliards d'euros en 2015 à 15,34 milliards d'euros en 2019, soit une hausse moyenne d'un milliard d'euros par an. La Cour constate qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute progresse aussi bien en niveau absolu qu'en pourcentage du PIB et ce malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB augmente de 22,1% en 2015 à 23,8% en 2019. Cette faible progression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout le résultat de la croissance du PIB sur la période considérée.

5. Commentaire du budget des recettes

5.1. Considérations générales

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

5.2. L'évolution des recettes budgétaires

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

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

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

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2017 table sur 13.243,9 millions d'euros, soit une progression de 177,3 millions d'euros ou de 1,4% par rapport au budget voté 2016.

Comparées au compte général 2015, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient augmenter de 425,1 millions d'euros, soit 3,3%.

Tableau 32 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2014		Compte général 2015		Budget voté 2016		Projet de budget 2017		Variation projet de budget 2017 / budget voté 2016		Variation projet de budget 2017 / compte général 2015	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	6 226 705 528	51,31	6 826 011 365	54,11	7 221 230 595	55,65	7 404 602 583	56,29	183 371 988	2,54	578 591 218	8,48
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	4 113 723 100	33,90	4 067 492 685	32,24	4 080 479 821	31,45	4 142 512 855	31,49	62 033 034	1,52	75 020 170	1,84
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1 418 502 398	11,69	1 240 633 833	9,83	1 277 425 020	9,84	1 206 691 739	9,17	-70 733 281	-5,54	-33 942 094	-2,74
dont	1 066 587 161	75,20	922 026 589	74,32	945 139 020	73,99	882 116 845	73,10	-63 022 175	-6,67	-39 509 744	-4,33
Part UE BL **												
Total des recettes fiscales (1) *	11 758 731 027	96,90	12 134 137 884	96,19	12 579 135 436	96,94	12 753 807 177	96,96	174 671 741	1,39	619 669 293	5,11
Total des recettes non fiscales (2) *	376 108 860	3,10	480 704 924	3,81	397 216 936	3,06	399 847 336	3,04	2 630 400	0,66	-80 857 588	-16,82
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	12 134 839 887	99,29	12 614 842 808	98,41	12 976 352 372	99,31	13 153 654 513	99,32	177 302 141	1,37	538 811 705	4,27
Total des recettes en capital (3) ***	86 660 239	0,71	203 932 099	1,59	90 214 500	0,69	90 244 900	0,68	30 400	0,03	-113 687 199	-55,75
dont												
Droits de succession	74 036 404		70 777 059		70 000 000		70 000 000					
Vente de bâtiments	1 230 677		92 014 120		12 000 000		12 000 000					
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	1 503 140		29 671 337		1 000		1 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	12 221 500 126	100,00	12 818 774 907	100,00	13 066 566 872	100,00	13 243 899 413	100,00	177 332 541	1,36	425 124 506	3,32

* Part en % dans le total des recettes courantes

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

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

5.2.1. Recettes courantes

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 27*), « les prévisions de recettes courantes pour 2017 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. ».

En 2017, les recettes courantes s'élèveront, selon le Gouvernement, à 13.153,6 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 177,3 millions d'euros par rapport à 2016. Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 174,7 millions d'euros (+1,4%). Les recettes non fiscales connaîtront une légère augmentation estimée à 2,6 millions d'euros (+0,7%) pour se chiffrer à 399,8 millions d'euros.

5.2.1.1. Recettes fiscales

Le projet de budget 2017 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 12.753,8 millions d'euros, soit une progression de 1,4% par rapport au budget voté 2016 et de 5,1% par rapport au compte général de 2015.

Les recettes fiscales de l'exercice 2017 se composent d'impôts directs à raison de 7.404,6 millions d'euros, d'impôts indirects à raison de 4.142,5 millions d'euros et de droits de douanes et d'accises s'élevant à 1.206,7 millions d'euros.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau assez stable au cours des années 2014 à 2017, évoluant autour de 97%.

Selon les prévisions budgétaires pour 2017, la quote-part des impôts directs peut être estimée à 58,1% 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 41,9%.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 7.404,6 millions d'euros, soit +2,5% (183,4 millions d'euros) par rapport au budget voté 2016 et de +8,5% (578,6 millions d'euros) par rapport au compte général de 2015.

Le produit estimé de ces impôts pour 2017 se répartit de la façon suivante :

Tableau 33 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	BV 2016 (en millions)	PB 2017 (en millions)	Variation BV2016/PB2017	
			en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	755,0	778,5	+23,5	+3,1
Impôt sur le revenu des collectivités	1.569,0	1.654,0	+85,0	+5,4
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.564,5	3.502,0	-62,5	-1,8
Impôt sur les revenus de capitaux	260,0	310,0	+50,0	+19,2
Impôt sur la fortune	430,0	576,0	+146,0	+34,0
Autres impôts directs	642,7	584,1	-58,6	-9,1
Total	7.221,2	7.404,6	+183,4	+2,5

Sources : ACD, budget voté 2013, projet de budget 2017; 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 1.654 millions d'euros, soit une hausse de 85 millions d'euros (+5,4%), et à 3.502 millions d'euros, soit une diminution de 62,5 millions d'euros (-1,8%) en 2017.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2017, le projet de budget table sur une augmentation de 23,5 millions d'euros par rapport au budget voté 2016, soit +3,1%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 310 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit une augmentation de 50 millions d'euros (+19,2%) par rapport au budget voté 2016.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 576 millions d'euros en 2017, soit une progression considérable de presque 34% ou de 146 millions d'euros.

Les autres impôts directs, dont notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, devraient connaître une diminution globale de 9,1% ou 58,6 millions d'euros.

Quant à l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, il est projeté de l'abolir à partir de 2017. Le déchet fiscal peut être estimé à 110 millions d'euros par année d'imposition.

Il est à rappeler que la directive épargne de l'UE est venue à échéance au 31 décembre 2014. Au courant de 2013, le Luxembourg avait déjà décidé d'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2015 l'échange

automatique d'informations sur les paiements d'intérêts aux contribuables non-résidents. Il s'ensuit qu'aucun montant n'est inscrit au projet de budget 2017.

Impôts indirects

Suivant le tableau ci-dessous, le produit net de la TVA pour 2017 est estimé à 2.747 millions d'euros. Il s'agit d'une baisse de 1,0% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2016. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 882,1 millions d'euros, soit une diminution de 6,7% par rapport au budget voté 2016.

En 2017, la taxe d'abonnement devrait évoluer favorablement pour se situer à un niveau historique de 1.047,2 millions d'euros (+5,3%). Les recettes relatives aux droits d'enregistrement sont censées augmenter respectivement de 31,7 millions d'euros alors que les recettes envisagées des autres impôts indirects sont évaluées à 452,9 millions d'euros pour l'année à venir, soit presque le même montant que celui inscrit au budget voté 2016.

Tableau 34 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2016 (en millions)	Projet de budget 2017 (en millions)	Variation BV2016/PB2017	
			en millions	en %
Recettes nettes de TVA	2.776,1	2.747,0	-29,1	-1,0
Recettes communes de l'UEBL	945,1	882,1	-63,0	-6,7
Taxe d'abonnement	994,5	1.047,2	+52,7	+5,3
Droits d'enregistrement	188,3	220,0	+31,7	+16,8
Autres impôts indirects	453,9	452,9	-1,0	-0,2
Total	5.357,9	5349,2	-8,7	-0,2

Sources : AED, budget voté 2016, projet de budget 2017 ; 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 2016 et au projet de budget 2017 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

Tableau 35 : Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects entre 2010-2017

	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
CG 2014	1.475,5	23,7	3.012,6	48,4	3.023,2	54,7	1.066,6	19,3
CG 2015	1.625,6	23,8	3.190,1	46,7	2.805,5	52,9	922,0	17,4
BV 2016	1.569,0	21,7	3.564,0	49,3	2.776,1	51,8	945,1	17,6
PB 2017	1.654,0	22,3	3.502,0	47,3	2.747,0	51,4	882,1	16,5

(*) Après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2010-2015, projet de budget 2017 ; 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 du moins 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.

Pour ce qui est de l'évolution des principales recettes d'impôts directs et indirects des exercices 2015 à 2017, la Cour renvoie au point 5.4 du présent avis où ces recettes sont examinées de manière plus détaillée.

5.2.1.2. Recettes non fiscales

Pour 2017, les recettes non fiscales sont évaluées à 399,8 millions d'euros, soit 3,0% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (3 millions d'euros), des recettes domaniales (93,7 millions d'euros), des recettes des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (130 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 2016, les recettes non fiscales devraient augmenter de 2,6 millions d'euros (0,7%) en 2017.

5.2.2. Recettes en capital

Pour 2017, les recettes en capital sont fixées à 90,2 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 70 et 12 millions d'euros.

Il convient de relever que, suivant l'article 52 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement est autorisé d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.000 millions d'euros, dont 200 millions pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes. Le solde de 650 millions d'euros devrait servir au financement des investissements de l'Etat et au financement des participations de l'Etat dans le capital d'organismes nationaux et internationaux ainsi que de marge de manœuvre en cas de besoin de financement inattendu.

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

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

5.3.1. Le secteur financier

Depuis des décennies, la structure de l'économie luxembourgeoise se caractérise par une forte dépendance vis-à-vis du secteur financier. Cet état des choses présente un facteur de risque pour les finances publiques si l'évolution de ce secteur était moins favorable au cours des années prochaines.

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

Le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier entre 2011 et 2015 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 36 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

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

(*) 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 2.453,4 millions d'euros, soit 41,8% en 2015 pour les seules catégories d'impôts figurant au tableau.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées entre 2011 et 2015.

Tableau 37 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

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

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2015, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 68,3% (1.193,6 millions d'euros ou +4,9%). L'impôt retenu sur les traitements et salaires reste assez stable pour s'établir à 23,5%.

La part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux et de l'impôt sur la fortune s'est élevée respectivement à 46,7% et à 81,2% en 2015.

La Cour note que la part relative du secteur financier dans les impôts présentés ci-dessus reste plutôt stable entre 2013 et 2015.

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

Tableau 38 : Part relative du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs (en %)

	Recettes fiscales	Impôts directs	Secteur financier	Part dans les recettes fiscales (%)	Part dans les impôts directs (%)
2011	9.805,1	5.442,5	2.132,8	21,7	38,5
2012	10.255,4	5.572,6	2.097,2	20,5	37,6
2013	10.978,0	5.954,5	2.197,8	20,0	36,9
2014	11.758,7	6.226,7	2.242,0	19,1	36,0
2015	12.134,1	6.826,0	2.453,4	20,2	35,9
2016*	12.579,1	7.221,2	2.546,3	20,2	35,3
2017*	12.753,8	7.404,6	2.728,7	21,4	36,9

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2011-2015, Projet budget 2017 ; 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 2011 à 2015 appliquée aux montants inscrits au budget voté 2016 et au projet de budget 2017.

Il ressort du tableau ci-dessus que la part du secteur financier peut être estimée à plus de 20% dans les recettes fiscales et à plus de 35% dans les impôts directs au cours des années 2016 et 2017.

L'analyse du secteur des activités financières et d'assurance permet de constater que pour les années 2011 à 2015 les sociétés de participation financière (SOPARFI) ont connu une progression importante tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 39 : Contribution des sociétés de participation financière (SOPARFI) dans les recettes du secteur financier (en millions d'euros et en %)

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

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

Pour les exercices 2016 et 2017, la Cour estime à quelque 884 (35%) et 1020 (37%) millions d'euros la contribution des SOPARFI dans les recettes du secteur financier.

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

Tableau 40 : Sociétés de participation financière (SOPARFI) (en % des impôts en provenance du secteur financier)

	IRC	RTS	FOR	CAP	ICC
2011	25,5	7,5	77,9	93,4	18,3
2012	24,9	8,3	63,6	93,7	20,0
2013	31,1	9,4	63,2	90,7	23,2
2014	39,3	10,6	69,7	92,2	30,0
2015	33,7	12,4	65,3	93,4	26,1

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

Le tableau ci-dessus montre d'une part que la part des SOPARFI dans l'IRC a connu un accroissement significatif du moins jusqu'en 2014 et, d'autre part, que la part des SOPARFI dans les impôts sur la fortune et sur les capitaux est considérable. Il est à noter qu'entre 2011 et 2015 plus de 23% en moyenne de l'ICC encaissés du secteur financier provenaient des SOPARFI.

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

Tableau 41 : Impôt commercial communal en provenance du secteur financier (en millions d'euros et en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	707,2	600,8	554,8	563,0	602,3	591,0	722,0
dont secteur financier	535,8 (75,8%)	416,3 (69,3%)	376,7 (67,9%)	376,5 (66,9%)	379,2 (63,0%)	407,8* (69,0%)	498,2* (69,0%)

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2011-2015, Budget voté 2016, Projet budget 2017 ; tableau : Cour des comptes ; * Estimation de la Cour

Ainsi, au cours des années 2011 à 2015, le produit de cet impôt s'est élevé à plus de 600 millions d'euros en moyenne dont environ 69% des recettes ont été générées par le secteur financier, soit 414 millions d'euros. La Cour estime à 407,8 et 498,2 millions d'euros le montant de l'ICC à encaisser en provenance du secteur financier pour les exercices 2016 et 2017.

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

Tableau 42 : Taxe d'abonnement (en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
617,9	612,4	691,5	770,5	918,7	994,5	1.047,2

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Comptes généraux 2011-2015, Budget voté 2016, Projet budget 2017 ;
tableau : Cour des comptes

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

Tableau 43 : Recettes d'impôt en provenance du secteur financier (en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
3.286,5	3.125,9	3.266,0	3.389,0	3.751,3	3.948,6	4.274,1

Source : Administrations fiscales, Comptes généraux 2011-2015, Budget voté 2016, Projet budget 2017 ; tableau : Cour des comptes
*Estimation de la Cour

La Cour estime respectivement à 3.948,6 millions d'euros pour 2016 et à 4.274,1 millions d'euros pour 2017 la contribution du secteur financier dans les recettes de l'Etat.

Vu que l'ICC est un impôt communal prélevé par l'administration des contributions directes pour comptes des communes, il ne transite pas par le budget des recettes de l'Etat mais par le budget des recettes pour ordre. Après ajustement, la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales inscrites au budget voté 2016 et au projet de budget 2017 s'élève respectivement à 28,1 et 29,6%.

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

5.3.2. Les recettes provenant de la consommation de carburant

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2015, la Cour avait noté que le ministère de l'Environnement avait commandé une étude de faisabilité économique dont l'objectif serait 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. Selon les

informations dont dispose la Cour, une telle étude a été finalisée mais elle n'est pas encore rendue publique.

La Cour avait présenté en 2014 un certain nombre de particularités en matière de ventilation de la consommation de carburant (diesel et essence) entre professionnels du secteur des transports, résidents et non-résidents.

Etant donné qu'il n'y a pas eu de changement dans la répartition de la consommation de carburant⁶, la Cour entend présenter ci-après les parts payées (accises et TVA) par les différents groupes de consommateurs.

En 2015, les consommations de diesel et d'essence se situent respectivement à 1.982,9 et 394,9 millions de litres. Par rapport à 2014, la Cour note une diminution de la consommation de 4,9% pour le diesel et de 5,2% pour l'essence. Par rapport à 2012, la diminution se chiffre respectivement à 11,2% et à 15%.

Le tableau suivant présente les parts payées en 2015 par les différents groupes de consommateurs.

Tableau 44 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2015
(en millions d'euros)

2015	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	<i>Professionnels et non-résidents</i>	
Accises	122,0	431,8	293,0	846,8	724,8	85,6%
TVA (17%)	47,7	-	117,1	164,8	117,1	71,1%
Total	169,7	431,8	410,1	1.011,6	841,9	83,2%

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

Il résulte du tableau ci-dessus que l'administration concernée a encaissé 1.011,6 millions d'euros en matière d'accises et de TVA en 2015. Compte tenu de l'absence d'une définition officielle de ce qu'on entend par « tourisme à la pompe », la Cour considère dans ses calculs les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports comme pouvant être la population à qualifier de « touristes à la pompe ». Dès lors, 83,2% des recettes fiscales ont été payées par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports, soit 85,6% des recettes d'accises et 71,1% des recettes de TVA.

⁶ 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 »). 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 tableau suivant présente les mêmes calculs en prenant en considération une consommation estimée de 1.895,6 millions de litres de diesel et de 394,1 millions de litres d'essence pour 2016.

**Tableau 45 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2016
(en millions d'euros)**

2016	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	<i>Professionnels et non-résidents</i>	
Accises	119,3	412,8	285,1	817,1	697,8	85,4%
TVA (17%)	46,5	-	113,7	160,3	113,7	71,0%
Total	165,8	412,8	398,8	977,4	811,6	83,0%

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

Le montant total estimé des recettes sur le carburant (accises et TVA) se chiffre à 977,4 millions d'euros pour 2016. La part payée par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports s'établit à 83,0% (811,6 millions d'euros), soit un pourcentage presque identique à celui constaté en 2015.

La part des recettes d'accises et de TVA encaissées par les professionnels du secteur des transports et les non-résidents privés dans les recettes fiscales peut être estimée à 6,5% pour 2016 (6,9% pour 2015).

Compte tenu de la consommation de carburant en diminution respectivement de 4,4% pour le diesel et de 0,2% pour l'essence en 2016, la Cour estime à 34,2 millions d'euros (-29,7 millions d'euros d'accises et -4,5 millions d'euros de TVA) le déchet fiscal global en matière de carburant dont 30,3 millions d'euros peuvent être attribués aux non-résidents privés et aux professionnels du secteur des transports.

Les raisons de la diminution des recettes provenant de la consommation de carburant sont notamment la baisse des prix des produits pétroliers, la construction de moteurs plus économes en carburant ainsi que la position concurrentielle moins favorable avec la Belgique.

En dernier lieu, la Cour donne à considérer que si la consommation de carburant pouvant être attribuée aux non-résidents privés, à qualifier de « touristes à la pompe », représente 5% de la consommation totale, d'après les dires de l'administration concernée, il se dégage un montant de l'ordre de 20 millions d'euros. Il en résulte que le « tourisme à la pompe » est en train de diminuer.

5.3.3. Le commerce électronique

Dans le cadre de ses avis sur le projet de budget 2015 et 2016, la Cour avait présenté l'évolution des recettes de TVA en provenance du secteur du commerce électronique. Pour l'exercice en cours, l'administration concernée estime à 363,3 millions d'euros les recettes du commerce électronique. Par rapport à 2014, il se dégage un déchet global de 713,4 millions d'euros (ou 66,3%) dû au changement de régime de TVA du commerce électronique.

Le tableau suivant présente les recettes de TVA du commerce électronique entre 2011 à 2017 ainsi que leur part relative dans les recettes brutes de TVA et dans les recettes fiscales.

	Recettes TVA commerce électronique (en millions d'euros)	Part dans les recettes brutes de TVA (en %)	Part dans les recettes fiscales (en %)
2011	569,7	20,6	5,8
2012	748,8	24,5	7,3
2013	952,1	27,7	8,7
2014	1.076,7	29,7	9,2
2015	554,6	16,0	4,6
2016*	363,3	13,4	2,9
2017*	86,3	2,5	0,7

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

*Estimations AED

Selon les estimations de l'administration concernée, ces recettes de TVA devraient se chiffrer à 86,3 millions d'euros⁷ pour 2017. Leur part dans les recettes brutes de TVA et dans les recettes fiscales ne se situerait plus qu'à 2,5% et 0,7%.

Les recettes estimées pour l'exercice 2017 doivent être considérées avec prudence dans la mesure qu'il n'est pas établi que les entreprises actuellement encore présentes restent au Luxembourg.

Globalement, le commerce électronique a rapporté entre 2003 et 2016 quelques 6,4 milliards d'euros en termes de recettes de TVA.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que plus de 4,7 milliards d'euros ou 37,5% des recettes fiscales pour 2016 proviennent des trois secteurs analysés. La part provenant de ces trois secteurs

⁷ Le système actuel d'imposition sera aboli en 2019. Seulement 15% des recettes de TVA du commerce électronique restent acquises pour le Luxembourg pour les années 2017-2018.

dans les recettes fiscales se chiffre à :

Secteur financier	« Tourisme à la pompe »*	Commerce électronique
28,1%	6,5%	2,9%

Source : Administrations fiscales ; tableau : Cour des comptes

**Professionnels du secteur des transports et non-résidents*

5.4. Estimations effectuées par la Cour

Evolution des recettes estimées de l'exercice 2015

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2015, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2015, avaient dégagé une plus-value de 276 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2015, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont effectivement généré une plus-value de 276 millions d'euros.

Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2016 et hypothèses de croissance pour 2017.

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2017, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2016. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2016, 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 2009 à 2015 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2016.

Pour 2016, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de recettes de 237 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2016. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2016 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2017.

Tableau 46 : Estimations de la Cour pour 2016 et hypothèses de croissance pour 2017

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2017	Hypothèse 2017
	Budget voté 2016	Recettes effectives au 30 sept. 2016	Taux de réalisation 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2016	Ecarts estimations / budget voté 2016	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1.569	1.180	75,2	1.642	73	4,7	1.654	0,7
Assiette	755	557	73,8	756	1	0,1	779	3,0
Traitements	3.565	2.471	69,3	3.364	-201	-5,6	3.502	4,1
Capitaux	260	294	113,0	408	148	56,9	310	-24,0
Fortune	430	386	89,7	518	88	20,6	576	11,1
TVA	3.363	2.615	77,8	3.525	162	4,8	3.391	-3,8
Enregistrement	188	169	89,6	235	47	25,0	220	-6,5
Abonnement	995	676	68,0	913	-82	-8,2	1.047	14,7
Total	11.125	8.348	82,0	11.361	237		11.479	1,0

Sources : budget 2016, projet de budget 2017; tableau : Cour des comptes

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

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

comprennent des montants dont une partie est destinée à être remboursée ultérieurement (TVA p.ex.).

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

5.4.1. Impôt sur le revenu des collectivités

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

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

Tableau 47 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances

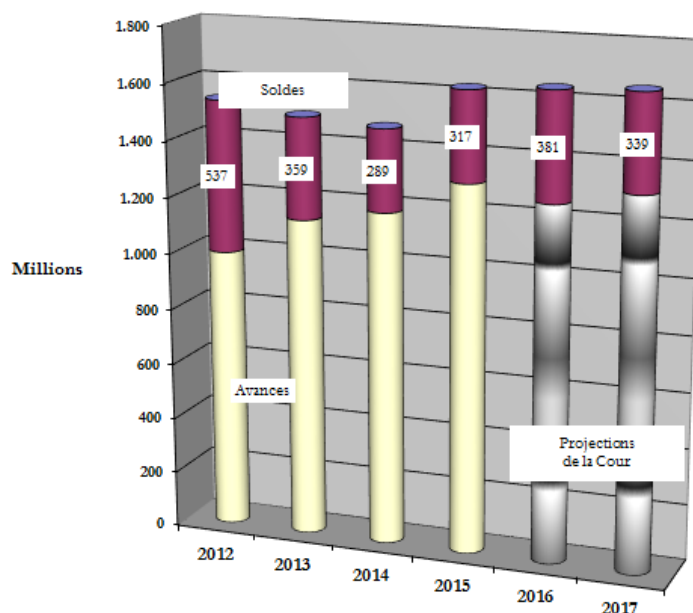
Années	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Recours aux soldes	536,8	358,8	289,2	317,1	381,0	339,1
Avances	1.000,0	1.137,7	1.186,3	1.308,5	1.261,4	1.314,9
Total	1.536,8	1.496,5	1.475,5	1.625,6	1.642,4	1.654,0
Variation recours aux soldes	16,6%	-33,2%	-19,4%	9,6%	20,2%	-11,0%
Variation avances	7,5%	13,8%	4,3%	10,3%	-3,6%	4,2%
Variation PIB (valeur)	2,5%	5,6%	6,3%	3,9%	4,2%	6,5%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

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

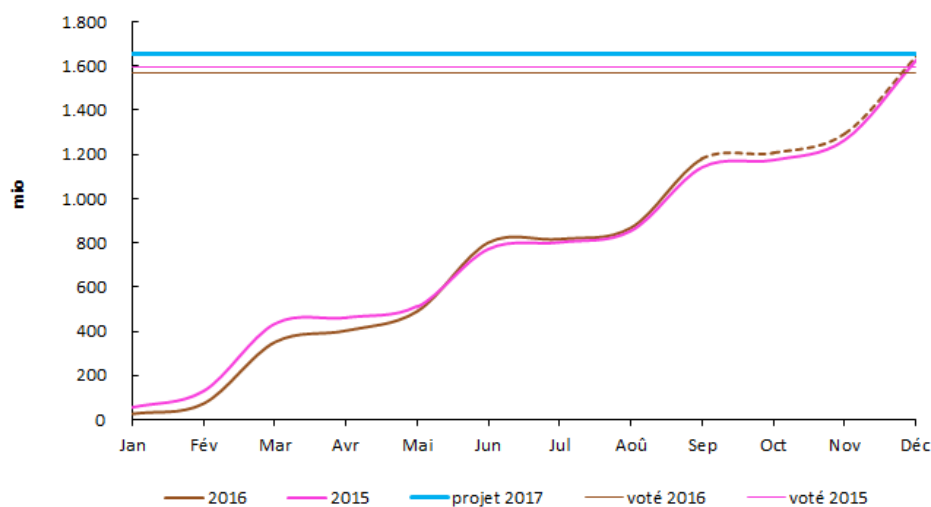
Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2015 (1.625 millions d'euros) a dépassé les 1.592 millions d'euros prévus au budget voté 2015.

La Cour estime à 1.642 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2016, soit une plus-value de 4,7% par rapport aux 1.569 millions d'euros inscrits au budget voté de 2016. Sachant que le montant des avances fixées par l'administration devrait atteindre les 1.261 millions d'euros (hors impôt solidarité), il en résulte un recours aux soldes de 381 millions d'euros, soit une augmentation de 20,2% par rapport à 2015.

Graphique 48 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)

Graphique : Cour des comptes

En 2017, le recours aux soldes devrait diminuer de 11% pour atteindre quelque 339 millions d'euros.

Graphique 49 : Impôt sur le revenu des collectivités

Graphique : Cour des comptes

Avec une hypothèse de croissance de 0,7% par rapport aux estimations de la Cour pour 2016, la prévision au titre de l'IRC pour 2017 peut paraître raisonnable. Compte tenu d'une

augmentation de 4,2% des avances à encaisser pour l'exercice 2017, la prévision de 1.654 millions d'euros inscrite au projet de budget repose sur un recours aux soldes d'impôt de 339 millions d'euros. Il est évident que ces montants tiennent compte de l'abaissement des taux d'imposition prévue par la réforme fiscale de 2017 (déchet fiscal 2017 : 36 millions d'euros). Pour les années d'imposition 2018 à 2020, le déchet budgétaire de l'ensemble des nouvelles mesures applicables en matière d'IRC est estimé à 345 millions d'euros.

5.4.2. Impôt sur la fortune

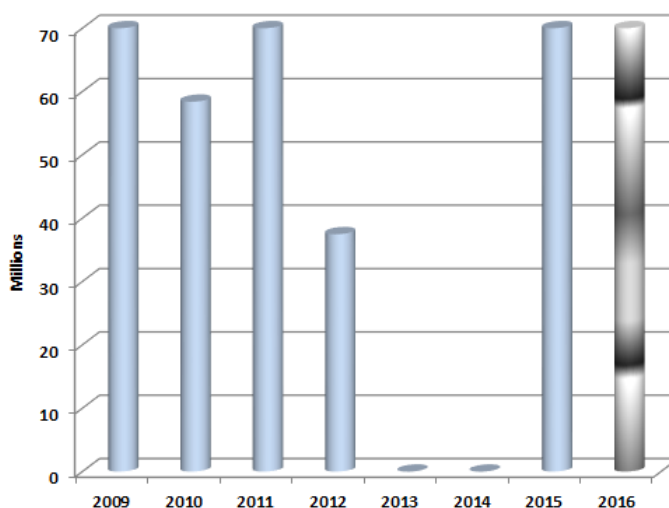
L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006.

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues provient du secteur financier, soit 81,2% en 2015. Quelque 65% de ces recettes sont générées par les sociétés de participation financière (SOPARFI).

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

Il est cependant à noter que la proportion des soldes devient moindre à partir de 2011 pour se situer à quelque 51% en 2015.

Graphique 50 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune

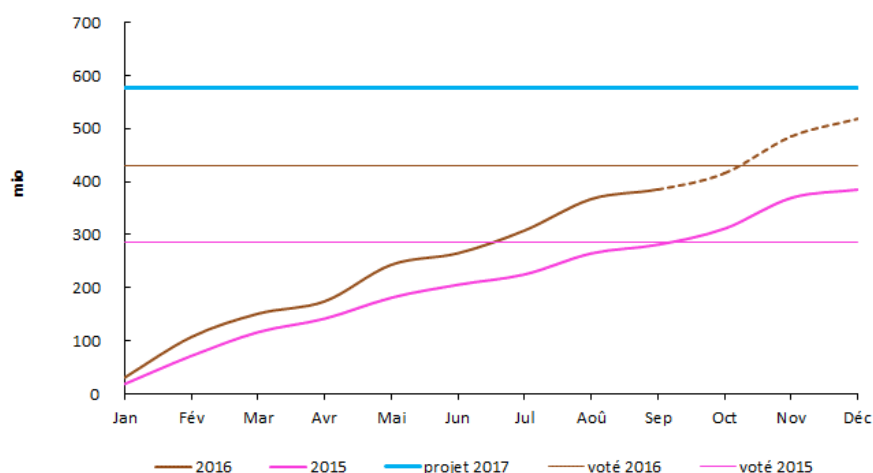


Graphique : Cour des comptes

Pour l'année 2016, la Cour estime à 518 millions d'euros le produit de cet impôt, réalisant ainsi une plus-value de 88 millions d'euros principalement due aux effets de la loi du 18 décembre 2015

portant sur l'introduction d'une imposition minimale en matière d'impôt sur la fortune dont l'impact budgétaire est estimé à 100 millions d'euros par année d'imposition.

Graphique 51 : Impôt sur la fortune



Graphique : Cour des comptes

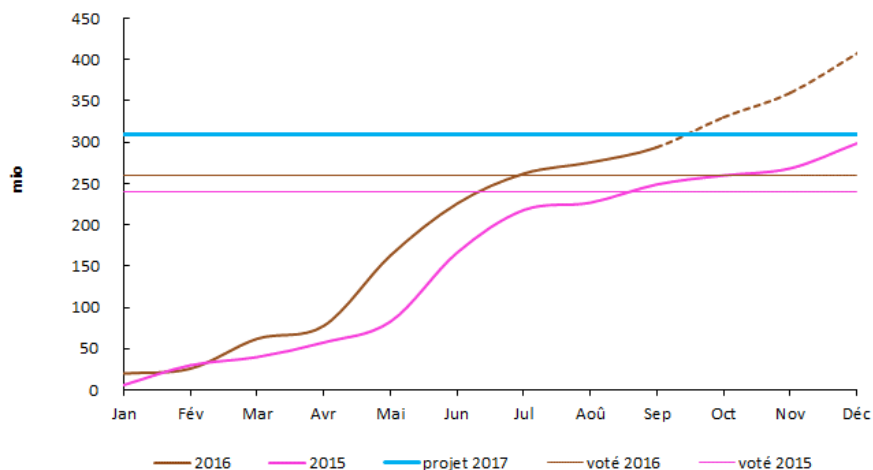
Par rapport aux estimations de la Cour pour 2016, le projet de budget 2017 prévoit une progression de 11,1% pour atteindre 576 millions d'euros. Cette progression prend en compte les changements législatifs projetés en matière d'impôt sur la fortune, soit l'augmentation de 50% de l'impôt sur la fortune minimum des sociétés de participations financières. Ces changements devraient produire des recettes additionnelles de 35 millions d'euros.

En déduisant ces encaissements additionnels du montant des recettes prévues pour 2017, il en découle une hypothèse de croissance hors réforme fiscale de quelque 4% qui peut paraître raisonnable.

5.4.3. 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'impôt insignifiants (précompte à la source de 15%).

La Cour estime à 408 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2016. Comparé au montant de 260 millions d'euros prévu au budget voté 2016, il en résulte une plus-value de recette de 148 millions d'euros.

Graphique 52 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux

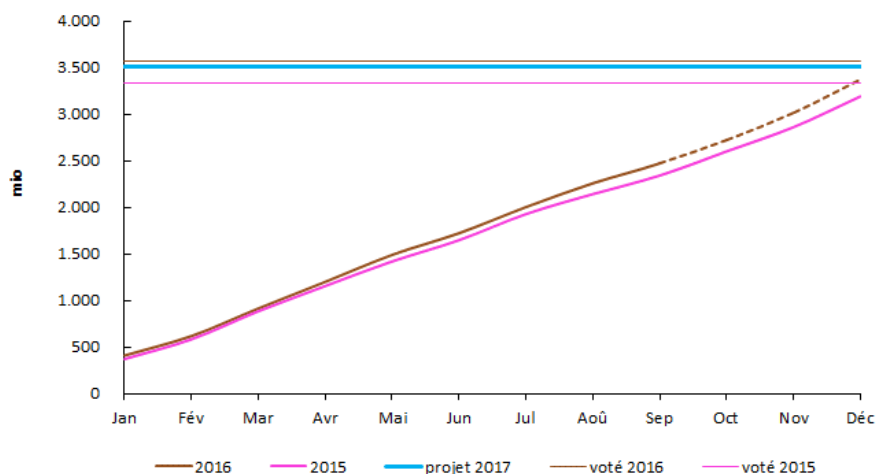
Graphique : Cour des comptes

Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente une volatilité non négligeable. Dans un contexte économique incertain, la prévision de 310 millions d'euros inscrite au projet de budget 2017 correspond à une diminution de 24%. Cette prévision peut être qualifiée de prudente.

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

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

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 3.364 millions d'euros en 2016, soit une hausse de 5,5% par rapport aux recettes effectives de 2015 (3.190 millions d'euros). Il en résulte néanmoins une moins-value de recettes de 201 millions d'euros par rapport à la prévision budgétaire de 3.565 millions d'euros pour 2016. Selon les informations de l'administration concernée, la prévision de 2016 de l'impôt RTS avait été établie sur base des prévisions 2015 largement surestimées.

Graphique 53 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2016, l'impôt RTS devrait progresser de 4,1% en 2017. Or, compte tenu de l'évolution prévue de la masse salariale (5,5% ; note de conjoncture 1/2016) et de l'impact prévu de la réforme fiscale (-273 millions d'euros), l'impôt RTS ne devrait guère augmenter de plus de 1 à 2% en 2017, soit environ 3.400 à 3.430 millions d'euros. Dès lors, la Cour considère que le montant de 3.502 millions d'euros inscrit au projet de budget 2017 sera difficile à réaliser.

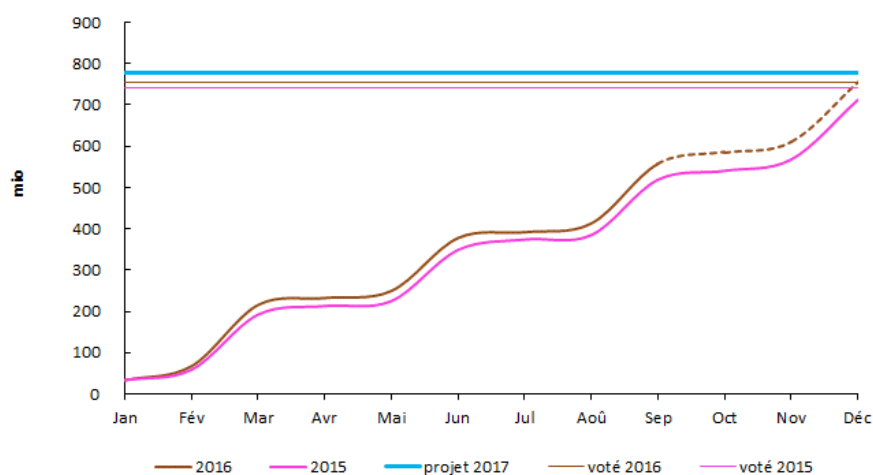
5.4.5. Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

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

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. La comptabilisation de cet impôt suit depuis 2010 une évolution plus régulière, constituée de quelque 25% de recettes réalisées au titre d'années d'impositions antérieures à 2015.

Pour 2016, la Cour estime à 756 millions d'euros le produit de cet impôt qui correspond ainsi aux prévisions budgétaires.

Graphique 54 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



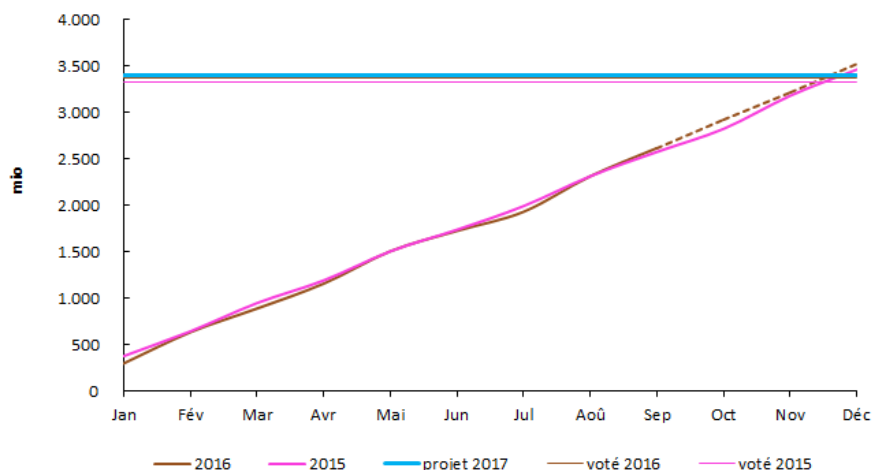
Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget pour 2017 prévoit 779 millions d'euros au titre de cet l'impôt, soit une augmentation de 3,0% par rapport à l'estimation de la Cour pour 2016. Sachant que l'impact de la réforme fiscale ne jouera pleinement qu'à partir de l'exercice budgétaire 2018 dont le déchet est estimé à 98 millions d'euros par année d'imposition, la Cour considère l'augmentation prévue pour 2017 comme réalisable.

5.4.6. Taxe sur la valeur ajoutée

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

En 2015, les recettes de TVA ont dépassé les prévisions budgétaires de 134 millions d'euros alors que la Cour avait calculé une plus-value de 118 millions d'euros. Les raisons qui permettent d'expliquer cette différence sont analysées ci-après.

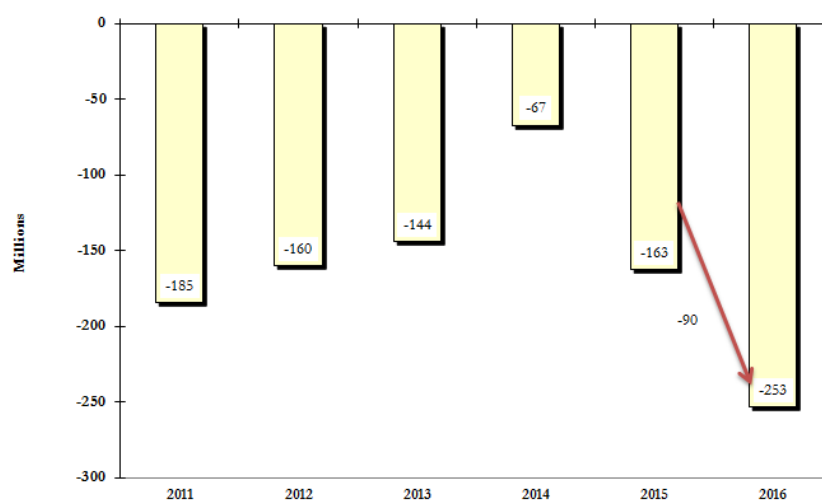
Graphique 55 : Taxe sur la valeur ajoutée

Graphique : Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2017, la Cour a analysé certains éléments déterminants de la TVA dont notamment la part provenant du secteur du commerce électronique et la variation du solde net à rembourser.

En raison du changement de régime de la TVA sur le commerce électronique, les recettes attribuables à ce secteur ont chuté de plus de 520 millions d'euros en 2015, alors qu'une baisse de 650 millions d'euros avait été attendue. Pour 2016, le part du commerce électronique va encore diminuer de plus de 190 millions d'euros pour se situer à 363 millions d'euros.

A cela s'ajoute, pour la deuxième année consécutive, une détérioration du solde net à rembourser entre fin septembre 2015 et fin septembre de 2016. En effet, au 30 septembre 2016, le montant de la TVA à encaisser s'est stabilisé à 340 millions d'euros alors que le montant à rembourser s'est encore détérioré pour atteindre quelque 593 millions d'euros. Il s'en résulte un solde net à rembourser de 253 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 163 millions d'euros, il se dégage une augmentation de plus de 90 millions d'euros qui correspond en fait à une augmentation de l'endettement net de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant droit à la restitution de la TVA.

Graphique 56 : Évolution du solde net à rembourser

Graphique : Cour des comptes

La Cour estime à 3.525 millions d'euros le produit des recettes brutes de la TVA pour 2016 générant ainsi une plus-value de 162 millions d'euros par rapport au montant du budget voté (3.363 millions d'euros).

En faisant abstraction des recettes du secteur du commerce électronique, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux la réalité économique nationale, tel que mis en évidence au tableau ci-dessous.

Tableau 57 : Recette ajustée de TVA

	2015	2016	2017	Hypothèse 2017
Recette de TVA	3.461	3.525	3.391	-3,8%
E-commerce	-555	-363	-86	
Recette ajustée	2.906	3.162	3.305	4,5%
Variation solde net à rembourser	-95	-90	0	
Produit estimé TVA	2.811	3.072	3.305	7,6%

Tableau : Cour des comptes

Compte tenu de la variation du solde net à rembourser (-90 millions d'euros), la Cour évalue à 3.072 millions d'euros le produit de la TVA pour 2016, soit une augmentation de 9,3% par rapport à 2015, qui reflète le relèvement de certains taux de la TVA en 2016 ainsi qu'une évolution économique plus favorable que prévue.

Pour 2017, le projet de budget prévoit une recette de 3.391 millions d'euros correspondant à une diminution de 3,8% par rapport aux estimations de la Cour pour 2016 (3.525 millions

d'euros). Compte tenu des ajustements figurant au tableau ci-dessus, le produit estimé de la TVA devrait alors augmenter de 7,6% pour atteindre 3.305 millions d'euros ce qui représente une hypothèse assez optimiste.

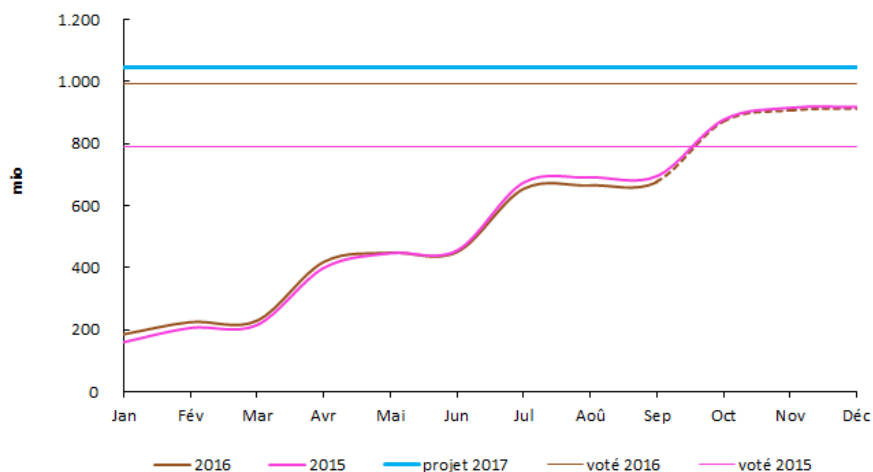
5.4.7. Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

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

Suivant le compte général 2015, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 918,7 millions d'euros dégageant une plus-value de 129,7 millions d'euros.

Pour 2016, la Cour estime la recette à 913 millions d'euros générant une moins-value de 82 millions d'euros par rapport aux 995 millions d'euros prévus au budget voté.

Graphique 58 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2017 table sur une prévision de 1.047 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 14,7% par rapport aux estimations de la Cour pour 2016. En termes de recettes budgétaires, la taxe d'abonnement devient ainsi la quatrième ressource fiscale de l'Etat.

L'évolution de cet impôt reste cependant volatile dans la mesure où elle dépend de la bonne marche des activités des marchés boursiers. A noter que la prévision budgétaire repose sur un nombre d'hypothèses macroéconomiques du printemps 2016 qui, en l'attente de la note de

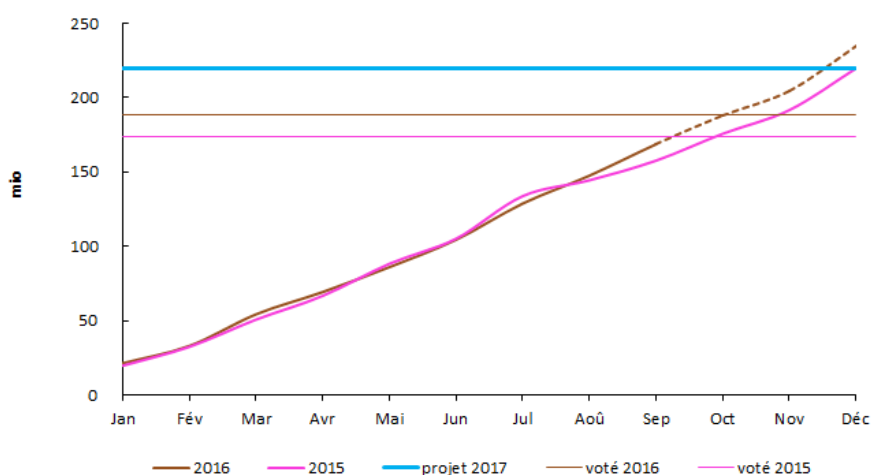
conjoncture de novembre 2016, peuvent paraître désuètes. Dès lors, la prévision de cet impôt doit être considérée avec prudence.

5.4.8. Droits d'enregistrement

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

La Cour estime à 235 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 47 millions d'euros par rapport aux 188 millions d'euros inscrits au budget voté 2016.

Graphique 59 : Droits d'enregistrement



Graphique : Cour des comptes

L'évolution exceptionnellement favorable en 2014 résultait d'un nombre très réduit de transactions importantes sur le marché immobilier et de l'effet anticipatif, en décembre 2014, des modifications en matière de TVA logement en 2015. S'il pouvait paraître étonnant que le ralentissement attendu pour 2015 ne se soit pas produit, la même remarque s'impose pour 2016. Ainsi, le nombre d'intervenants ayant demandé un crédit d'impôt en matière d'enregistrement et d'hypothèques a encore augmenté en 2016.

Pour 2017, les recettes sont évaluées à 220 millions d'euros, soit une diminution de 15 millions d'euros (6,5%) par rapport aux estimations de la Cour pour 2016.

5.4.9. Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds 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 2016. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptés au projet de budget 2017.

Tableau 60 : Recettes communales (ICC, FCDF)

(mio €)	Budget voté 2016	Estimations Cour 2016	Écarts	Projet budget 2017	Hypothèses 2017
ICC	591	721	130	722	0,1%
ICC net	-	-	-	118	
FCDF/FDG dont :	931	912	-19	1.611	
<i>Part ICC</i>	-	-	-	604	
<i>RTS (18%)</i>	642	606	-36	630	4,1%
<i>Assiette (18%)</i>	136	136	0	140	3,0%
<i>TVA (10%)</i>	308	325	16	305	-6%
<i>Taxe auto, (20%)</i>	12,8	13,4	0,6	12,8	-4,5%
<i>Montant forfait,</i>	-18	-18	0	-82	
<i>"- Enseignants"</i>	-150	-150	0	0	
TOTAL	1.522	1.633	111	1.729	5,9%

Source : Projet de budget 2017; tableau : Cour des comptes

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent suivant les estimations de la Cour à 1.633 millions d'euros, soit une augmentation de 7,3% par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2017, le projet de budget prévoit un montant global de 1.729 millions d'euros en hausse de 5,9% par rapport aux estimations de la Cour.

Impôt commercial communal

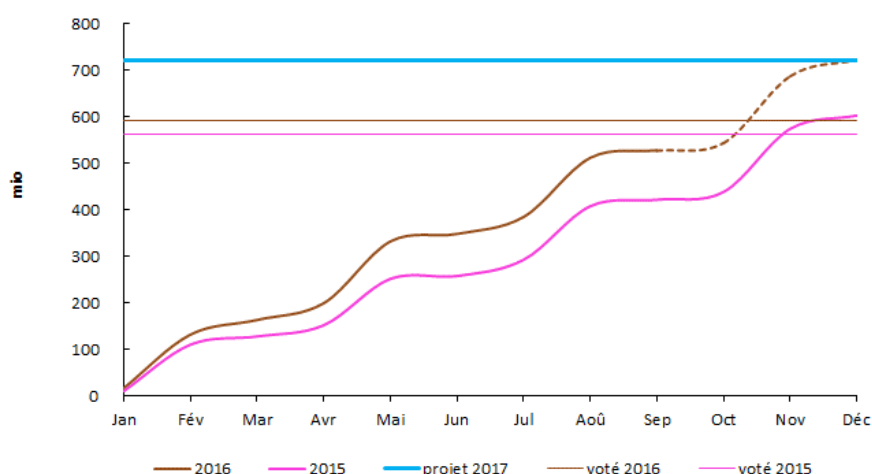
A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus

de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué pour atteindre aujourd'hui quelque 28%.

En 2015, l'ICC a produit une recette totale de 602 millions d'euros, soit une plus-value de 41 millions d'euros (+7,3%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette même année.

La Cour estime à 721 millions d'euros les recettes pour l'année en cours qui devraient ainsi dépasser de 130 millions d'euros les prévisions budgétaires.

Graphique 61 : Impôt commercial communal



Graphique : Cour des comptes

Pour 2017, le projet de budget prévoit un montant de 722 millions d'euros au titre de cet impôt, un montant sensiblement égal à celui estimé pour 2016. Comme l'IRC qui table sur une hypothèse croissance de 0,7%, la progression de l'ICC n'est pas significative.

Le projet de loi N° 7036 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes prévoit, pour 2017, l'intégration d'une grande partie du produit de l'ICC (83%) dans le Fonds de dotation globale (FDG), soit 604 millions d'euros tel qu'il ressort du tableau ci-dessus. Le solde de 118 millions continuera à être distribué aux communes en tant qu'intéressement direct.

Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2016, les versements en provenance du FCDF vont rester quelque 19 millions d'euros en-dessous des attentes budgétaires, principalement dû à une surestimation des recettes de la RTS, soit 36 millions d'euros.

Selon le projet de loi dont question ci-dessus, en 2017, le Fonds communal de dotation financière sera remplacé par le Fonds de dotation globale des communes. Ce dernier est censé regrouper les

recettes en provenance de l'ICC et du FCDF, déduction faite de l'intéressement direct distribué aux communes.

Pour 2017, le projet de budget prévoit des ressources financières au profit du FDG de 1.611 millions d'euros.

5.5. Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes analysées dégagent une plus-value de recettes de 237 millions d'euros pour l'exercice 2016. Les plus-values proviennent de la taxe sur la valeur ajoutée (+162 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (+148 millions d'euros), de l'impôt sur la fortune (88 millions d'euros), de l'impôt sur le revenu des collectivités (73 millions d'euros) ainsi que des droits d'enregistrement (+47 millions d'euros). Les moins-values concernent l'impôt sur les traitements et salaires (-201 millions d'euros) ainsi de la taxe d'abonnement (-82 millions d'euros).

Pour ce qui est de l'exercice à venir, la Cour rappelle que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance économique (PIB en valeur) de +6,4% qui pourrait être révisée à la hausse.

La situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est estimée à quelque 3,5 milliards d'euros, y non compris l'ICC, pour 2016, soit quelque 28,1% du montant total des recettes fiscales.

La Cour a évalué les recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du secteur des transports et des non-résidents à quelque 811,6 millions d'euros pour 2016, soit 83,0% du montant total des recettes sur le carburant ou 6,5% des recettes fiscales.

Pour l'exercice en cours, le montant total de la TVA en provenance du secteur électronique est estimé à 363 millions d'euros, une baisse de 47% par rapport à l'année 2015. Le projet de budget 2017 ne prévoit plus que 86 millions d'euros pour ce secteur et annonce ainsi le tarissement définitif de cette ressource extraordinaire.

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

6. Commentaire du budget des dépenses

6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2016

Dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg et de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020, le Conseil de l'Union européenne a retenu deux recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2016 à 2017.

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

- assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie ;
- lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise ; éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

« Selon le rapport 2015 sur le vieillissement, publié en mai 2015 par la Commission, le Luxembourg sera confronté à une forte augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement d'ici 2040: les dépenses liées au vieillissement, y compris les retraites, les soins de santé, les soins de longue durée, l'éducation et les prestations de chômage, devraient s'accroître d'environ quatre points de pourcentage du PIB (deuxième plus forte hausse durant la même période après celle de la Slovaquie). Au-delà, à l'horizon 2060, ces dépenses pourraient atteindre plus de 6 points de pourcentage du PIB, contre à peine 1,3 point en moyenne dans l'UE. » (Commission européenne SWD(2016) 84 final, page 15)

Le Conseil de l'Union européenne note ainsi que « les conséquences du vieillissement continuent de représenter un risque à long terme, en particulier en ce qui concerne le coût des retraites. Le Luxembourg a fait de faibles progrès dans la limitation des retraites anticipées en vue de resserrer l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. » D'autre part, il relève que « la réduction ou la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique permettrait de libérer le potentiel d'innovation et d'aider à la diversification. Alors que les investissements publics dépassent la moyenne de la zone euro, les investissements privés sont peu performants. Il est essentiel de maintenir un niveau élevé d'investissement pour préserver les perspectives de croissance. »

Par ailleurs, le Conseil observe que « la hausse continue des prix du logement au cours des dernières décennies, associée à la forte dynamique démographique et de l'emploi attendue dans les prochaines années, pourrait devenir un obstacle à l'accroissement envisagé de la population et de la main-d'œuvre. Cette perspective est d'autant plus probable que l'économie est fortement tributaire de l'apport de travailleurs hautement qualifiés issus des pays voisins, qui représentent environ un tiers de l'emploi global. »

(Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016 (2016/C 299/24))

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

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

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

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

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

Dans le cadre de la 17^e actualisation du 29 avril 2016 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce que son objectif budgétaire à moyen terme, un excédent structurel de 0,5% du PIB jusqu'en 2016, sera remplacé par un déficit structurel de 0,5% du PIB à compter de 2017.

Ainsi l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 dispose que « pour la période 2017 à 2020, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. » A relever que l'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 dispose encore que, pour cette période, « l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. »

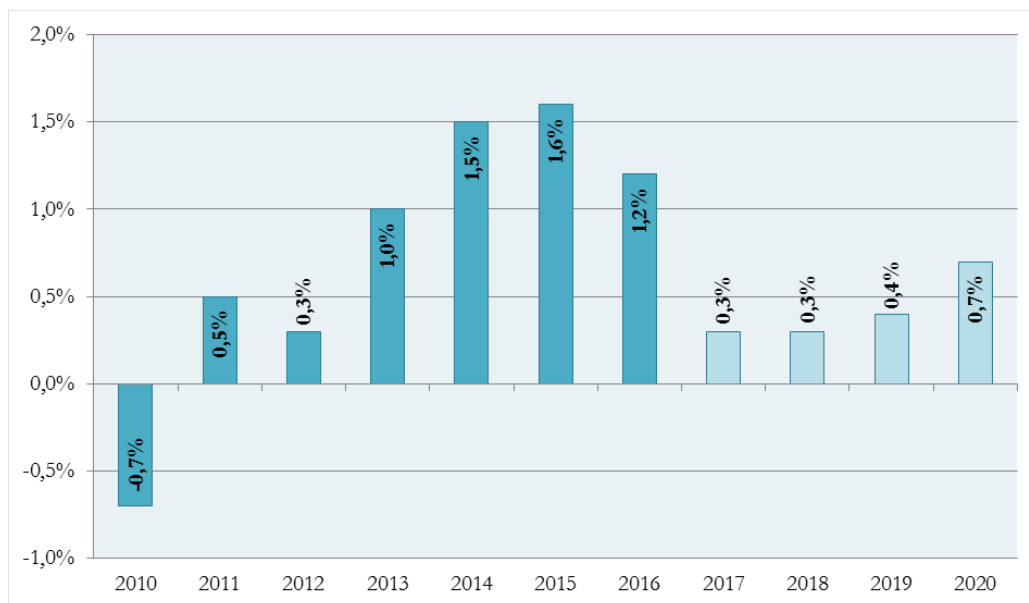
Selon le projet de plan budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg 2016-2017 du 14 octobre 2016, « la politique budgétaire du Gouvernement est encadrée par une stratégie à moyen terme caractérisée par deux objectifs budgétaires quantifiés que le Gouvernement s'est fixés pour la période à moyen terme :

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

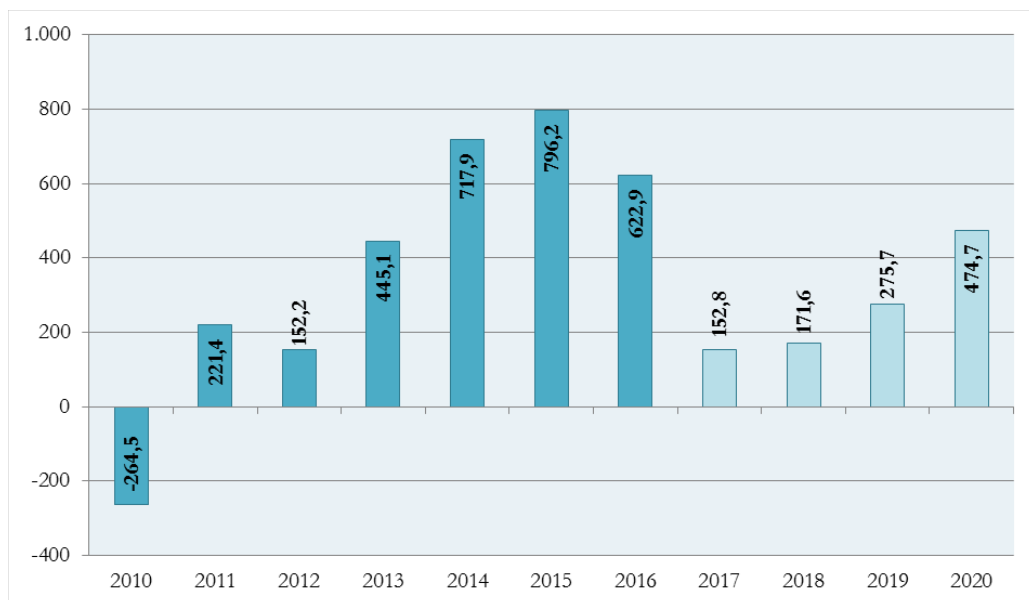
L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2010 à 2020 est documentée par les deux graphiques suivants. Après un résultat négatif en 2010, le solde de l'administration publique resterait positif pour le restant de la période considérée. Après un solde de 1,6% du PIB (796,2 millions d'euros) en 2015, le Gouvernement annonce des soldes en diminution pour les années suivantes avec 1,2% du PIB en 2016 et 0,3% du PIB pour 2017 (152,8 millions d'euros).

L'amélioration du résultat en 2015 au niveau de l'administration publique (+78,3 millions d'euros) par rapport à 2014 s'explique par une progression moindre des dépenses par rapport à celle des recettes : +3,71% (ou 799,6 millions d'euros) au niveau des recettes contre +3,46% (ou 721,3 millions d'euros) au niveau des dépenses. A noter que la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 du 29 avril 2016 tablait sur un excédent de 672 millions d'euros en 2015 au niveau de l'administration publique alors que le budget 2015 prévoyait même un déficit de 134,9 millions d'euros pour 2015 (loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018).

En 2015, l'excédent de l'administration publique est plus élevé (796,2 millions d'euros) par rapport aux chiffres définitifs de l'exercice 2014 (excédent de 717,9 millions d'euros) et aux prévisions de l'exercice 2016 (excédent de 622,9 millions d'euros).

Graphique 62 : Solde de l'administration publique en % du PIB

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 63 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon la Commission européenne, « le Luxembourg a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des trois recommandations qui lui ont été adressées par le Conseil en 2015. Premièrement, aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale. En particulier, en ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale sur la consommation, le Luxembourg conserve un nombre élevé de taux réduits de TVA qui ne répondent pas totalement à la réalisation d'objectifs de redistribution. Cependant, le Luxembourg élabore actuellement une réforme fiscale globale qui devrait prendre effet en 2017. Deuxièmement, peu de progrès ont été accomplis en vue de réduire les possibilités de retraite anticipée, alors que les passifs liés au vieillissement continuent de représenter un risque à long terme, en particulier en ce qui concerne le coût des retraites. Le Luxembourg est le seul pays de l'UE où aucun nouveau relèvement de l'âge légal de départ à la retraite n'a été prévu par la législation. Troisièmement, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la réforme du système de fixation des salaires afin que l'évolution des rémunérations reflète celle de la productivité. En ce qui concerne les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg affiche de bons résultats pour ce qui est du taux d'emploi, de l'efficacité énergétique, de la réduction du décrochage scolaire et de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur, alors que des efforts supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne les investissements dans la R&D, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et la réduction de la pauvreté. » (Commission européenne SWD(2016) 84 final, page 1)

6.2.1. Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2010-2020)

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 64 : Soldes (2010 - 2020)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2010	-264,5	-0,7	-943,6	-2,4	63,9	0,2	615,2	1,5
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,6	132,1	0,3	791,3	1,8
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,9
2013	445,1	1,0	-466,8	-1,0	168,6	0,4	743,3	1,6
2014	717,9	1,5	-141,2	-0,3	150,9	0,3	708,2	1,4
2015	796,2	1,6	-175,7	-0,3	215,0	0,4	756,9	1,5
2016	622,9	1,2	-407,5	-0,8	181,0	0,3	849,4	1,6
2017	152,8	0,3	-983,4	-1,7	253,0	0,4	883,3	1,6
2018	171,6	0,3	-943,5	-1,5	207,1	0,3	908,1	1,5
2019	275,7	0,4	-805,5	-1,2	172,0	0,3	909,1	1,4
2020	474,7	0,7	-570,7	-0,8	170,7	0,3	874,7	1,3

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2017 (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.

Suite à la crise de 2008-2009, la situation financière de l'administration publique s'est dégradée pour afficher un solde négatif en 2010. Elle s'améliore ensuite et le solde de l'administration publique atteint 796,2 millions d'euros en 2015. Le résultat diminue par après et l'exercice 2017 se solderait par un excédent de 152,8 millions d'euros.

Il ressort du tableau ci-dessus que la situation financière de l'administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2010 et 2020 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2010 à 2020 : 7.029 millions d'euros).

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2014 et 2015, la croissance des recettes (+494,2 millions d'euros ou +3,29%) est moins importante que la croissance des dépenses (+528,6 millions d'euros ou +3,49%). Il en résulte un accroissement du déficit de l'administration centrale qui passe de -141,2 millions d'euros en 2014 à -175,7 millions d'euros en 2015.

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

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

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

Tableau 65 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2012	2013	2014	2015
Transferts de revenus de la propriété (mio €)				
Administration centrale (solde)	-7,0	-4,3	-3,9	-3,0
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	7,0	4,3	3,9	3,0
Transferts courants (mio €)				
Administration centrale (solde)	-4.471,9	-4.715,3	-4.899,3	-4.929,3
Administrations locales (solde)	925,3	993,2	1.040,7	1.011,0
Sécurité sociale (solde)	3.546,6	3.722,2	3.858,6	3.918,3
Transferts en capital (mio €)				
Administration centrale (solde)	-163,1	-175,5	-188,3	-169,6
Administrations locales (solde)	183,9	195,2	212,1	193,5
Sécurité sociale (solde)	-20,8	-19,6	-23,8	-23,9
Total des transferts (mio €)				
Administration centrale (solde)	-4.642,0	-4.895,2	-5.091,4	-5.102,0
Administrations locales (solde)	1.109,2	1.188,3	1.252,8	1.204,5
Sécurité sociale (solde)	3.532,8	3.706,8	3.838,7	3.897,5

Source chiffres : Statec (octobre 2016) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2015, 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 :

- 76,4% à destination de la sécurité sociale ;
- 23,6% 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 2015, la sécurité sociale bénéficie de transferts venant essentiellement de l'administration centrale à hauteur de 3.897,5 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	1.483,6 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance	1.276,1 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.046,8 millions d'euros

6.2.3. Situation des administrations de sécurité sociale

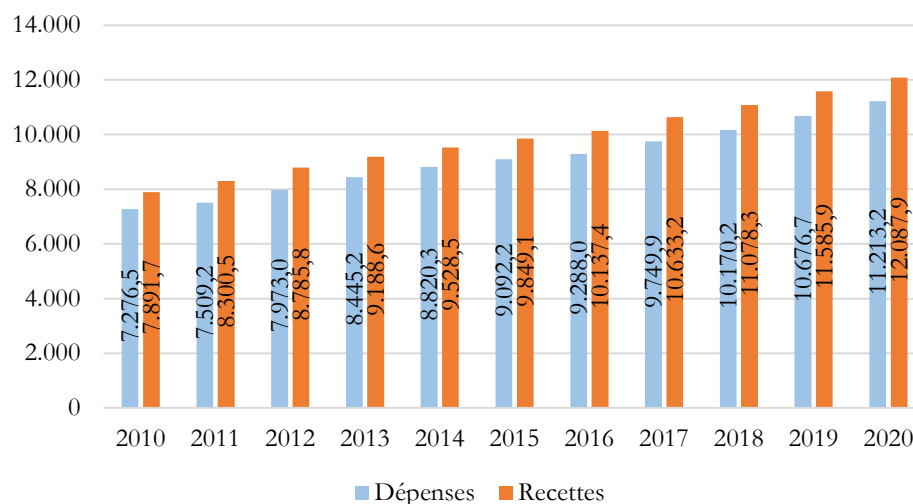
D'après le système européen de comptes SEC 2010, le sous-secteur des administrations de la sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales.

Le tableau et les graphiques suivants présentent l'évolution financière de la sécurité sociale au cours de la période 2010 à 2020.

Tableau 66 : Evolution de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Sécurité sociale	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	7.276,5	7.509,2	7.973,0	8.445,2	8.820,3	9.092,2	9.288,0	9.749,9	10.170,2	10.676,7	11.213,2
Recettes	7.891,7	8.300,5	8.785,8	9.188,6	9.528,5	9.849,1	10.137,4	10.633,2	11.078,3	11.585,9	12.087,9
Solde	615,2	791,3	812,8	743,3	708,2	756,9	849,4	883,3	908,1	909,1	874,6
en % du PIB	1,5%	1,8%	1,9%	1,6%	1,4%	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%

Sources chiffres : STATEC (octobre 2016), projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 67 : Evolution de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Sources chiffres : STATEC (octobre 2016), projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les recettes sont constituées par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension et les revenus de la propriété du Fonds de compensation. Le total des recettes passe ainsi de 10.137,4 millions d'euros en 2016 à 10.633,2 millions d'euros en 2017. Il est à noter que près de 95% des recettes sont constituées par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension, fixées en fonction des cotisations. L'évolution globale des recettes est donc largement tributaire de la croissance de l'emploi et de la conjoncture économique.

Du côté des dépenses, le total passe de 9.288,0 millions d'euros en 2016 à 9.749,9 millions d'euros en 2017. A partir de l'exercice budgétaire 2018, les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes, ce qui explique la détérioration du solde en termes de pourcentage du PIB.

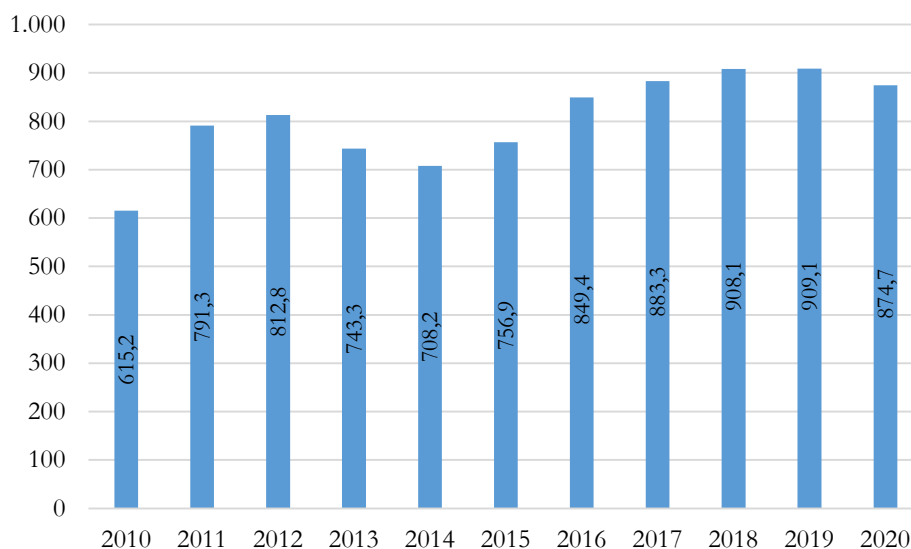
Afin de pérenniser le système des pensions, une réforme de l'assurance pension a été votée le 21 décembre 2012. Conformément à la réforme des retraites de 2012, un exercice de suivi et d'évaluation de la viabilité du système de retraite par un groupe de travail sur les retraites (« Groupe des Pensions ») devrait avoir lieu au courant de l'automne 2016.

Concernant l'assurance dépendance, un projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance a été déposé le 8 juillet 2016. En effet, le bilan sur le fonctionnement et la viabilité de l'assurance dépendance de 2013 avait identifié des problèmes structurels et de financement. Le défi de la réforme est de pérenniser le dispositif en place tout en maîtrisant les dépenses.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020 prévoit que le solde de financement de la sécurité sociale s'élève à +1,6% du PIB en 2016 et à +1,3% du PIB en 2020. Au cours de la même période le solde des administrations de sécurité sociale

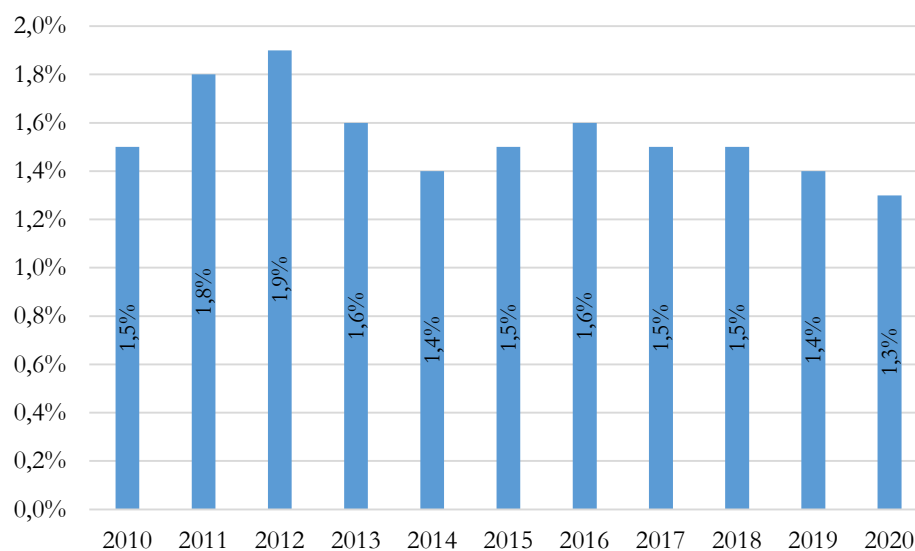
évoluera de 849,4 millions en 2016 à 874,6 millions en 2020. Le solde du sous-secteur connaîtra un pic à 909,1 millions en 2019.

Graphique 68 : Evolution du solde de la sécurité sociale (en millions d'euros)



Sources chiffres : STATEC (octobre 2016), projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 69 : Evolution de la sécurité sociale (en % du PIB)



Sources chiffres : STATEC (octobre 2016), projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

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

6.3.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

L'exercice budgétaire 2017 se présente comme suit.

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2017 par rapport au compte provisoire de 2015 et au budget définitif de l'exercice 2016.

Tableau 70 : Evolution du projet de budget 2017 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

	2015 Compte provisoire (€)	2016 Budget définitif (€)	2017 Projet de budget (€)	Variation			
				2015/2017		2016/2017	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Recettes courantes	12.614.842.808	12.976.352.372	13.153.654.513	538.811.705	4,27%	177.302.141	1,37%
Recettes en capital	203.932.099	90.214.500	90.244.900	-113.687.199	-55,75%	30.400	0,03%
Recettes totales	12.818.774.907	13.066.566.872	13.243.899.413	425.124.506	3,32%	177.332.541	1,36%
Dépenses courantes	11.753.069.005	12.174.626.808	12.625.774.724	872.705.719	7,43%	451.147.916	3,71%
Dépenses en capital	1.526.431.495	1.330.180.729	1.393.831.794	-132.599.701	-8,69%	63.651.065	4,79%
Dépenses totales	13.279.500.499	13.504.807.537	14.019.606.518	740.106.019	5,57%	514.798.981	3,81%
Solde des recettes et dépenses	-460.725.593	-438.240.665	-775.707.105	-314.981.512		-337.466.440	

Sources : projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2017 par rapport au budget définitif de 2016 est de l'ordre de 3,81%. Les dépenses courantes devraient progresser de 3,71% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 4,79%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 514,8 millions d'euros par rapport au budget définitif 2016. Comparé au compte général provisoire de 2015, les dépenses augmentent de quelque 740,1 millions d'euros.

Alors que les dépenses augmentent de 3,81% entre 2016 et 2017, l'estimation du budget des recettes connaît une progression moins prononcée de 1,36% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 775,7 millions d'euros en 2017.

6.3.2. Dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 12.625,8 millions d'euros en 2017, soit une augmentation de quelque 451,1 millions d'euros par rapport à 2016 (3,71%), respectivement une progression de l'ordre de 872,7 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2015 (7,43%).

6.3.2.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2015 à 2017.

Tableau 71 : Regroupement comptable des dépenses courantes

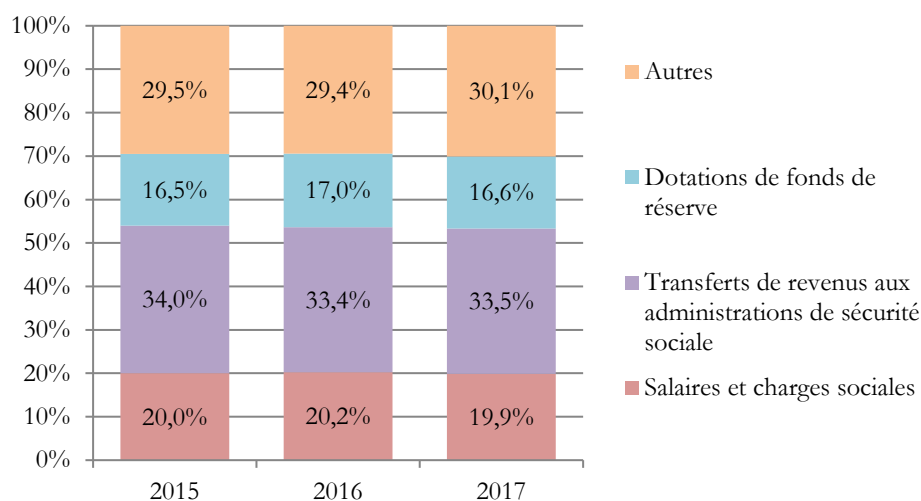
Code	Classes de comptes	2015 Compte provisoire	2016 Budget définitif	2017 Projet de budget	Variation			
					2015/2017		2016/2017	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	50.244.386	51.489.818	52.486.477	2.242.091	4,46%	996.659	1,94%
11	Salaires et charges sociales	2.354.635.561	2.463.711.111	2.507.499.908	152.864.347	6,49%	43.788.797	1,78%
12	Achat de biens non durables et de services	392.721.756	411.083.461	414.117.174	21.395.418	5,45%	3.033.713	0,74%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21.172.596	22.721.200	24.140.200	2.967.604	14,02%	1.419.000	6,25%
21	Intérêts de la dette publique	215.000.000	209.700.000	203.843.000	-11.157.000	-5,19%	-5.857.000	-2,79%
23	Intérêts imputés en débit	3.089.671	375.100	375.000	-2.714.671	-87,86%	-100	-0,03%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	782.111	801.998	941.307	159.196	20,35%	139.309	17,37%
31	Subventions d'exploitation	532.572.454	522.286.113	536.672.008	4.099.554	0,77%	14.385.895	2,75%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	272.213.148	256.015.868	269.626.839	-2.586.309	-0,95%	13.610.971	5,32%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	432.641.078	484.512.359	538.455.987	105.814.909	24,46%	53.943.628	11,13%
34	Transferts de revenus aux ménages	485.619.358	523.071.858	551.217.489	65.598.131	13,51%	28.145.631	5,38%
35	Transferts de revenus à l'étranger	159.195.301	168.512.984	187.724.510	28.529.209	17,92%	19.211.526	11,40%
37	Remboursements d'impôts directs	1.428.653	1.250.000	1.500.000	71.347	4,99%	250.000	20,00%

Code	Classes de comptes	2015 Compte provisoire	2016 Budget définitif	2017 Projet de budget	Variation			
					2015/2017		2016/2017	
					Montant	%	Montant	%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	647.019.176	654.071.279	728.570.990	81.551.814	12,60%	74.499.711	11,39%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.993.615.123	4.069.747.194	4.226.025.393	232.410.270	5,82%	156.278.199	3,84%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	168.501.620	184.236.667	193.238.820	24.737.200	14,68%	9.002.153	4,89%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	85.483.815	87.394.922	91.770.937	6.287.122	7,35%	4.376.015	5,01%
93	Dotations de fonds de réserve	1.937.133.220	2.063.644.876	2.097.568.685	160.435.465	8,28%	33.923.809	1,64%

Source chiffres : projet de budget 2017 ; 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 12.625.774.724 euros prévu au projet de budget 2017, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 69,9% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 8.831.093.986 euros.

Graphique 72 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source : projet de budget 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.3.2.2. Analyse par code économique

6.3.2.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2017, les transferts sous rubrique s'élèveront à 4.226.025.393 euros en 2017, ce qui constitue une augmentation de quelque 156,3 millions d'euros ou de 3,84% par rapport au budget 2016.

Tableau 73 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2015 Compte provisoire	2016 Budget définitif	2017 Projet de budget	Variation			
					2015/2017		2016/2017	
					Montant	%	Montant	%
07	Justice	0	0	0	0	/	0	/
09	Intérieur	51.631.243	54.189.195	55.671.000	4.039.757	7,82%	1.481.805	2,73%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	4.773	9.100	100	-4.673	-97,90%	-9.000	-98,90%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.106.699.469	1.052.255.100	1.124.264.600	17.565.131	1,59%	72.009.500	6,84%
14	Santé	67.850	67.341	3.031.719	2.963.869	4.368,27%	2.964.378	4.402,04%
17 et 18	Sécurité sociale	2.829.279.097	2.957.244.985	3.037.271.674	207.992.577	7,35%	80.026.689	2,71%
19	Agriculture, Viticulture et Protection des Consommateurs	5.932.691	5.981.473	5.786.300	-146.391	-2,47%	-195.173	-3,26%
Total		3.993.615.123	4.069.747.194	4.226.025.393	232.410.270	5,82%	156.278.199	3,84%

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Des 4.226.025.393 euros prévus en 2017, 4.161.536.274 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (3.037.271.674 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.124.264.600 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.585,0 millions d'euros ; +1,87% par rapport à 2016), de l'assurance dépendance (243,9 millions d'euros ; -5,30% par rapport à 2016) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.121,2 millions d'euros ; +3,05% par rapport à 2016).

La contribution de l'Etat au financement de la mutualité des employeurs passe de 48,3 millions d'euros en 2016 à 80,7 millions d'euros selon le projet de budget 2017. Cette augmentation sensible (+32,4 millions d'euros) découle « de la révision, en 2016, de l'accord conclu en janvier 2015 avec l'UEL. A noter d'abord que le crédit voté pour 2016 constituait une réduction transitoire

de la contribution de l'Etat à la Mutualité des employeurs résultant indirectement de l'accord de 2015. » (projet de budget 2017, page 32*)

Les dépenses du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales. Celle-ci fait l'objet d'un article budgétaire unique à partir de 2017 et devrait s'élever à 892,45 millions d'euros en 2017. La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental s'élèvera en 2017 à 108,0 millions d'euros (65,2 millions d'euros en 2016).

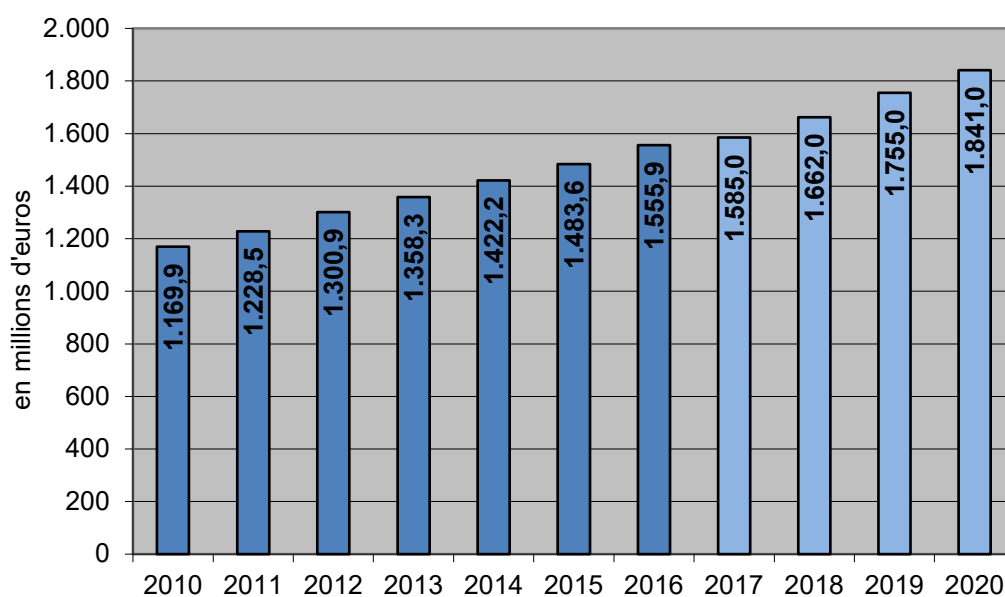
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 58,5 millions d'euros en 2017 (58,7 millions d'euros en 2016).

6.3.2.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.585,0 millions d'euros pour 2017 contre 1.555,9 millions d'euros en 2016, ce qui équivaut à une augmentation de 29,1 millions d'euros ou de 1,87%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2010 à 2020 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 4,64%.

Graphique 74 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2017 ; graphique : Cour des comptes

La réforme du système de pension, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, s'articule sur trois piliers : un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance de vie ; une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension et une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

D'après le programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020, « le régime général dispose de réserves financières de l'ordre de 31,9% du PIB en 2014 (soit 4,3 fois les prestations annuelles de pensions). (...) Actuellement la réforme compense une augmentation de l'espérance de vie de trois ans sur la période 2013-2053. » L'IGSS vérifie tous les cinq ans sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. Toujours selon le programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020, « le Gouvernement a décidé d'avancer d'une année la supervision et l'évaluation prévue par la loi. Donc, en 2016 plutôt qu'en 2017, l'IGSS présentera une nouvelle étude sur la position financière du plan à moyen-terme. »

Les projections pour l'année 2060 des dépenses liées au vieillissement par rapport à celles de 2013, réalisées suite au « 2015 Ageing Report » de la Commission européenne, sont reprises dans le tableau suivant. Elles affichent un accroissement des dépenses liées au vieillissement de 6,2 points de pourcent du PIB entre 2013 et 2060. Ces projections sont plus favorables que celles réalisées en 2012, qui tablaient encore sur un accroissement de 11,7 points de pourcent du PIB. Elles sont toutefois basées sur l'hypothèse que le Luxembourg puisse générer de manière soutenue une croissance supérieure à la moyenne européenne.

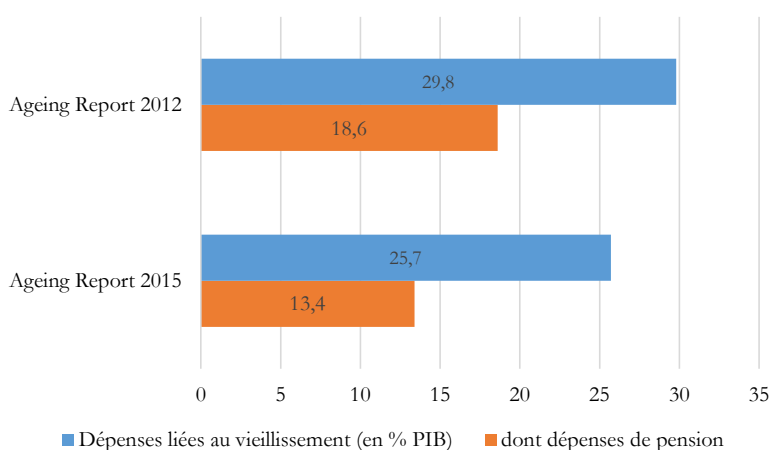
Comme indiqué au programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020, « pour le long terme, les projections 2015 telle que retenues par la Commission européenne se sont appuyées sur un scénario macroéconomique plus optimiste pour le Luxembourg, y inclus une augmentation significative de la croissance de l'emploi et donc de la croissance potentielle. De ce fait, les dépenses de pensions ont été revues à la baisse (effet dénominateur) de quelque 5 points de pourcents du PIB à l'horizon 2060 (de 18,6% pour les projections 2012 à 13,4% pour les projections 2015). Par ricochet, les dépenses liées au vieillissement sont supposées diminuer à un rythme moins prononcé et atteindre 25,8% du PIB en 2060 (29,7% en 2060 pour les projections 2012). Reste à préciser que dans les deux séries de projections 2012 et 2015, l'impact estimé de la réforme des pensions de 2012 est déjà considéré et donc que la situation plus favorable au niveau des dépenses publiques à l'horizon 2060 résulte essentiellement du changement d'hypothèses à la base des projections. »

Tableau 75 : Dépenses liées au vieillissement (en % du PIB) ; projections 2015

	2013	2060	Variation 2013/2060
Dépenses liées au vieillissement (en % du PIB)	19,5	25,8	6,2
dont dépenses de pension	9,4	13,4	4,1
dont dépenses pour soins de santé	4,6	5,1	0,5
dont dépenses pour soins de longue durée	1,5	3,2	1,7
dont dépenses pour éducation	3,3	3,5	0,2
dont dépenses pour chômage	0,7	0,5	-0,2

Source chiffres : 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Commission européenne note également que « l'augmentation des dépenses liées au vieillissement fait toujours peser un risque sur la viabilité à long terme des finances publiques. Cependant, de nouvelles projections démographiques se traduisent par une nette révision à la baisse des estimations de dépenses par rapport aux données du rapport 2012 sur le vieillissement. Selon le rapport 2015 sur le vieillissement, les dépenses publiques de retraite du Luxembourg représenteront quatre points de pourcentage du PIB supplémentaires d'ici 2040, ce qui constitue l'une des hausses les plus importantes parmi les Etats membres de l'UE. Ce résultat est dû à une forte augmentation du nombre de retraités par rapport au nombre de cotisants. La révision à la baisse mentionnée plus haut est imputable presque exclusivement à des projections plus favorables concernant le taux de dépendance des personnes âgées et à l'hypothèse sous-jacente d'une forte croissance démographique. En outre, la révision des hypothèses démographiques met en évidence une pression accrue sur la demande d'infrastructures, y compris dans les domaines des transports, de l'éducation et des soins de santé. » (Commission européenne SWD(2016) 84 final, page 2)

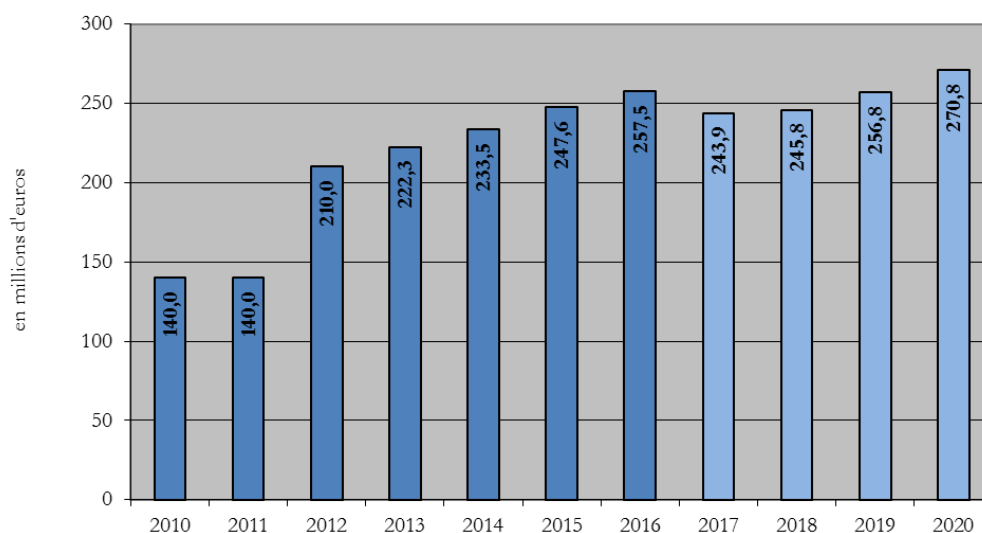
Graphique 76 : Dépenses liées au vieillissement

Source chiffres : 2015 Ageing report, 2012 Ageing report ; tableau : Cour des comptes

6.3.2.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Le projet de budget 2017 (p. 56*) note que « le Gouvernement a déposé le 8 juillet 2016 le projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance avec une entrée en vigueur visée au 1^{er} janvier 2017 (date qui a été reportée selon l'annonce du ministre de la Sécurité sociale de début novembre). Cette réforme est prévue au programme gouvernemental de 2013 ainsi que des mesures qui étaient immédiatement à mettre en œuvre avant la réforme du dispositif de l'assurance dépendance. Toutefois, certains réseaux et établissements ont rencontré ces dernières années un certain déséquilibre financier, notamment dû à une divergence entre l'évolution des dépenses et investissements et l'évolution du nombre de bénéficiaires. En effet, le nombre de bénéficiaires a connu ces dernières années une croissance moins importante que par le passé, voire même une stagnation pour certains prestataires. Aussi l'application de différentes mesures faisant partie du paquet d'avenir, ont impacté l'équilibre financier de certains réseaux et établissements. Pour remédier à cette situation, une contribution exceptionnelle de 30 millions à verser pendant les années 2016 à 2018 est prévue au budget. Ce montant est à allouer, moyennant une convention-cadre à conclure avec la Caisse nationale de la santé, aux prestataires d'aides et de soins à titre de compensation exceptionnelle et temporaires de découverts de fonctionnement inévitables pour les exercices 2015 à 2017. Par ailleurs, « le Gouvernement est en phase d'élaboration d'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 de 140,0 millions d'euros en 2011 à 257,5 millions d'euros en 2016. La prévision atteint 243,9 millions d'euros (dont 10 millions d'euros de contribution allouée aux prestataires d'aides et de soins à titre de compensation exceptionnelle et temporaire de découverts de fonctionnement inévitables) pour l'exercice 2017 et 270,8 millions d'euros pour 2020. La diminution de la contribution de l'Etat à l'assurance dépendance est « due dans une large mesure à une évolution démographique favorable caractérisée par une stagnation du nombre de bénéficiaires alors qu'un accroissement constant était prévu, effet dont l'incidence a été renforcée par l'application des mesures du « Zukunftspak ». » (projet de budget 2017, page 32*)

Graphique 77 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance

Source chiffres : comptes généraux, projet de budget 2017 ; graphique : Cour des comptes

6.3.2.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2010 à 2017 telle que présentée dans respectivement les décomptes et le budget de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 78 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2010 (mio €)	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)	2016 (mio €)	2017 (mio €)
Recettes courantes	2.212,4	2.433,5	2.627,6	2.442,8	2.655,1	2.940,5	3.046,5	2.824,7
Dépenses courantes	2.217,2	2.355,2	2.583,4	2.465,3	2.649,2	2.835,4	2.917,0	2.702,0
Solde des opérations courantes	-4,8	78,3	44,2	-22,5	5,9	105,1	129,5	122,8
Solde global cumulé (réserve totale)	194,5	272,8	317,0	294,5	300,3	405,5	534,9	657,7
Fonds de roulement légal	111,6	114,5	144,8	180,2	211,7	247,6	255,1	270,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	-84,5	2,9	30,3	35,4	31,5	35,8	7,5	15,1
Solde de l'exercice après dotation réserve	79,7	75,4	13,8	-57,9	-25,6	69,3	122,0	107,7
Solde cumulé après dotation réserve	82,9	158,3	172,2	114,3	88,6	157,9	279,9	387,5

Source chiffres : Décomptes CNS 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015, budget CNS 2017 (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 atteint 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^{er} 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 79 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2010 (mio €)	31.12.2011 (mio €)	31.12.2012 (mio €)	31.12.2013 (mio €)	31.12.2014 (mio €)	31.12.2015 (mio €)
Réserve effective	194,5	272,8	317,0	294,5	300,3	405,5
Minimum légal	111,6*	114,5*	144,8*	180,2*	211,7*	247,6
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	9,6%	13,1%	14,2%	12,3%	12,1%	16,4%

*Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% en 2010 et 2011, à 6,5% en 2012, à 7,5% en 2013 et à 8,5% en 2014

Source chiffres : Décomptes CNS 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

A noter que le plafond de la réserve de l'assurance maladie-maternité (actuellement vingt pour cent du montant annuel des dépenses) sera aboli par la loi budgétaire afin de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur.

6.3.2.2.5. Salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2017 prévoit des crédits à hauteur de 2.507,5 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 1,78% par rapport au budget de l'exercice 2016, respectivement de 6,49% par rapport au compte

provisoire de l'exercice 2015. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 80 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2015 Compte provisoire	2016 Budget définitif	2017 Projet de budget	Variation			
					2015/2017		2016/2017	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	36.632.720	42.192.001	45.181.638	8.548.918	23,34%	2.989.637	7,09%
1	Affaires étrangères et européennes	112.658.670	102.330.868	104.305.447	-8.353.223	-7,41%	1.974.579	1,93%
2	Culture	26.052.645	27.420.174	27.804.425	1.751.780	6,72%	384.251	1,40%
3	Enseignement supérieur et Recherche	3.020.146	4.037.631	3.424.745	404.599	13,40%	-612.886	-15,18%
4	Finances	148.126.529	156.503.409	157.836.642	9.710.113	6,56%	1.333.233	0,85%
5	Economie	19.563.768	21.152.480	23.334.453	3.770.685	19,27%	2.181.973	10,32%
6	Sécurité intérieure	172.793.303	178.258.631	186.648.768	13.855.465	8,02%	8.390.137	4,71%
7	Justice	103.724.442	104.600.412	105.110.143	1.385.701	1,34%	509.731	0,49%
8	Fonction publique et Réforme administrative	221.610.380	249.220.293	274.324.587	52.714.207	23,79%	25.104.294	10,07%
9	Intérieur	9.845.385	8.510.303	2.861	-9.842.524	-99,97%	-8.507.442	-99,97%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.214.949.740	1.266.512.454	1.262.483.707	47.533.967	3,91%	-4.028.747	-0,32%
12	Famille, Intégration et Grande Région	18.656.328	20.038.776	23.424.117	4.767.789	25,56%	3.385.341	16,89%
13	Sports	2.597.455	2.801.884	2.805.971	208.516	8,03%	4.087	0,15%
14	Santé	30.639.135	31.437.602	32.813.443	2.174.308	7,10%	1.375.841	4,38%
15	Logement	1.099.045	658.078	666.975	-432.070	-39,31%	8.897	1,35%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	28.485.362	30.067.710	33.228.190	4.742.828	16,65%	3.160.480	10,51%
17 et 18	Sécurité sociale	16.331.441	17.173.576	17.905.601	1.574.160	9,64%	732.025	4,26%
19	Agriculture, Viticulture et Protection des Consommateurs	22.596.274	26.108.914	26.809.357	4.213.083	18,65%	700.443	2,68%
20, 21 et 22	Développement durable et des Infrastructures	165.250.887	174.683.415	179.386.338	14.135.451	8,55%	4.702.923	2,69%
23	Egalité des Chances	1.906	2.500	2.500	594	31,16%	0	0,00%
Total		2.354.635.561	2.463.711.111	2.507.499.908	152.864.347	6,49%	43.788.797	1,78%

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

6.3.3. Dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2017 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2015 et au budget définitif de 2016.

Tableau 81 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2015 Compte provisoire	2016 Budget définitif	2017 Projet de budget	Variation			
					2015/2017		2016/2017	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	2.054.794	800.000	0	-2.054.794	-100,00%	-800.000	-100,00%
31	Subventions d'exploitation	0	650.000	1.000.000	1.000.000	/	350.000	53,85%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	5.165.518	5.355.000	5.421.000	255.482	4,95%	66.000	1,23%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	44.497.860	62.239.756	79.772.192	35.274.332	79,27%	17.532.436	28,17%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	3.464.153	8.272.933	7.281.505	3.817.352	110,20%	-991.428	-11,98%
53	Transferts de capitaux aux ménages	48.966.644	36.500.500	40.639.100	-8.327.544	-17,01%	4.138.600	11,34%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	14.769.129	14.583.603	20.098.114	5.328.985	36,08%	5.514.511	37,81%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	19.264.715	102.790.846	38.821.402	19.556.687	101,52%	-63.969.444	-62,23%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	70.935.787	102.653.318	91.397.258	20.461.471	28,85%	-11.256.060	-10,97%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	104.030.570	18.840.000	18.690.000	-85.340.570	-82,03%	-150.000	-0,80%
72	Construction de bâtiments	9.852.291	13.653.100	17.178.100	7.325.809	74,36%	3.525.000	25,82%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	32.562.192	71.223.800	90.692.297	58.130.105	178,52%	19.468.497	27,33%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	61.053.114	62.710.573	61.984.433	931.319	1,53%	-726.140	-1,16%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	31.519.554	1.000.600	15.678.893	-15.840.661	-50,26%	14.678.293	1466,95%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	25.112.039	25.940.000	22.458.000	-2.654.039	-10,57%	-3.482.000	-13,42%
91	Remboursement de la dette publique	0	200	16.704.200	16.704.200	/	16.704.000	/
93	Dotations de fonds de réserve	1.053.183.142	802.966.500	866.015.300	-187.167.842	-17,77%	63.048.800	7,85%
Total		1.526.431.502	1.330.180.729	1.393.831.794	-132.599.708	-8,69%	63.651.065	4,79%

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2017 à quelque 1.393,8 millions d'euros, soit une augmentation de 63,7 millions d'euros (4,79%) par rapport au budget définitif de 2016, mais une diminution de 132,6 millions d'euros (8,69%) par rapport au compte provisoire de 2015.

6.4. Conclusions

Selon les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2016, celui-ci préconise que le Luxembourg s'attache à :

- assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie ;
- lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise ; éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

L'évolution de la situation financière de l'administration publique se présente de la manière suivante. Après un résultat négatif en 2010, le solde de l'administration publique resterait positif pour le restant de la période 2010 à 2020. Après un solde de 1,6% du PIB (796,2 millions d'euros) en 2015, le Gouvernement annonce des soldes en diminution pour les années suivantes avec 1,2% du PIB en 2016 et 0,3% du PIB pour 2017 (152,8 millions d'euros).

La situation financière de l'administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2010 et 2020 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2010 à 2020 : 7.029 millions d'euros).

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

Les investissements directs effectifs de l'administration centrale ont augmenté en 2015 de 21,8% par rapport à 2014 pour atteindre 1.385 millions d'euros, soit 2,7% par rapport au PIB. Le ratio des investissements directs de l'administration centrale par rapport au PIB augmente jusqu'en 2016 et décroît sensiblement de 2,75% en 2016 à 2,07% en 2020 (voir le chapitre 7 du présent avis).

Pour ce qui est du budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat, la hausse des dépenses prévue pour 2017 par rapport au budget définitif de 2016 est de l'ordre de 3,81%. Les dépenses courantes devraient progresser de 3,71% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 4,79%. En chiffres, il s'agit d'une

augmentation de quelque 514,8 millions d'euros par rapport au budget définitif 2016. Comparé au compte général provisoire de 2015, les dépenses augmentent de quelque 740,1 millions d'euros.

Alors que les dépenses augmentent de 3,81% entre 2016 et 2017, l'estimation du budget des recettes connaît une progression moins prononcée de 1,36% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 775,7 millions d'euros en 2017.

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

7.1. Aperçu global

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

A souligner que le projet de loi 7036, déposé le 23 août 2016, prévoit un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds de dotation globale des communes » en remplacement du « Fonds communal de dotation financière ».

En vue de la réforme des finances communales et dans le but d'assurer une meilleure stabilité des finances communales et de contrebalancer les disparités du système actuel, les modalités d'attribution aux communes des ressources financières non-affectées seront modifiées.

En fait, actuellement les communes connaissent deux principales recettes non-affectées à savoir l'impôt commercial communal et le fonds communal de dotation financière. Le projet de loi intègre ces deux sources de financement dans un seul et unique fonds spécial qui sera donc alimenté annuellement par les montants suivants :

- 1) 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
- 2) 10% du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de cette taxe ;
- 3) 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
- 4) 65% du produit de l'impôt commercial communal, montant majoré par des contributions supplémentaires des communes dont le revenu en impôt commercial communal par habitant dépasse 35% du revenu en impôt commercial communal par habitant du pays ;
- 5) un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.

Par ailleurs, le système actuellement en place prévoit des critères de distribution pour les recettes provenant du Fonds communal de dotation financière et d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'impôt commercial communal. Le projet de loi définit des critères de redistribution uniques et ce nouveau modèle d'attribution de la dotation à allouer aux communes se présente comme suit :

- 1) une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de zéro euro pour les communes comptant moins de 1.000 habitants et à raison de 300.000 euros pour les communes comptant au moins 3.000 habitants. Pour les communes dont la population se situe entre 1.000 et 2.999 habitants, la dotation augmente graduellement de 150 euros par habitant supplémentaire à partir d'une population de 1.000 habitants.
- 2) le solde des avoirs du fonds est distribué à l'aide des cinq critères sous-jacents :
 1. 82% d'après la population ajustée ;
 2. 3% d'après le nombre d'emplois salariés ;
 3. 9%-10% d'après l'indice socio-économique ;
 4. maximum 1% d'après le nombre de logements sociaux ;
 5. 5% d'après la superficie totale ajustée des communes.

La Cour tient à préciser que les chiffres du budget 2017 et de la programmation financière pluriannuelle 2016-2020 tiennent compte de ce projet de loi déposé en date du 23 août 2016. Vu que principalement l'impôt commercial communal transite dorénavant à travers le fonds communal, les recettes et les dépenses de ce fonds spécial connaîtront une hausse importante en passant de 930 millions d'euros en 2016 à 1.611 millions d'euros en 2017.

7.2. Evolution financière 2015 à 2020

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2017, le nombre des fonds spéciaux s'élève actuellement à trente-trois.

Pour les exercices 2016 à 2018, les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes tandis que pour les exercices 2019 et 2020, il est prévu que les recettes seront légèrement supérieures aux dépenses. Néanmoins, s'il était fait abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes. Il s'ensuit que les avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de 1,57 milliard d'euros en fin d'exercice 2015 à 1,41 milliard d'euros en fin d'exercice 2020.

Les tableaux qui suivent renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2015 à 2020. Ils se basent sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2017 ainsi que sur le compte général provisoire de l'exercice 2015, tel qu'amendé par le Gouvernement en septembre 2016 pour tenir compte des rectifications des dépenses et du solde budgétaire disponible du Fonds pour la loi de garantie.

Il importe également de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2016 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume III du projet de budget 2017 ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit en l'occurrence de dotations supplémentaires pour un montant total de 583,62 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds de la dette publique avec 400 millions d'euros qui servent au refinancement des emprunts venus à échéance en 2016 ;
- le Fonds du rail avec 90 millions d'euros ;
- le Fonds des routes avec 50 millions d'euros ;
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture avec 20 millions d'euros ;
- le Fonds d'investissements publics administratifs avec 20 millions d'euros.

Le tableau suivant reprend également les alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique d'un montant de 132 millions en 2017, de 700 millions en 2018, de 200 millions en 2019 et de 2.000 millions en 2020. Ces alimentations supplémentaires servent au refinancement des emprunts venant à échéance. La Cour tient à rappeler que ces montants ne sont pas prévus dans les articles budgétaires de dotation du Fonds de la dette publique, mais qu'ils seront affectés au fonds spécial par le biais d'un dépassement de crédit.

Tableau 82 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2015-2020

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2015 (compte général provisoire)	3.203.191.023	4.158.245.924	4.098.033.674	60.212.249	1.569.910.597
2016 (projet de budget 2017)	3.647.575.176	4.920.671.876	4.940.284.900	-19.613.024	1.550.297.573
2017 (projet de budget 2017)	3.306.652.885	5.202.171.885	5.476.757.000	-274.585.115	1.275.712.458
2018 (projet de budget 2017)	4.174.388.814	6.124.598.814	6.169.671.000	-45.072.186	1.230.640.272
2019 (projet de budget 2017)	3.819.501.820	5.799.170.820	5.736.624.338	62.546.482	1.293.186.754
2020 (projet de budget 2017)	5.786.370.898	7.779.796.898	7.658.001.048	121.795.850	1.414.982.604

Source chiffres : compte général provisoire 2015, projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2016 à 2020.

Tableau 83 : 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	113.181	191.910.945	193.910.945	193.455.000	569.126
Fonds d'équipement militaire	104.572.225	40.000.000	40.000.000	75.622.000	68.950.225
Fonds pour les monuments historiques	32.848.999	6.800.000	6.800.000	8.045.000	31.603.999
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	67.762.441	630.453.000	630.453.000	626.246.000	71.969.441
Fonds de pension	4.256.260	549.292.000	734.912.000	734.912.000	4.256.260
Fonds communal de dotation financière	0	585.254.300	930.460.000	930.460.000	0
Fonds de la pêche	183.216	122.932	122.932	158.000	148.148
Fonds pour la gestion de l'eau	33.073.722	97.046.000	107.546.000	102.636.000	37.983.722
Fonds des eaux frontalières	721.886	55.166	55.166	185.000	592.052
Fonds d'équipement sportif national	52.285.036	27.009.200	27.009.200	43.214.000	36.080.236
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	101.949.065	45.000.000	45.000.000	23.693.000	123.256.065
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	61.525.341	73.000.000	73.000.000	75.000.000	59.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	376.263	100	15.100	50.000	341.363
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	61.789.940	20.000.000	20.000.000	15.127.000	66.662.940
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	101.136.798	35.000.000	35.000.000	38.567.000	97.569.798
Fonds pour la protection de l'environnement	17.340.859	22.000.000	22.000.000	26.498.000	12.842.859
Fonds climat et énergie	550.179.462	200	82.725.200	72.100.000	560.804.662
Fonds pour l'emploi	94.127.137	563.790.495	721.082.495	707.600.000	107.609.632
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51.532.652	76.000.000	86.282.000	101.241.000	36.573.652
Fonds d'investissements publics administratifs	21.898.764	78.500.000	78.500.000	71.045.000	29.353.764
Fonds d'investissements publics scolaires	24.821.348	60.000.000	60.000.000	70.010.000	14.811.348
Fonds des routes	5.871.911	100.000.000	250.000.000	233.415.000	22.456.911
Fonds du rail	23.383.465	229.935.838	559.331.838	518.845.000	63.870.303
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	33.851.065	2.000.000	2.000.000	1.500.000	34.351.065
Fonds pour la loi de garantie	31.234.218	50.000.000	50.000.000	69.400.000	11.834.218
Fonds pour la promotion touristique	6.479.495	6.000.000	6.000.000	6.670.000	5.809.495
Fonds pour la réforme communale	3.797.399	14.000.000	14.000.000	17.797.000	399
Fonds social culturel	1.905	2.125.900	2.125.900	2.125.900	1.905

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	1.272.051	60.000.000	60.000.000	59.760.000	1.512.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	33.923.042	45.000.000	45.061.000	52.611.000	26.373.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	863.980	404.000	404.000	400.000	867.980
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	25.022.000	36.875.000	36.875.000	61.897.000	0
Total	1.569.910.597	3.647.575.176	4.920.671.876	4.940.284.900	1.550.297.573
Différence entre recettes et dépenses :			-19.613.024		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :</i>			-369.613.024		

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 84 : 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	569.126	204.117.951	206.117.951	206.118.000	569.077
Fonds d'équipement militaire	68.950.225	60.000.000	60.000.000	107.710.000	21.240.225
Fonds pour les monuments historiques	31.603.999	6.800.000	6.800.000	8.051.000	30.352.999
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	71.969.441	371.328.100	371.328.100	371.328.000	71.969.541
Fonds de pension	4.256.260	594.500.389	793.885.389	793.886.000	4.255.649
Fonds de dotation globale des communes	0	660.973.000	1.610.946.000	1.610.946.000	0
Fonds de la pêche	148.148	134.535	134.535	148.000	134.683
Fonds pour la gestion de l'eau	37.983.722	75.463.000	85.963.000	91.737.000	32.209.722
Fonds des eaux frontalières	592.052	53.063	53.063	126.000	519.115
Fonds d'équipement sportif national	36.080.236	24.437.000	24.437.000	45.697.000	14.820.236
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	123.256.065	35.000.000	35.000.000	45.057.000	113.199.065
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	59.525.341	75.000.000	75.000.000	75.000.000	59.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	341.363	100	15.100	50.000	306.463
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66.662.940	20.000.000	20.000.000	27.787.000	58.875.940

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	97.569.798	40.000.000	40.000.000	20.895.000	116.674.798
Fonds pour la protection de l'environnement	12.842.859	25.000.000	25.000.000	26.498.000	11.344.859
Fonds climat et énergie	560.804.662	200	84.150.200	82.600.000	562.354.862
Fonds pour l'emploi	107.609.632	494.274.483	652.505.483	677.511.000	82.604.115
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	36.573.652	65.000.000	78.446.000	107.671.000	7.348.652
Fonds d'investissements publics administratifs	29.353.764	60.000.000	60.000.000	84.511.000	4.842.763
Fonds d'investissements publics scolaires	14.811.348	75.000.000	75.000.000	75.915.000	13.896.348
Fonds des routes	22.456.911	75.000.000	225.000.000	246.732.000	724.911
Fonds du rail	63.870.303	142.770.864	470.510.864	531.744.000	2.637.167
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	34.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	26.351.065
Fonds pour la loi de garantie	11.834.218	65.000.000	65.000.000	69.400.000	7.434.218
Fonds pour la promotion touristique	5.809.495	7.000.000	7.000.000	7.815.000	4.994.495
Fonds pour la réforme communale	399	14.000.000	14.000.000	14.000.000	399
Fonds social culturel	1.905	2.400.000	2.400.000	2.400.000	1.905
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	1.512.051	62.000.000	62.000.000	60.342.000	3.170.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	26.373.042	49.000.000	49.079.000	74.682.000	770.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	867.980	400.000	400.000	400.000	867.980
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	100	100	0	100
Total	1.550.297.573	3.306.652.885	5.202.171.885	5.476.757.000	1.275.712.458
Différence entre recettes et dépenses :			-274.585.115		
Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :			-624.585.115		

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 85 : 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	569.077	218.481.094	220.481.094	220.481.000	569.171
Fonds d'équipement militaire	21.240.225	140.000.000	140.000.000	153.249.000	7.991.225
Fonds pour les monuments historiques	30.352.999	6.800.000	6.800.000	8.187.000	28.965.999
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	100	100	0	21.715.773

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds de la dette publique	71.969.541	937.490.100	937.490.100	937.490.000	71.969.641
Fonds de pension	4.255.649	618.349.579	830.811.579	830.811.000	4.256.228
Fonds de dotation globale des communes	0	701.319.000	1.683.952.000	1.683.952.000	0
Fonds de la pêche	134.683	145.000	145.000	132.000	147.683
Fonds pour la gestion de l'eau	32.209.722	80.463.000	90.963.000	96.772.000	26.400.722
Fonds des eaux frontalières	519.115	60.236	60.236	90.000	489.351
Fonds d'équipement sportif national	14.820.236	35.000.000	35.000.000	44.293.000	5.527.236
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	113.199.065	35.000.000	35.000.000	52.657.000	95.542.065
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	59.525.341	75.000.000	75.000.000	75.000.000	59.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	306.463	100	20.100	50.000	276.563
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	58.875.940	21.500.000	21.500.000	35.837.000	44.538.940
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	116.674.798	45.000.000	45.000.000	47.837.000	113.837.798
Fonds pour la protection de l'environnement	11.344.859	25.000.000	25.000.000	26.498.000	9.846.859
Fonds climat et énergie	562.354.862	200	84.350.200	86.100.000	560.605.062
Fonds pour l'emploi	82.604.115	498.317.778	655.671.778	652.302.000	85.973.893
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	7.348.652	80.000.000	93.695.000	93.562.000	7.481.652
Fonds d'investissements publics administratifs	4.842.763	80.000.000	80.000.000	84.034.000	808.763
Fonds d'investissements publics scolaires	13.896.348	85.000.000	85.000.000	58.974.000	39.922.348
Fonds des routes	724.911	100.000.000	250.000.000	249.707.000	1.017.911
Fonds du rail	2.637.167	156.607.627	493.803.627	491.326.000	5.114.794
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	26.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	18.351.065
Fonds pour la loi de garantie	7.434.218	70.000.000	70.000.000	67.800.000	9.634.218
Fonds pour la promotion touristique	4.994.495	7.500.000	7.500.000	10.400.000	2.094.495
Fonds pour la réforme communale	399	14.000.000	14.000.000	14.000.000	399
Fonds social culturel	1.905	2.454.000	2.454.000	2.454.000	1.905
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	3.170.051	65.000.000	65.000.000	61.303.000	6.867.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	770.042	73.500.000	73.500.000	73.973.000	297.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	867.980	400.000	400.000	400.000	867.980

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	100	1.000	1.000	0	1.100
Total	1.275.712.458	4.174.388.814	6.124.598.814	6.169.671.000	1.230.640.272
Différence entre recettes et dépenses :			-45.072.186		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :</i>			-395.072.186		

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 86 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2019

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds de la coopération au développement	569.171	228.309.356	230.309.356	230.309.000	569.527
Fonds d'équipement militaire	7.991.225	167.500.000	167.500.000	167.706.000	7.785.225
Fonds pour les monuments historiques	28.965.999	9.500.000	9.500.000	8.218.000	30.247.999
Fonds de réserve pour la crise	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de la dette publique	71.969.641	431.047.100	431.047.100	431.047.000	71.969.741
Fonds de pension	4.256.228	648.724.549	876.345.549	876.346.000	4.255.777
Fonds de dotation globale des communes	0	775.343.000	1.774.976.000	1.774.976.000	0
Fonds de la pêche	147.683	145.000	145.000	132.000	160.683
Fonds pour la gestion de l'eau	26.400.722	80.463.000	90.963.000	96.744.000	20.619.722
Fonds des eaux frontalières	489.351	60.354	60.354	90.000	459.705
Fonds d'équipement sportif national	5.527.236	23.000.000	23.000.000	27.963.000	564.236
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	95.542.065	35.000.000	35.000.000	52.754.000	77.788.065
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	59.525.341	75.000.000	75.000.000	75.000.000	59.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	276.563	100	20.100	50.000	246.663
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	44.538.940	23.000.000	23.000.000	38.256.000	29.282.940
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	113.837.798	50.000.000	50.000.000	98.394.000	65.443.798
Fonds pour la protection de l'environnement	9.846.859	25.000.000	25.000.000	23.025.000	11.821.859
Fonds climat et énergie	560.605.062	200	84.600.200	96.600.000	548.605.262
Fonds pour l'emploi	85.973.893	532.227.526	690.424.526	623.741.000	152.657.419
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	7.481.652	75.000.000	88.806.000	88.440.000	7.847.652

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds d'investissements publics administratifs	808.763	80.000.000	80.000.000	77.946.000	2.862.763
Fonds d'investissements publics scolaires	39.922.348	85.000.000	85.000.000	70.044.000	54.878.348
Fonds des routes	1.017.911	100.000.000	250.000.000	243.250.000	7.767.911
Fonds du rail	5.114.794	150.251.197	483.543.197	406.214.000	82.443.991
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	18.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	10.351.065
Fonds pour la loi de garantie	9.634.218	70.000.000	70.000.000	67.800.000	11.834.218
Fonds pour la promotion touristique	2.094.495	8.000.000	8.000.000	9.595.000	499.495
Fonds pour la réforme communale	399	14.000.000	14.000.000	14.000.000	399
Fonds social culturel	1.905	2.529.338	2.529.338	2.529.338	1.905
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	6.867.051	68.000.000	68.000.000	65.685.000	9.182.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	297.042	60.000.000	60.000.000	59.370.000	927.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	867.980	400.000	400.000	400.000	867.980
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	1.100	1.000	1.000	0	2.100
Total	1.230.640.272	3.819.501.820	5.799.170.820	5.736.624.338	1.293.186.754
Différence entre recettes et dépenses :			62.546.482		
Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses :			-287.453.518		

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 87 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2020

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds de la coopération au développement	569.527	233.420.303	235.420.303	235.420.000	569.830
Fonds d'équipement militaire	7.785.225	200.000.000	200.000.000	206.021.000	1.764.225
Fonds pour les monuments historiques	30.247.999	11.300.000	11.300.000	8.317.000	33.230.999
Fonds de réserve pour la crise	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de la dette publique	71.969.741	2.241.087.100	2.241.087.100	2.241.087.000	71.969.841
Fonds de pension	4.255.777	682.823.331	927.381.331	927.381.000	4.256.108
Fonds de dotation globale des communes	0	849.250.000	1.878.333.000	1.878.333.000	0
Fonds de la pêche	160.683	145.000	145.000	132.000	173.683
Fonds pour la gestion de l'eau	20.619.722	80.463.000	90.963.000	96.457.000	15.125.722
Fonds des eaux frontalières	459.705	57.204	57.204	90.000	426.909

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds d'équipement sportif national	564.236	30.000.000	30.000.000	20.609.000	9.955.236
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	77.788.065	35.000.000	35.000.000	52.034.000	60.754.065
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	59.525.341	75.000.000	75.000.000	61.000.000	73.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	246.663	100	20.100	50.000	216.763
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	29.282.940	23.000.000	23.000.000	34.522.000	17.760.940
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	65.443.798	55.000.000	55.000.000	98.730.000	21.713.798
Fonds pour la protection de l'environnement	11.821.859	25.000.000	25.000.000	23.025.000	13.796.859
Fonds climat et énergie	548.605.262	200	85.350.200	100.100.000	533.855.462
Fonds pour l'emploi	152.657.419	567.172.657	726.876.657	610.756.000	268.778.076
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	7.847.652	75.000.000	88.806.000	89.364.000	7.289.652
Fonds d'investissements publics administratifs	2.862.763	75.000.000	75.000.000	66.912.000	10.950.764
Fonds d'investissements publics scolaires	54.878.348	85.000.000	85.000.000	80.033.000	59.845.348
Fonds des routes	7.767.911	75.000.000	225.000.000	219.890.000	12.877.911
Fonds du rail	82.443.991	154.138.855	452.543.855	389.602.000	145.385.846
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	2.351.065
Fonds pour la loi de garantie	11.834.218	70.000.000	70.000.000	69.920.000	11.914.218
Fonds pour la promotion touristique	499.495	8.500.000	8.500.000	8.970.000	29.495
Fonds pour la réforme communale	399	4.000.000	4.000.000	4.000.000	399
Fonds social culturel	1.905	2.612.048	2.612.048	2.612.048	1.905
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	9.182.051	71.000.000	71.000.000	67.080.000	13.102.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	927.042	55.000.000	55.000.000	55.154.000	773.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	867.980	400.000	400.000	400.000	867.980
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	2.100	1.000	1.000	0	3.100
Total	1.293.186.754	5.786.370.898	7.779.796.898	7.658.001.048	1.414.982.604

Différence entre recettes et dépenses :

121.795.850

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

-228.204.150

Source chiffres : projet de budget 2017 ; tableau : Cour des comptes

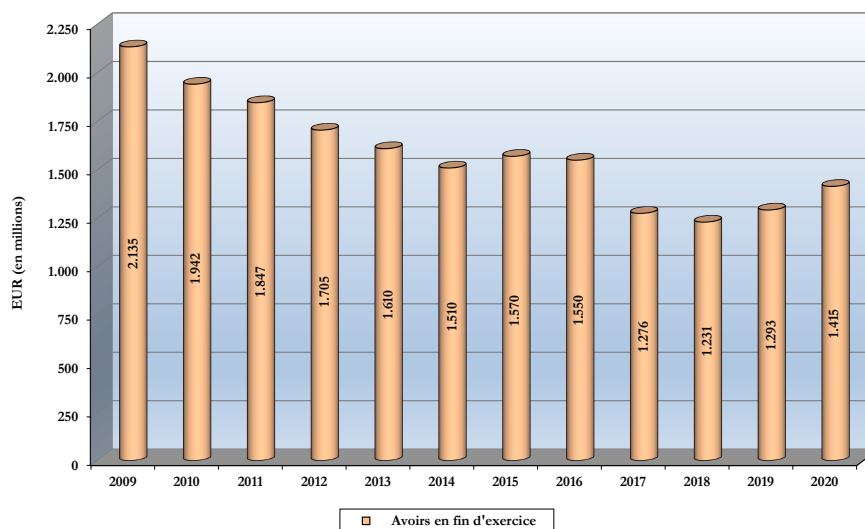
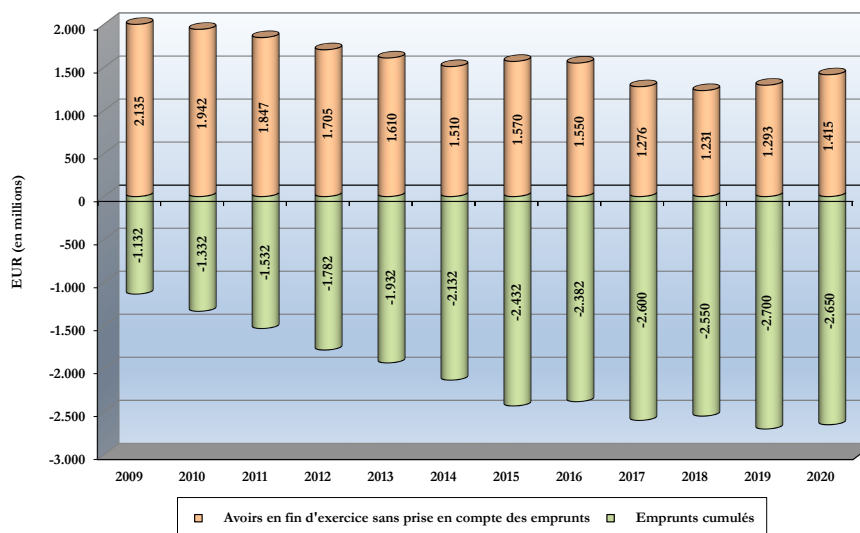
Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que :

- en 2015, la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2015 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 150 millions d'euros ont été affectés au Fonds du rail. Or, au courant de l'exercice 2015, aucun nouvel emprunt n'a été émis, mais il reste toutefois à préciser que des avances de Trésorerie de 300 millions d'euros (régularisées par des dépassements de crédit) ont été créditées à parts égales sur le Fonds du rail et le Fonds des routes.
- en 2016, la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2016 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2016, 350 millions d'euros ont été crédités par avances de Trésorerie aux deux Fonds spéciaux ;
- en 2017, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 52 du projet de budget 2017) pour un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros au Fonds du rail ;
- pour les exercices 2018 à 2020, les prévisions tablent sur des recettes d'emprunt annuelles à raison de 150 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 200 millions d'euros au profit du Fonds du rail.

7.3. Les avoirs des fonds spéciaux

A souligner que, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué de 2009 à 2014.

Cependant pour l'exercice 2015 une légère hausse est à relever qui est suivie, selon les indications contenues dans le projet de budget 2017, par des réductions successives des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat sur la période de 2015 à 2018.

Graphique 88 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat*Graphique : Cour des comptes***Graphique 89 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat et des emprunts comptabilisés sur les fonds spéciaux de l'Etat***Graphique : Cour des comptes*

Il ressort de ces graphiques que les avoirs des fonds passeraient de 1.570 millions d'euros au 31 décembre 2015 (compte général provisoire 2015) à 1.415 millions d'euros au 31 décembre 2020 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 9,87%.

Les prévisions pour 2017 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 274,59 millions d'euros (-17,71%). Pour 2018, l'excédent des dépenses est évalué à 45,07 millions d'euros (-3,53%). De légers excédents de recettes de 62,55 millions d'euros (+5,08%) pour l'année 2019 et de 121,80 millions d'euros (+9,42%) pour l'année 2020 sont attendus.

En prenant en considération tous les emprunts émis et prévus pour la période de 2006 à 2020 (emprunts pour un montant global de 2.182 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 2.000 millions d'euros à charge du Fonds des routes) déduction faite des emprunts remboursés par le biais du Fonds de la dette publique (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017, 400 millions d'euros en 2018, 200 millions d'euros en 2019 et 400 millions d'euros en 2020), le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 1.235 millions d'euros fin 2020. Au courant de la période sous revue, le besoin de financement s'accroît donc sensiblement.

Toujours en faisant abstraction des produits d'emprunt, sur la période de 2010 à 2020 (10 ans) les dépenses dépassent systématiquement les recettes des fonds spéciaux et ceci pour un montant de 337 millions d'euros en moyenne annuelle. Les prévisions pour 2017 affichent un dépassement de 625 millions d'euros et, pour 2018, ce dernier se chiffre à 395 millions d'euros.

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.

7.4. Les dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la circulaire budgétaire 2017, 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 2015 à 2020 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2015) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2020).

De plus la circulaire budgétaire de 2017 précise que « *les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux.* ».

La Cour réitère ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets et note qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds de la coopération au développement, le Fonds d'équipement sportif national, le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds climat et énergie, le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille 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 les informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme font défaut pour tous les fonds spéciaux. Si pour les exercices antérieurs ces informations complémentaires des projets faisaient défaut pour certains fonds spéciaux, actuellement pour aucun fonds spécial ces renseignements supplémentaires ne sont publiés.

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

7.5. 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 Gouvernement du 26 avril 2016 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé que *« le niveau des investissements est resté élevé malgré l'assainissement budgétaire. De 2014 à 2015, le taux d'investissement a augmenté de 17,3%. Cette année, les investissements s'élèvent à 2 milliards 269 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de près de 18% par rapport à l'année passée. Ce sont quelque 342 millions d'euros que nous investissons en plus dans nos infrastructures et dans l'avenir de notre pays. »*.

En date du 12 octobre 2016, lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a annoncé que le budget de l'Etat 2017 a été placé sous le signe de la qualité, de la solidarité et de la compétitivité. Selon le ministre des Finances, il s'agit d'un budget de la compétitivité étant donné que les investissements publics dans l'intérêt de la modernisation des

infrastructures du pays afficheront un record historique avec 2,3 milliards d'euros en 2017. Par ailleurs les investissements dans l'enseignement et la recherche, qui sont les clés de la compétitivité à moyen et long terme, continueront également à augmenter. Toujours selon les dires du ministre, il s'agit d'un budget de la qualité, car les investissements environnementaux et climatiques, qui améliorent la qualité de vie, ont plus que doublé depuis 2013 (241 millions d'euros). En 2017 ils afficheront un niveau record avec 617 millions d'euros, soit environ un quart de tous les investissements. Finalement le ministre a précisé le maintien des investissements à un niveau élevé.

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 *« Nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance sensible au titre de la période 2014-2017. (...) 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. »*.

Un effort particulier est réalisé dans le domaine des transports publics par la mise en œuvre de *« deux priorités du programme gouvernemental, à savoir le développement des transports publics et l'amélioration de la sécurité des transports. » (...) « Le Gouvernement continue à investir dans le développement des réseaux de transport en commun, à la mise en œuvre des projets de mobilité transfrontalière, à la conception de pôles d'échange intermodaux, au développement des mobilités alternatives, à l'amélioration de la mobilité douce au niveau national, régional et local et à la mise en place d'un observatoire de la mobilité. » (...) « Finalement les efforts au niveau des transports publics vont particulièrement se refléter au cours des années à venir par la poursuite des travaux de construction d'une ligne de tramway entre la Cloche d'Or et Findel dont une 1ère mise en service se fera entre l'arrêt Kirchberg-Pfaffenthal et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg y compris, la construction d'un centre de maintenance et de remisage et l'acquisition de rames. »*

La Cour présente ci-après un tableau et un graphique documentant pour la période de 2010 à 2020 l'évolution des dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux et le tout en faisant abstraction des alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique servant au refinancement des emprunts venus ou venant à échéance.

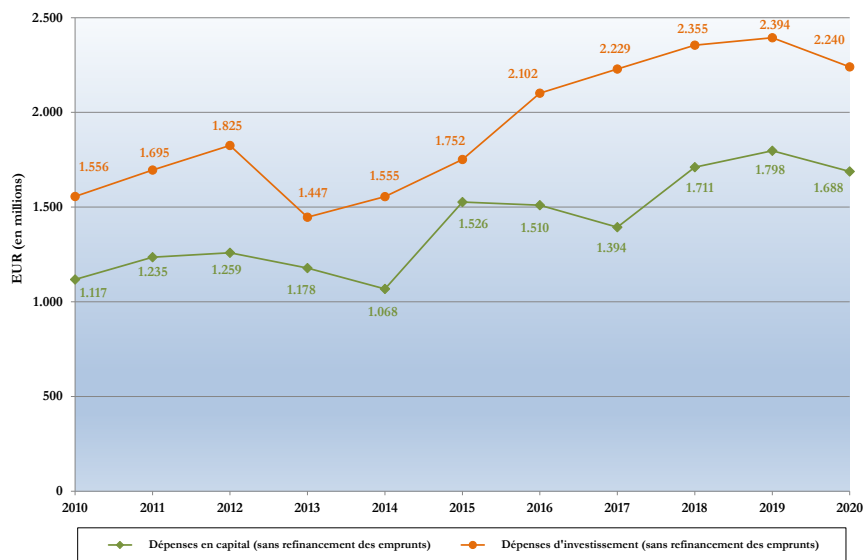
Tableau 90 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance annuelle
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	1.177,7	1.143,7	1.412,6	-268,9	1.446,6	-20,76%
2014	1.067,6	994,6	1.482,0	-487,3	1.554,9	7,49%
2015	1.526,4	1.401,2	1.626,4	-225,2	1.751,7	12,65%
2016	1.510,2	1.317,7	1.909,1	-591,3	2.101,5	19,97%
2017	1.393,8	1.217,8	2.053,2	-835,4	2.229,3	6,08%
2018	1.710,8	1.434,9	2.079,0	-644,2	2.355,0	5,64%
2019	1.797,5	1.431,8	2.028,1	-596,3	2.393,8	1,65%
2020	1.687,7	1.450,5	2.002,9	-552,4	2.240,1	-6,42%

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

Tableau : Cour des comptes

Graphique 91 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement



Graphique : Cour des comptes

D'après le graphique ci-dessus, l'année 2013 était marquée par une baisse importante des dépenses d'investissement de l'ordre de 21 % en passant de 1.826 millions d'euros à 1.447 millions d'euros.

Cependant pour la période de 2014 à 2019, les dépenses d'investissement seraient en progression continue pour atteindre un niveau record de 2.394 millions d'euros en 2019.

Les dépenses d'investissement effectives de 2015 ont connu une croissance de 12,65% en passant de 1.555 millions d'euros à 1.752 millions d'euros. Celle-ci résulte essentiellement d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds du rail (+112,29 millions d'euros), du Fonds d'équipement militaire (+33,44 millions d'euros), du Fonds des routes (+11,41 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 (+11,85 millions d'euros), du Fonds pour la gestion de l'eau (+11,03 millions d'euros) et du Fonds climat et énergie (+8,22 millions d'euros).

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement de 2016, celles-ci affichent une croissance exceptionnelle de 19,97% en passant de 1.752 millions d'euros à 2.102 millions d'euros. Cette hausse résulte essentiellement d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds du rail (+56,66 millions d'euros), du Fonds des routes (+49,61 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 (+36,13 millions d'euros), du Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (+22,89 millions d'euros), du Fonds pour la gestion de l'eau (+22,23 millions d'euros), du Fonds d'équipement sportif national (+18,20 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (+13,07 millions d'euros) et du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (+12,89 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2017, une augmentation de 127,80 millions d'euros par rapport à 2016 (6,08 %) est à noter. Celle-ci résulte d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds d'équipement militaire (+32,09 millions d'euros), du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (+22,07 millions d'euros), du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille (+21,36 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics administratifs (+13,47 millions d'euros), du Fonds des routes (+13,32 millions d'euros), du Fonds du rail (+12,90 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (+12,66 millions d'euros) et du Fonds climat et énergie (+10,50 millions d'euros).

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

Tableau 92 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC2010)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2009	1.596,1	36.268	4,40%
2010	1.555,7	39.947	3,89%
2011	1.695,3	42.856	3,96%
2012	1.825,5	43.905	4,16%
2013	1.446,6	46.353	3,12%
2014	1.554,9	49.273	3,16%
2015	1.751,7	51.216	3,42%
2016	2.101,5	53.390	3,94%
2017	2.229,3	57.020	3,91%
2018	2.355,0	60.900	3,87%
2019	2.393,8	64.480	3,71%
2020	2.240,1	67.410	3,32%

Tableau : Cour des comptes

Hypothèse PIB 2017 à 2020 : taux de croissance du PIB en valeur publiés dans la 17^e actualisation du PSC appliqués sur la nouvelle base 2016 (source notification sur les déficits excessifs du 01.10.2016) tel que prévu à la page 13 du Volume III.*

Le tableau ci-dessus montre clairement que l'année 2013 était marquée par une baisse significative de l'ordre d'un 1% des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour atteindre seulement 3,12%. Pour 2014, ce taux reste quasiment stable avec 3,16% et pour 2015, une augmentation d'environ 0,3% est à relever.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour l'année 2016, une progression importante de l'ordre de 0,5% est à noter et ceci pour atteindre un niveau record de 3,94%. Pour la période 2016 à 2018, les dépenses d'investissement par rapport au PIB varient légèrement entre 3,87% et 3,94%, c'est-à-dire elles se stabilisent aux alentours de 3,90%. Cependant concernant les prévisions pour les années 2019 et 2020 une baisse significative du taux est prévue.

Force est de conclure que la contribution de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement reste élevée pour les exercices 2016 à 2018.

7.6. Les investissements directs de l'administration centrale suivant SEC 2010

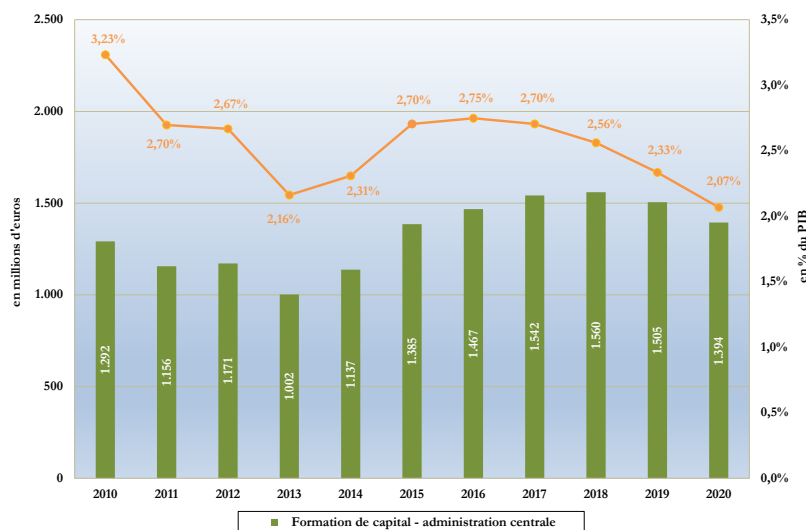
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien la formation de capital comprend la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

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

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

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

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration centrale pour les années 2010 à 2020, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2016 (pour les années 2010 et 2015) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020.

Graphique 93 : Evolution de la formation de capital - administration centrale

Sources chiffres : Statec, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020, graphique : Cour des comptes
 Hypothèse PIB 2017 à 2020 : taux de croissance du PIB en valeur publiés dans la 17^e actualisation du PSC appliqués sur la nouvelle base 2016
 (source notification sur les déficits excessifs du 01.10.2016) tels que prévus à la page 13* du Volume III.

Pour 2015, les investissements directs effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 21,8% par rapport à 2014 pour atteindre 1.385 millions d'euros, soit 2,7% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que la formation de capital de l'administration centrale augmente en valeur jusqu'en 2018 pour atteindre un niveau record de 1.560 millions d'euros. Toutefois, à partir de l'exercice 2019, les dépenses d'investissement direct connaîtront une baisse en termes absolus jusqu'en 2020, pour atteindre 1.394 millions d'euros.

En plus, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration centrale augmente jusqu'en 2016 et décroît sensiblement de 2,75% en 2016 à 2,07% en 2020. Cette régression des dépenses d'investissement exprimée en % du PIB est le résultat d'un ralentissement des investissements directs sur la période considérée.

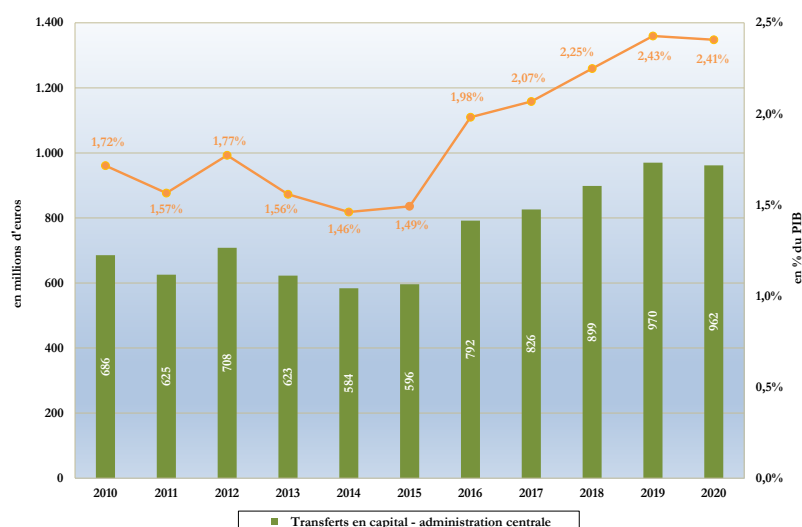
7.7. Les investissements indirects de l'administration centrale suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien les transferts en capital comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux communes. Il s'agit donc des subventions en capital de l'Etat en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé, comme par exemple les dépenses du Fonds pour la coopération au développement, du Fonds pour les investissements socio-familiaux ou bien du Fonds climat et énergie.

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

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration centrale pour les années 2010 à 2020, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2016 (pour les années 2010 et 2015) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020.

Graphique 94 : Evolution des transferts en capital - administration centrale



Sources chiffres : Statec, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 à 2020, graphique : Cour des comptes
Hypothèse PIB 2017 à 2020 : taux de croissance du PIB en valeur publiés dans la 17^e actualisation du PSC appliqués sur la nouvelle base 2016
(source notification sur les déficits excessifs du 01.10.2016) tels que prévus à la page 13* du Volume III.

Pour 2015, les investissements indirects effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 2,1% par rapport à 2014 pour atteindre 596 millions d'euros, soit 1,49% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2014 à 2019, les transferts en capital de l'administration centrale augmentent sensiblement tant en valeur qu'en pourcentage par rapport au PIB et ceci pour atteindre un niveau record de 970 millions d'euros en 2019, soit de 2,43% en pourcentage par rapport au PIB. Les prévisions pour l'exercice 2020 tablent sur une stabilisation des investissements indirects par rapport à 2019.

7.8. Conclusions

Evolution financière des fonds spéciaux

Pour les exercices 2016 à 2018, les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes tandis que pour les exercices 2019 et 2020, il est prévu que les recettes seront légèrement supérieures aux dépenses. Néanmoins, s'il était fait abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes. Il s'ensuit que les avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de 1,57 milliard d'euros en fin d'exercice 2015 à 1,41 milliard d'euros en fin d'exercice 2020.

Dépenses d'investissement

Pour la période de 2014 à 2019, 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 et le tout en faisant abstraction des alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique servant au refinancement des emprunts venus ou venant à échéance, seraient en progression continue pour atteindre un niveau record de 2.394 millions d'euros en 2019.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour l'année 2016, une progression importante de l'ordre de 0,5% est à noter et ceci pour atteindre un niveau record de 3,94%. Pour la période de 2016 à 2018, les dépenses d'investissement par rapport au PIB se stabilisent aux alentours de 3,90%.

Force est de conclure que la contribution de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement reste élevée pour les exercices 2016 à 2018.

Investissements directs de l'administration centrale suivant SEC 2010

Pour 2015, les investissements directs ou bien la formation de capital de l'administration centrale ont augmenté de 21,8% par rapport à 2014 pour atteindre 1.385 millions d'euros, soit 2,7% par rapport au produit intérieur brut.

La formation de capital de l'administration centrale augmente en valeur jusqu'en 2018 pour atteindre un niveau record de 1.560 millions d'euros. Toutefois, à partir de l'exercice 2019, les dépenses d'investissement direct connaîtront une baisse en termes absolus jusqu'en 2020, pour atteindre 1.394 millions d'euros. En plus, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration centrale augmente jusqu'en 2016 et décroît sensiblement de 2,75% en 2016 à 2,07% en 2020.

Investissements indirects de l'administration centrale suivant SEC 2010

Pour 2015, les investissements indirects ou bien les transferts en capital de l'administration centrale ont augmenté de 2,1% par rapport à 2014 pour atteindre 596 millions d'euros, soit 1,49% par rapport au produit intérieur brut.

Sur la période 2014 à 2019, les transferts en capital de l'administration centrale augmentent sensiblement tant en valeur qu'en pourcent par rapport au PIB et ceci pour atteindre un niveau record de 970 millions d'euros en 2019, soit de 2,43% par rapport au PIB. Les prévisions pour l'exercice 2020 tablent sur une stabilisation des investissements indirects par rapport à 2019.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 16 novembre 2016.

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