



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 septembre et 2 octobre 2017
2. 7156 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du rapport général de la Cour des comptes
3. Divers

*

Présents: Mme Diane Adehm, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Frank Arndt, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Gilles Baum remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth remplaçant Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Frank Arndt, Mme Anne Brasseur, Mme Martine Mergen

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 septembre et 2 octobre 2017**

Les deux projets de procès-verbal sont approuvés sans modification.

2. 7156 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016

a) Désignation d'un rapporteur

Mme la Présidente est désignée rapportrice du projet de loi 7156.

b) Présentation du rapport général de la Cour des comptes

Les représentants de la Cour des comptes présentent le rapport général de la Cour.

Le rapport général portant sur l'exercice 2016 comporte notamment les trois volets suivants:

- une analyse du résultat de l'exercice budgétaire 2016 selon la législation nationale;
- une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice 2016 d'après les règles et concepts du système européen des comptes (SEC 2010), et en prenant notamment en considération la situation financière de l'administration publique. Est également visée la dette publique consolidée de l'administration publique;
- un contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2016 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des ouvriers de l'Etat respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes

I. Compte général de l'exercice 2016 suivant la législation nationale

Pour l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance annuelle de 3,4% du PIB en volume. La progression effective du PIB sur l'ensemble de l'année 2016, se chiffrant à 4,2%, a été plus importante qu'initialement prévue.

Le budget des recettes et dépenses de l'Etat de l'exercice 2016 a été établi par le Gouvernement en tablant sur une inflation (Indice des prix à la consommation national (IPCN)) de 1,6%. Selon le STATEC, l'inflation pour 2016, de 0,3%, se situait à un niveau nettement inférieur aux projections initiales.

L'exécution du budget de l'exercice 2016 s'est donc faite dans un environnement macro-économique plus favorable que prévu.

Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2016

Suivant l'article 10, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le compte général de l'Etat «porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget».

Le compte général de l'exercice 2016 se solde par un résultat négatif au budget des recettes et des dépenses et le budget pour ordre affiche un solde positif.

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-1.133.276.020,56
I.	Recettes	13.417.546.307,55
II.	Dépenses	14.710.166.496,47
III.	Excédent de dépenses	1.292.620.188,92
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-2.425.896.209,48

B. Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	-6.665.653,67
I.	Recettes pour ordre	6.532.827.271,20
II.	Dépenses pour ordre	6.513.779.291,29
III.	Excédent de recettes pour ordre	19.047.979,91
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	12.382.326,24

C. Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.516.523.518,71
I.	Recettes	4.916.798.327,93
II.	Dépenses	4.619.093.155,89
III.	Excédent de recettes	297.705.172,04
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.814.228.690,75

L'exercice 2016 dégage un résultat négatif de 1.292.620.188,92 euros. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs, le report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital, repris au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à -2.425.896.209,48 euros.

Situation globale de l'exécution du budget de l'exercice 2016

Par rapport au budget voté pour l'exercice 2016, tel qu'il fut arrêté par la loi du 18 décembre 2015, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2016 peuvent être résumées comme suit:

Tableau 1: Budget et compte général de l'exercice 2016

	Budget voté 2016	Compte général 2016	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	12.976.352.372,00	13.228.405.016,08	252.052.644,08	1,94%
- en capital	90.214.500,00	189.141.291,47	98.926.791,47	109,66%
Total recettes (1)	13.066.566.872,00	13.417.546.307,55	350.979.435,55	2,69%
Dépenses				
- courantes	12.174.626.808,00	12.131.229.582,05	-43.397.225,95	-0,36%
- en capital	1.330.180.729,00	2.578.936.914,42	1.248.756.185,42	93,88%
Total dépenses (2)	13.504.807.537,00	14.710.166.496,47	1.205.358.959,47	8,93%
Excédent de dépenses (2) - (1)	438.240.665,00	1.292.620.188,92	854.379.523,92	

Source chiffres: budget de l'Etat 2016, compte général 2016; tableau: Cour des comptes

Le tableau ci-dessus suscite les remarques suivantes de la part de la Cour des comptes:

Le compte général de l'exercice 2016 affiche un excédent de dépenses de 1.292,62 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un déficit de seulement 438,24 millions d'euros.

Cette différence de 854,38 millions d'euros s'explique essentiellement par l'augmentation significative des dépenses en capital, qui passent de 1.330,18 millions d'euros à 2.578,94 millions d'euros. Il s'agit de dépenses supplémentaires relatives au remboursement intégral de trois prêts bancaires pour un montant total de 400 millions d'euros contractés en 2006 et venus à échéance en 2016, ainsi que d'une augmentation de 387,78 millions d'euros des dotations aux fonds de réserve.

Le déficit budgétaire effectif est donc sensiblement plus élevé que le montant renseigné dans le procès-verbal de la réunion du Conseil de gouvernement du 21 juin 2017 précisant que «les ministres réunis en conseil ont marqué leur accord avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016. L'exercice 2016 s'est clôturé avec un solde de -256,82 millions d'euros, ce qui représente une amélioration de 181,34 millions d'euros par rapport au budget voté».

Pour expliquer cet écart, le projet de loi 7156 relève que:

«Le compte général de l'exercice 2016 s'est clôturé avec un solde de -1.292,62 millions d'euros alors que le budget voté renseignait un solde de -438,24 millions d'euros.

La différence de 854,46 millions d'euros entre le compte général et le budget voté s'explique par une série d'opérations exceptionnelles dont il y a lieu de faire abstraction pour apprécier à sa juste valeur l'exécution budgétaire au cours de l'exercice 2016, à savoir:

- le remboursement intégral de trois prêts bancaires, pour un montant total de 400 millions d'euros, contractés en 2006 et venus à échéance en 2016;

- des dotations supplémentaires au profit du Fonds du rail et du Fonds des routes, étant donné que le budget voté avait initialement prévu que ces deux fonds spéciaux se voient alloués respectivement 200 et 150 millions d'euros du produit d'un emprunt obligataire à émettre au cours de l'exercice 2016 (qui n'a toutefois pas été contracté);
- une augmentation des quotes-parts du Luxembourg dans le capital du Fonds monétaire international (FMI), à hauteur de 285 millions d'euros, au titre de la 14^e révision des quotes-parts du FMI.

Le tableau 2b ci-après présente dès lors l'exécution budgétaire en 2016 corrigée des opérations exceptionnelles précitées. Il en ressort que **l'exercice 2016 s'est clôturé avec un solde de -256,82 millions d'euros**, ce qui représente une amélioration de 181,34 millions d'euros par rapport au budget voté.

L'exécution budgétaire plus positive que prévue résulte pour l'essentiel de recettes plus importantes, et ce grâce à l'environnement macroéconomique favorable, et une rigueur continue au niveau des dépenses déclenchée par une revue générale des dépenses et soutenue par la mise en œuvre de 258 mesures («Zukunftspak»). (...)

Tableau 2b: Comparaison du Budget voté 2016 par rapport à l'exécution budgétaire hors opérations exceptionnelles

	<i>Budget voté 2016</i>	<i>Compte général 2016 (hors opérations exceptionnelles)</i>	<i>Ecart en millions d'euros</i>	<i>Ecart en %</i>
Budget courant				
Recettes	12.976,35	13.228,41	252,05	1,94%
Dépenses	12.174,63	12.131,23	-43,40	-0,36%
Solde	801,73	1.097,18	295,45	
Budget en capital				
Recettes	90,21	189,14	98,93	109,66%
Dépenses .	1.330,18	1.543,14	212,96	16,01%
Solde	-1.239,97	-1.354,00	-114,03	
Budget total				
Recettes	13.066,57	13.417,55	350,90	2,69%
Dépenses	13.504,81	13.674,37	169,56	1,26%
Solde	-438,24	-256,82	181,34	

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.».

La loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 400 millions d'euros servent au refinancement des emprunts venus à échéance, 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Or, au cours de l'exercice 2016, aucun nouvel emprunt n'a été émis, mais un nouvel emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros a été émis en février 2017.

Toutefois, il importe de souligner qu'au cours de l'exercice 2016, les montants en question ont été affectés aux trois fonds par le biais de dépassements de crédit.

En faisant abstraction du report de l'émission de l'emprunt, il reste toujours un excédent de dépenses de 104,38 millions d'euros entre le compte général de l'exercice 2016 et le budget voté pour l'exercice 2016, qui s'explique par une hausse plus importante des dépenses (+455,36 millions d'euros) que des recettes (+350,98 millions d'euros).

Il s'agit notamment des dépenses supplémentaires réalisées par le Ministère des Finances (Section 34.0 - Dépenses générales) dues

- à l'acquisition d'immeubles dans le pays pour 82,55 millions d'euros (article 34.0.71.040, budget: 3.000.000 euros, compte: 38.525.978,37 euros; et article 34.0.71.050, budget: 13.000.000 euros, compte: 50.021.569,03 euros),
- aux participations dans le capital social de sociétés, de fonds d'investissements, de groupements d'intérêt économique ou d'autres organismes (article 34.0.81.035, budget: 100 euros, compte: 65.488.283,97 euros) et
- à l'augmentation des quotes-parts du Luxembourg à hauteur de 285 millions d'euros dans le capital du Fonds monétaire international (FMI) (article 34.0.84.036, budget: 5.187.000 euros, compte: 291.029.806,57 euros). En effet, le Conseil des gouverneurs du FMI avait achevé la quatorzième révision générale des quotes-parts, laquelle impliquait un ensemble de vastes réformes des quotes-parts. Ces réformes sont entrées en vigueur en date du 26 janvier 2016 et la contribution du Luxembourg était connue lors de l'établissement du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2016.

Les recettes supplémentaires proviennent

- de la vente de participations de l'Etat (article 95.1.86.030, budget: 1.000 euros, compte: 90.280.326,75 euros),
- de l'augmentation de la part des communes dans les pensions et rentes sociales (article 64.1.42.002, budget: 1.000.000 euros, compte: 80.746.954,90 euros) et
- de l'augmentation des impôts indirects et des prélèvements (article 64.5.36.010, budget: 945.139.020 euros, compte: 1.014.504.192,07 euros; article 64.6.36.000, budget: 2.776.100.849 euros, compte: 2.852.926.556,27 euros; et article 64.6.36.050, budget: 188.300.000 euros, compte: 259.089.156,36 euros).

Les dépenses courantes effectives sont ainsi inférieures de 43,4 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté. Cette moins-value résulte d'une tranche indiciaire prévue qui ne s'est pas matérialisée en raison de la faible inflation en 2015 (0,5%) et 2016 (0,3%).

Le tableau ci-après reproduit sur la période de 2010 à 2016 la variation des dépenses courantes en comparant le budget voté au compte général.

Tableau 2: Variation des dépenses courantes

Exercice	Budget voté	Compte général	Variation	
			en valeur	en %
2016	12.174.626.808,00	12.131.229.582,05	-43.397.225,95	-0,36%
2015	11.824.099.971,00	11.753.069.004,81	-71.030.966,19	-0,60%
2014	11.259.354.020,00	11.296.263.747,24	36.909.727,24	0,33%
2013	10.789.166.639,00	10.961.102.846,02	171.936.207,02	1,59%
2012	10.175.259.796,00	10.253.334.496,99	78.074.700,99	0,77%
2011	9.402.446.168,00	9.493.128.688,93	90.682.520,93	0,96%
2010	8.850.914.097,00	8.993.280.313,94	142.366.216,94	1,61%

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

Recettes du budget de l'exercice 2016

Le compte général pour l'exercice 2016 comprend des recettes courantes de 13.228.405.016,08 euros et des recettes en capital de 189.141.291,47 euros, soit un total de 13.417.546.307,55 euros.

Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 350.979.435,55 euros, soit un écart de 2,69%.

Au niveau des recettes en capital, la plus-value se chiffre à 98.926.791,47 euros (109,66%) et concernant les recettes courantes, la plus-value se chiffre à 252.052.644,08 euros (1,94%).

La Cour des comptes illustre l'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes par des tableaux et graphiques (voir le document parlementaire 7156 afférent). Pour ce qui est de l'analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour renvoie à ses avis portant sur les projets de budget de l'Etat.

Dépenses du budget de l'exercice 2016

Le compte général pour l'exercice 2016 porte sur des dépenses courantes de 12.131.229.582,05 euros et des dépenses en capital de 2.578.936.914,42 euros, soit des dépenses totales de 14.710.166.496,47 euros. Les dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget définitif de 8,93%. Cet écart correspond à 1.205.358.959,47 euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- au remboursement de la dette publique (+399.999.800,00 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+387.785.174,94 euros);
- aux octrois de crédits et participations à l'étranger (+285.842.806,57 euros);

- aux achats de terrains et bâtiments dans le pays (+93.156.857,70 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+71.688.430,07 euros);
- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+67.673.854,97 euros).

Au niveau des dépenses en capital, la hausse se chiffre à 1.248.756.185,42 euros. Concernant les dépenses courantes, le montant final se situe légèrement en-dessous des prévisions, et ce avec -43.397.225,95 euros.

Le détail par ministère des deux catégories de dépenses, telles que liquidées et ordonnancées au titre de l'exercice 2016, est le suivant:

Tableau 3: Dépenses courantes et en capital liquidées en 2016

Ministère	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Total des dépenses effectuées
Ministère d'Etat	197.319.323,93	23.496.171,72	220.815.495,65
Ministère des Affaires étrangères et européennes	457.497.933,62	44.669.180,01	502.167.113,63
Ministère de la Culture	109.458.160,28	8.303.830,90	117.761.991,18
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	426.591.507,60	732.267,46	427.323.775,06
Ministère des Finances	512.152.865,78	888.330.782,32	1.400.483.648,10
Ministère de l'Economie	97.075.931,55	129.987.719,07	227.063.650,62
Ministère de la Sécurité intérieure	198.681.679,87	6.285.201,01	204.966.880,88
Ministère de la Justice	149.939.401,28	946.546,86	150.885.948,14
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	880.832.932,93	1.757.583,35	882.590.516,28
Ministère de l'Intérieur	668.853.237,38	33.860.845,49	702.714.082,87
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	1.938.545.038,51	78.455.725,44	2.017.000.763,95
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	1.538.284.517,43	47.180.760,70	1.585.465.278,13
Ministère des Sports	18.957.864,44	27.182.655,38	46.140.519,82
Ministère de la Santé	128.696.669,38	36.134.392,48	164.831.061,86
Ministère du Logement	70.480.745,00	105.596.125,14	176.076.870,14
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	624.955.499,35	192.973,13	625.148.472,48
Ministère de la Sécurité sociale	2.961.150.147,49	208.109,04	2.961.358.256,53
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	57.199.343,93	76.870.066,91	134.069.410,84
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	1.081.370.604,00	1.068.745.978,01	2.150.116.582,01
Ministère de l'Egalité des chances	13.186.178,30	0,00	13.186.178,30
Total des dépenses budgétaires	12.131.229.582,05	2.578.936.914,42	14.710.166.496,47

Source chiffres: *compte général 2016; tableau: Cour des comptes*

Budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. En d'autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

En raison de l'article 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les dépenses pour ordre ne peuvent, en principe, pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.

En ce qui concerne le compte général de l'Etat de l'exercice 2016, il est à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 12.382.326,24 euros.

La différence entre les recettes et dépenses pour ordre trouve son origine dans un déséquilibre entre les recettes et dépenses des articles suivants:

Tableau 4: Déséquilibre entre recettes et dépenses pour ordre

Article budgétaire	Recettes pour ordre	Dépenses pour ordre	Différence	Solde cumulé 1988-2016
6	335.378,32	267.981,22	67.397,10	-862.595,26
7	53.721.664,38	41.508.325,66	12.213.338,72	-8.224.163,39
18	862.961,63	1.536.469,51	-673.507,88	5.732.508,36
19	1.620.910,93	2.429.227,90	-808.316,97	476.109,85
30	239.897,57	233.384,29	6.513,28	148.178,91
33	61.674,12	61.674,12	0,00	-61.674,12
34	10.488,71	10.488,72	-0,01	-10.488,73
35	15.008.478,77	14.322.874,43	685.604,34	-3.305.392,40
37	19.578.593,09	18.059.322,67	1.519.270,42	-543.030,19
38	20.823.177,75	20.575.806,25	247.371,50	671.421,92
43	0,00	0,00	0,00	-18.925,35
44	10.918.983,92	7.277.904,25	3.641.079,67	9.052.107,79
48	0,00	0,00	0,00	203.969,21
51	2.335.732,31	2.467.533,27	-131.800,96	-516.131,95
52	281.201,44	0,00	281.201,44	1.097.315,47
53	209.126,14	0,00	209.126,14	69.664,77
56	0,00	0,00	0,00	43.841,18

Article budgétaire	Recettes pour ordre	Dépenses pour ordre	Différence	Solde cumulé 1988-2016
57	0,00	0,00	0,00	139.756,57
58	0,00	0,00	0,00	5.588,85
61	811.245,32	1.338.882,22	-527.636,90	153.526,14
66	45.679,06	122.715,85	-77.036,79	-336.002,45
70	24.500,00	1.466,35	23.033,65	77.931,76
72	0,00	0,00	0,00	7.193,00
73	0,00	0,00	0,00	6.594,26
77	194.625,99	182.361,29	12.264,70	89.150,24
78	22.664,50	22.669,90	-5,40	-5,40
81	0,00	0,00	0,00	1.125.000,00
85	3.264.785,89	779.327,02	2.485.458,87	2.422.021,09
87	407.973,05	536.440,62	-128.467,57	-94.530,97
88	0,00	0,00	0,00	4.833.387,08
Total	130.779.742,89	111.734.855,54	19.044.887,35	12.382.326,24

Source chiffres: comptes généraux; tableau: Cour des comptes

La Cour renvoie au rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013, qui précise que, «Dans ses rapports généraux précédents, la Cour des comptes avait déjà relevé que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit la possibilité d'effectuer de tels reports. Conformément à l'article 78(2), si à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.

Malgré les observations du Ministère des Finances concernant les difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, la Cour avait réitéré dans son rapport général portant sur le compte général 2010 sa constatation qu'à défaut de reports opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que la Cour des comptes n'a plus réitéré sa recommandation dans ce sens, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat».

Par ailleurs, la Cour renvoie également aux rapports de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014, précisant que «La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de réitérer

ce rappel», ainsi que sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015 indiquant que «La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de réitérer son appel afin d'éviter qu'il tombe dans l'oubli».

De plus, dans le cadre de ses recommandations publiées dans les deux rapports, «la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat».

Finalement, dans la réponse du 19 août 2016 au sujet des constatations et recommandations de la Cour des comptes relatives au compte général de 2015, le Ministre des Finances a répondu que «La Cour des comptes fait référence aux soldes cumulés 1988-2015 dans le budget pour ordre. Ce point, qui a été soulevé par le passé par la Cour des comptes et par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, pourra être résolu à l'occasion d'une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en prévoyant dans ladite loi une procédure de régularisation des soldes du budget pour ordre, comme l'a suggéré la Cour des comptes».

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

Remarques préliminaires: les objectifs du Gouvernement

En 2014, le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. A ces fins, les mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses de l'administration publique pour les années à venir ont été mises en place, à savoir les 258 mesures du paquet pour l'avenir («Zukunftspak»), l'augmentation de certains taux de la TVA ainsi que la contribution pour l'avenir des enfants, transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

Evaluation et suivi des 258 mesures du «Paquet pour l'avenir»

Dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire précise que «Dans la mesure où le compte général de 2015 portera également sur les effets des 258 mesures du paquet d'avenir déposé en même temps que le budget 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande que la présentation du compte général 2015 tienne compte également du document parlementaire 6722».

De même, dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, «la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement une évaluation précise des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat».

En ce qui concerne le compte général de l'exercice 2016, aucune information concernant l'impact financier des mesures de restructuration budgétaire n'a été publiée dans le présent projet de loi. Fait également défaut un document supplémentaire concernant l'état

d'avancement, ou bien l'état d'implémentation de chacune des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet d'avenir et reprenant une comparaison entre les effets escomptés et les effets réels.

Partant, la Cour des comptes se voit dans l'impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures proposées par le Gouvernement.

Dans sa réponse du 13 octobre 2017, dans le contexte du contradictoire, le Gouvernement rappelle qu'« une demande d'actualisation de l'impact des différentes mesures envisagées a été adressée aux départements ministériels dans la circulaire budgétaire du 22 mars 2017 en vue de l'élaboration du projet de budget pour 2018. Des chiffres actualisés n'étaient cependant pas disponibles au moment de la finalisation du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016.

Une actualisation de l'impact agrégé des 28 mesures du « Paquet pour l'avenir » est désormais présentée au chapitre 4 de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 déposé à la Chambre des députés en date du 11 octobre 2017.»

Fonds spéciaux

La Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux, telle qu'elle se présente pour l'exercice 2016. Cette analyse se base sur l'annexe au compte général renseignant sur l'évolution des recettes et des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée.

Tout d'abord, la Cour tient à signaler que pour le Fonds social culturel, aucun détail n'a été fourni et qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut, en ce qui concerne:

- le Fonds pour les monuments historiques,
- le Fonds d'équipement sportif national,
- le Fonds pour la protection de l'environnement,
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration,
- le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

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

Dans sa réponse du 19 août 2016 au sujet des constatations et recommandations de la Cour des comptes relatives au compte général de 2015, le Ministre des Finances a répondu qu'«il est de la responsabilité politique du ministre dont relève le fonds spécial de produire les informations détaillées qui sont reprises dans la documentation budgétaire. Les différences,

qui existent au niveau des fonds spéciaux en termes de degré d'informations fournies concernant leurs dépenses, s'expliquent par l'absence d'exigences légales régissant les informations à fournir dans le cadre de l'exécution des fonds spéciaux».

A cet égard, la Cour tient à rappeler son avis sur le projet de loi 6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, qui précisait que «Selon les instructions techniques de la circulaire budgétaire 2016, 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 2019 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2015) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2019).

De plus la circulaire budgétaire de 2016 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.»».

Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

La Cour des comptes a constaté qu'au cours de l'exercice 2016, les recettes des fonds spéciaux de l'Etat dépassent les dépenses de quelque 253 millions d'euros.

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 16,12% est à constater pour l'exercice 2016:

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2016: 1.569.910.597 €
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2016: 1.823.002.335 €
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux: 253.091.737 €

A relever que les projections des recettes et des dépenses du projet de budget pour l'exercice 2016 ont tablé sur une diminution de 14,89% des avoirs des fonds spéciaux.

Cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+61,76 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses (-393,33 millions d'euros) a été moins prononcée que prévue en 2016.

Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Or, au courant de l'exercice 2016, aucun nouvel emprunt n'a été émis. L'émission d'un nouvel emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros s'est faite en février 2017.

A préciser toutefois qu'au cours de l'exercice 2016, des avances de trésorerie de 350 millions d'euros ont été créditées à raison de 150 millions d'euros sur le Fonds des routes et de 200 millions d'euros sur le Fonds du rail. Ces avances de trésorerie ont été régularisées par des dépassements de crédit.

Déduction faite de ces avances de Trésorerie, les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 6,17% pour atteindre quelque 1.473 millions d'euros fin 2016.

Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

En examinant le projet de budget de 2016 et le compte général 2016, il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2016 ont évolué de la manière suivante:

- recettes 2016 d'après le projet de budget pour l'exercice 2016:	4.800.382.643 €
- recettes 2016 d'après le compte général de l'exercice 2016:	4.862.138.770 €

Les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2016 sont donc supérieures de 1,29% par rapport aux estimations du projet de budget pour l'exercice 2016.

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget pour l'exercice 2016 et le compte général de l'exercice 2016 se chiffre à 61,76 millions d'euros. Elle s'explique de la façon suivante:

1) prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédits à hauteur de 122,91 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation des fonds spéciaux suivants:

- Fonds du rail:	90,00 millions €
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture:	20,00 millions €
- Fonds de pension:	12,71 millions €
- Fonds social culturel:	0,20 millions €

2) prise en compte de recettes propres moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget pour l'exercice 2016 pour les fonds spéciaux suivants:

- Fonds de pension (diminution de la retenue pour pension):	-78,05 millions €
- Fonds communal de dotation financière (diminution du produit des taxes):	-22,35 millions €
- Fonds pour l'emploi (diminution du produit de l'impôt de solidarité):	-10,91 millions €

3) prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget pour l'exercice 2016 pour les fonds spéciaux suivants:

- Fonds du rail (augmentation des redevances d'utilisation):	38,68 millions €
- Fonds pour la loi de garantie (produit des loyers, recette non-budgétisée):	9,45 millions €
- Fonds d'investissements publics administratifs (remboursement des factures préliquidées par l'Etat dans le cadre de la 4 ^e et la 5 ^e extension de la Cour de Justice de l'Union Européenne):	7,43 millions €
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (augmentation des recettes FEOGA/FEADER):	3,65 millions €

Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Pour ce qui est du projet de budget pour l'exercice 2016 et du compte général de l'exercice 2016, les dépenses des fonds spéciaux se présentent de la manière suivante:

- dépenses 2016 d'après le projet de budget pour l'exercice 2016: 5.002.373.900 €
- dépenses 2016 d'après le compte général de l'exercice 2016: 4.609.047.033 €

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget pour l'exercice 2016 et le compte général de l'exercice 2016 étant de -7,86%.

Tout d'abord, la Cour tient à noter que les dépenses du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse étaient sous-estimées de 18,94 millions d'euros (25,26%). Il s'agit notamment des dépenses en relation avec les établissements d'enseignement privé (sous-estimation de 34.665.000 euros; 132,43%). Une analyse plus poussée s'avère impossible en l'absence d'une ventilation des dépenses par projet.

Par ailleurs, pour divers fonds spéciaux, le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint. En effet, pour le Fonds climat et énergie, la dépense budgétisée était surestimée de 72,89 millions d'euros (83,98%). Effectivement, aucune dépense n'a été faite en relation avec les mécanismes de compensation et les mécanismes de coopération (surestimation de 58.000.000 euros) et les mesures nationales ont été retardées (surestimation de 26.702.000 euros).

Pour le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille et de l'Intégration, la dépense budgétisée était surestimée de 29,43 millions d'euros (61,31%), concernant plus particulièrement les infrastructures pour personnes handicapées (surestimation de 8.757.000 euros) et les infrastructures pour personnes âgées (surestimation de 21.811.000 euros). De plus, pour le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, la dépense budgétisée était également surestimée de 43,04 millions d'euros (45,31%), ayant trait aux dépenses relatives à la loi agraire de 2008 (surestimation de 26.120.000 euros) et à la loi agraire de 2016 (surestimation de 16.921.000 euros). Cependant, la Cour ne peut pas se prononcer sur ces surestimations, étant donné qu'aucun détail par projet n'a été présenté dans les annexes du projet de loi.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que pour le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, une dépense de 10,00 millions d'euros était prévue, mais aucun paiement n'a été effectué.

Concernant les fonds d'investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principaux dépassements. Pour ce qui est du Fonds du rail, la Cour tient à signaler que les dépenses étaient sous-estimées de 78,61 millions d'euros (18,30%).

Le tableau 5 ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle des projets dépassés.

Projets	Budget 2016	Compte 2016	Variation
Mise à double voie de la ligne Hamm-Sandweiler	14.475.000	34.223.000	19.748.000
Plate-forme multimodale Bettembourg	47.043.000	84.980.000	37.937.000
Gare périphérique Howald	5.428.000	13.004.000	7.576.000
Entretien constructif – Gare Differdange	12.066.000	19.771.000	7.705.000
TOTAL	79.012.000	151.978.000	72.966.000

Source chiffres: projet de budget 2016, compte général 2016 (aux erreurs d'arrondi près);
tableau: Cour des comptes

Pour la majorité des fonds d'investissement, le niveau des dépenses n'a souvent pas été atteint. Certains projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue.

Concernant le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, les dépenses étaient surestimées de 14,22 millions d'euros (59,06%).

Concernant le Fonds des routes, les dépenses étaient surestimées de 30,58 millions d'euros (14,72%).

En ce qui concerne le Fonds pour la gestion de l'eau, les dépenses étaient surestimées de 21,70 millions d'euros (20,36%).

Pour ce qui est du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, les dépenses étaient surestimées de 28,39 millions d'euros (51,63%). Certains grands projets ont en effet accusé un retard dans leur mise en œuvre.

L'exécution du budget des dépenses

Les transferts de crédits

En vertu de la règle de la spécialité budgétaire, les crédits prévus par la loi budgétaire doivent être affectés à une dépense déterminée. Chaque crédit est une autorisation de dépense pour un objet et un montant déterminés dont l'excédent inutilisé à la fin de l'exercice devrait tomber en économie.

L'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat déroge toutefois à ce principe en autorisant l'ordonnateur à effectuer des transferts de crédits à l'intérieur d'une même section. Il fixe, de même, les règles et les conditions à observer en cas de transferts d'excédents de crédits d'un article budgétaire à un autre.

Dans ce contexte, l'article 12 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'exercice 2016 prévoit une dérogation à l'article 18(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en autorisant les transferts

de crédits d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

Pour l'exercice budgétaire 2016, le montant des majorations de crédits par voie de transfert s'élève à 8.402.091,15 euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6.594.587,77 euros.

Toujours selon les dispositions de l'article 18, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre au ministre ayant le Budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés.

La Cour tient à noter que l'article 12 de la loi budgétaire de 2016 prévoit une deuxième dérogation aux dispositions de l'article 18(2), en autorisant que les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section puissent être opérés au cours de l'année 2016 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

A ce sujet, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 227 arrêtés de transfert. Dans 16 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Ces arrêtés de transfert se limitaient souvent à indiquer une insuffisance de crédit, sans aucune autre justification supplémentaire. Dans bien des cas, les motivations à la base des décisions de transfert ont acquis un caractère standardisé.

Le tableau suivant fait une ventilation des arrêtés de transfert par ministère:

Tableau 6: Les transferts de crédits - motivation insuffisante

Ministère	Nombre total des arrêtés de transfert	Motivation insuffisante
Ministère d'Etat	0	0
Ministère des Affaires étrangères et européennes	47	7
Ministère de la Culture	11	0
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	5	0
Ministère des Finances	0	0
Ministère de l'Economie	12	3
Ministère de la Sécurité intérieure	16	1
Ministère de la Justice	17	0
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	0	0
Ministère de l'Intérieur	2	0
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	38	5
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	14	0
Ministère des Sports	11	0
Ministère de la Santé	1	0

Ministère	Nombre total des arrêtés de transfert	Motivation insuffisante
Ministère du Logement	1	0
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	0	0
Ministère de la Sécurité sociale	0	0
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	31	0
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	20	0
Ministère de l'Egalité des chances	1	0
Total	227	16

Source chiffres: Cour des comptes; tableau: Cour des comptes

Par ailleurs, l'article 18(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat précise que «les crédits non limitatifs, les restants d'exercices antérieurs et les crédits spécifiquement libellés comme tels ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles». La Cour a cependant constaté que pour quatre articles, un transfert a été émis.

Tableau 7: Transferts émis - non conformes à l'article 18(3)

Article	Libellé	Crédit voté	Transfert émis	Liquidé
	01 - MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES			
	Section 01.7 - Coopération au développement et action humanitaire			
01.7.12.012	Frais de route et de séjour et de voyages statutaires à l'étranger effectués dans le cadre de missions de coopération au développement et d'action humanitaire. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	520 000,00	-1 260,00	513 489,54
	08 - MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE			
	Section 08.0 - Fonction publique et réforme administrative - Dépenses diverses			
08.0.12.012	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	60 000,00	-500,00	45 495,82

Article	Libellé	Crédit voté	Transfert émis	Liquidé
	12 - MINISTERE DE LA FAMILLE, DE L'INTEGRATION ET A LA GRANDE REGION			
	Section 12.0 - Famille et Intégration			
12.0.12.012	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	39 000,00	-250,00	35 817,34
	20, 21 ET 22 - MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES			
	Section 22.3 - Administration de la gestion de l'eau			
22.3.12.012	Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	37 000,00	-615,00	36 384,07

Source chiffres: compte général 2016; tableau: Cour des comptes

A relever que la circulaire du 15 octobre 2015 de la Direction du contrôle financier dispose que «les arrêtés relatifs aux transferts de crédits, effectués sur base des dispositions de l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, doivent être signés par le membre du Gouvernement compétent, en d'autres termes, les transferts de crédits ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation de signature au profit d'un fonctionnaire».

La Cour a dû constater que la totalité des arrêtés provenant du Ministère de la Santé ainsi que de la Direction de la Défense du Ministère des Affaires étrangères et européennes a été signée par un fonctionnaire disposant d'une délégation de signature.

Pour illustrer la portée des opérations de transfert effectuées en 2016, la Cour présente en annexe de son rapport général quatre tableaux qui renseignent sur:

- les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables qui ont été majorés par voie de transferts supérieurs à 2.500 euros;
- les crédits surestimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont fait l'objet de transferts supérieurs à 25.000 euros;
- les crédits sous-estimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont été majorés par voie de transferts supérieurs à 25.000 euros;
- les crédits transférés pour une valeur dépassant au moins 90% du crédit voté.

La Cour a également analysé les opérations de transfert sur une période de cinq ans (comptes généraux des exercices 2012 à 2016). Il en ressort que, dans plusieurs cas, les crédits budgétaires ont été sur- ou sous-estimés de manière consécutive sur 5 exercices. Ces deux tableaux se trouvent également en annexe du rapport de la Cour des comptes.

Les crédits non limitatifs

De manière générale, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif et ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté.

L'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat précise toutefois que les articles budgétaires peuvent être dotés de la mention «crédit non limitatif», lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, ou à titre d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2016 s'élève à 1.790.528.412,26 euros, dont 396.465.666,60 euros pour le budget des dépenses courantes et 1.394.062.745,66 euros pour le budget des dépenses en capital.

Le montant total des liquidations effectuées sur base de ces autorisations de dépassement de crédits non limitatifs s'élève à 1.728.005.726,25 euros, dont 374.641.381,61 euros pour le budget des dépenses courantes et 1.353.364.344,64 euros pour le budget des dépenses en capital.

Le montant des liquidations à charge du budget des dépenses courantes et regroupées dans la classification administrative sous le code comptable 11 «salaires et charges sociales» s'élève à 68.085.864,01 euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à 306.555.517,61 euros.

Budget	Autorisation	Dépassements utilisés
♦ des dépenses courantes	396.465.666,60	374.641.381,61
♦ des dépenses en capital	1.394.062.745,66	1.353.364.344,64
Total	1.790.528.412,26	1.728.005.726,25

Source chiffres: compte général 2016; tableau: Cour des comptes

Au niveau du budget des dépenses en capital, 97,8% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 12 articles.

Tableau 8: Crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros – exercice 2016

Article	Libellé	Crédit voté	Paiements effectifs	Dépassements utilisés
	30 - MINISTERE D'ETAT			
	Section 30.6 - Haut-Commissariat à la Protection Nationale			
30.6.74.301	Frais d'acquisition pour la gestion de crises. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	3.000.000,00	12.671.201,05	9.671.201,05
	34 - MINISTERE DES FINANCES			
	Section 34.0 - Dépenses générales			
34.0.71.040	Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	3.000.000,00	38.525.978,37	35.525.978,37

Article	Libellé	Crédit voté	Paiements effectifs	Dépassements utilisés
34.0.71.050	Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	13.000.000,00	50.021.569,03	37.021.569,03
34.0.81.035	Participation dans le capital social de sociétés, de fonds d'investissements, de groupements d'intérêt économique ou d'autres organismes. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	100,00	65.488.283,97	65.488.183,97
34.0.84.036	Institutions financières internationales : augmentation et ajustement de la souscription du Grand-Duché moyennant versement en espèces ; versements en application du cautionnement des ressources propres engagées par des institutions financières internationales (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	5.187.000,00	291.029.806,57	285.842.806,57
	Section 34.8 — Dette publique			
34.8.91.005	Alimentation du fonds de la dette publique : amortissements. (Crédit non limitatif)	100,00	400.000.000,00	399.999.900,00
	35 - MINISTERE DE L'ECONOMIE			
	Section 35.0 - Economie			
35.0.71.010	Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques : achats de terrains à des secteurs autres que le secteur des administrations publiques, dépenses et frais connexes, participations à ces dépenses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.500.000,00	18.575.555,49	16.075.555,49
35.0.73.071	Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques : aménagement de terrains et création d'ouvrages, dépenses et frais connexes, participation à ces dépenses, y compris les participations remboursables aux dépenses d'acquisition et d'aménagement de terrains effectuées par les syndicats intercommunaux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	15.000.000,00	20.000.000,00	5.000.000,00
	49 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS			
	Section 49.0 - Agriculture. - Mesures économiques et sociales spéciales - Dépenses générales			
49.0.93.000	Alimentation du fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture. (Crédit non limitatif)	56.000.000,00	76.000.000,00	20.000.000,00
	50, 51 ET 52 — MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DES INFRASTRUCTURES			
	Section 50.2 — Planification de la mobilité, Transports publics et ferroviaires			

Article	Libellé	Crédit voté	Paiements effectifs	Dépassements utilisés
50.2.93.000	Alimentation du fonds du rail. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) Section 51.3 — Fonds d'investissements publics	10.000.000,00	300.000.000,00	290.000.000,00
51.3.93.000	Alimentation du fonds des routes. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) Section 52.1 — Administration de l'Environnement	50.000.000,00	200.000.000,00	150.000.000,00
52.1.53.000	Mesures destinées à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, une utilisation des énergies renouvelables et nouvelles et une réalisation d'économies d'énergie. - Participation aux frais d'études et aux dépenses d'investissement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	17.500.000,00	26.499.733,37	8.999.733,37

Source chiffres: compte général 2016; tableau: Cour des comptes

Finalement, la Cour a analysé pour l'exercice 2016 les crédits budgétaires qui ont été dépassés de plus de 50% (en annexe de son rapport général).

Suivi des conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Dans son rapport (document parlementaire 7005-4) concernant le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a émis sept conclusions et recommandations.

La Cour des comptes en a établi le suivi.

Conclusions et recommandations de la ComExBu	Mise en œuvre
1. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement de transmettre une évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir, non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat.	NON
2. La commission souligne l'importance de tableaux ou présentations permettant au législateur d'évaluer l'évolution de la dette publique ainsi que les coûts et le remboursement des emprunts, y compris ceux à court terme.	OUI
3. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.	NON
4. A l'instar des années précédentes: - la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux; - et à procéder aux rectifications qui s'imposent pour certains fonds, avant le vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015.	NON OUI
5. Quant au déséquilibre du budget pour ordre, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.	NON

<p>6. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que la réforme de la procédure budgétaire, annoncée fin 2011, n'a guère encore avancé. Alors que ce processus de modernisation des structures budgétaires est censé «accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens», se pose la question d'une implication accrue du pouvoir législatif dans le suivi de l'exécution budgétaire de l'Etat ainsi que la mise en place d'une procédure de contrôle repensée, et ce parallèlement au passage vers le nouveau système.</p> <p>Au cours de la réunion du 14 septembre 2015, Monsieur le Ministre des Finances a suggéré l'application d'un contrôle détaillé aux postes et sommes importants, un renforcement du contrôle ex post et la mise en place d'un système d'audit interne. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire attendra le détail de ces suggestions.</p>	NON
<p>7. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère son invitation à l'adresse du Gouvernement à présenter les documents présentant les comptes de l'administration publique, incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC2010 dès le dépôt du projet de loi à la Chambre.</p> <p>Elle prend acte de la réponse gouvernementale (cf. doc. parl. 7005 (p. 2)) qu'«il y a lieu de souligner qu'un certain nombre d'ajustements supplémentaires sont ainsi nécessaires pour déterminer le solde SEC2010, ce qui ne fait pas l'objet de ce projet de loi qui se limite à renseigner sur l'exécution budgétaire conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat».</p>	

II. Compte général suivant les règles du SEC 2010

Remarques préliminaires

Dans le cadre de ses recommandations et conclusions au sujet du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, «la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère son invitation à l'adresse du Gouvernement à présenter les documents présentant les comptes d'administration publique, incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC2010 dès le dépôt du projet de loi à la Chambre».

La Cour note que les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016 reprennent les estimations publiées dans la 18^e actualisation du programme de stabilité du Grand-Duché de Luxembourg, du 28 avril 2017. De plus, il est précisé «qu'une mise à jour du solde SEC2010, au-delà de ce qui est réalisé pour le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année, n'est pas réalisable dans le cadre du présent projet de loi qui se limite dès lors à renseigner sur l'exécution budgétaire conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat».

Déficit public consolidé de l'administration publique

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 le 2 mars 2012 à Bruxelles. Par ce traité, «les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un

pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale».

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

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

L'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 2016 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 dispose que «l'objectif budgétaire à moyen terme (des administrations publiques) est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut pour l'année 2016, et à -0,5 pour cent du produit intérieur brut pour les années 2017 à 2020».

Par ailleurs, le projet de loi du 10 octobre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, rappelait que «le Gouvernement s'est fixé comme objectif de rétablir l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'accroissement de la dette publique. Conformément au programme gouvernemental, le Gouvernement veille sur la période 2017-2020, à:

- respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) que la Commission européenne a fixé à un minimum de -0,5% du PIB et
- stabiliser la dette publique brute bien en-dessous de 30% du PIB» (p. 21*).

Dans le cadre de la 18^e actualisation, du 28 avril 2017, de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce qu'«en 2016, le solde structurel s'élève à +2,1% du PIB et se situe ainsi largement au-dessus de l'OMT de +0,5% du PIB» et qu' «en 2017, le solde structurel passe à +0,4% du PIB et demeure également largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB».

Solde financier de l'administration publique (2011-2021)

Pour 2016, le projet de loi portant règlement du compte général annonce un solde de 1,6% du PIB (845 millions d'euros), par rapport à 1,4% du PIB en 2015. Les données pour l'exercice 2016 sont celles estimées dans le cadre de la 18^e actualisation du programme de stabilité.

Suite à la crise de 2008/2009, la situation financière de l'administration publique s'était dégradée. Par la suite, elle connaît un redressement et le solde de l'administration publique atteint 741 millions d'euros en 2015 et 845 millions d'euros en 2016.

Les prévisions des années prochaines pour l'administration publique tablent toujours sur des soldes positifs, mais seraient en nette diminution (120 millions d'euros d'excédent (0,2% du

PIB) prévus en 2017 et 171 millions d'euros (0,3% du PIB), en 2018). Ceci serait principalement dû aux adaptations prévues au niveau de la fiscalité. Ce ne serait qu'en fin de la période considérée (2021) que le niveau de 2016 serait de nouveau atteint.

A noter que les projections de juin 2017 de la Banque centrale du Luxembourg prévoient également un surplus pour l'administration publique de 0,1% du PIB en 2017 et de 0,4% du PIB en 2018 et en 2019. Par contre, les projections économiques de l'OCDE de juin 2017 prédisent des soldes plus favorables avec un excédent de 0,7% du PIB en 2017 et de 0,6% du PIB en 2018.

Sur la période 2013-2016, les recettes de l'administration publique ont augmenté plus rapidement que les dépenses. Cette tendance s'inverse en 2017 (croissance des recettes de 3,1% et croissance des dépenses de 6,4%). En 2018, les augmentations des recettes et des dépenses devraient être en équilibre. Pour la période de 2019 à 2021, l'augmentation des recettes serait de nouveau supérieure à celle des dépenses, d'après les chiffres publiés au niveau de la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance.

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

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles du 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 9: Soldes (2011-2021)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,6	132,1	0,3	791,3	1,8
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,8
2013	449,0	1,0	-464,9	-1,0	168,5	0,4	745,4	1,6
2014	690,0	1,4	-173,4	-0,3	151,5	0,3	711,9	1,4
2015	740,5	1,4	-236,3	-0,5	215,6	0,4	761,3	1,5
2016	844,8	1,6	-214,9	-0,4	170,3	0,3	889,3	1,6
2017	120,0	0,2	-1.042,0	-1,8	203,0	0,4	959,0	1,7
2018	171,0	0,3	-1.062,0	-1,7	206,0	0,3	1.027,0	1,7
2019	343,0	0,5	-887,0	-1,4	171,0	0,3	1.059,0	1,6
2020	575,0	0,9	-667,0	-1,0	183,0	0,3	1.060,0	1,6
2021	835,0	1,2	-416,0	-0,6	212,0	0,3	1.039,0	1,5

Sources chiffres: STATEC, compte général 2016, 18^e actualisation PSC 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

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 2011-2021 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2011 à 2021: 6.755 millions d'euros). Ceci s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2015 et 2016, la croissance des recettes (+529,9 millions d'euros) dépasse légèrement celle des dépenses (+508,3 millions d'euros).

Côté recettes, l'augmentation résulte principalement de l'augmentation des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+452,8 millions d'euros), ainsi que des impôts sur la production et les importations (+68,6 millions d'euros).

Côté dépenses, il s'agit essentiellement d'une augmentation des autres transferts courants (+273,9 millions d'euros), des acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits (+81,6 millions d'euros), de la rémunération des salariés (+81,4 millions d'euros) et des transferts en capital à payer (+74,0 millions d'euros).

Dettes publiques consolidées de l'administration publique

La dette publique consolidée 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 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.

Par ailleurs, les fonds levés dans le cadre de le Fonds Européen 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, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

La part principale de la dette publique consolidée relève de l'endettement de l'administration centrale et, dans une moindre mesure, de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée «Fonds de compensation» qui a été instituée par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. La dette de la sécurité sociale est donc a priori nulle. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

Le tableau suivant reprend l'évolution de la dette de l'administration publique de 2011 à 2021, telle qu'elle ressort des comptes nationaux du STATEC ainsi que de la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg (PSC) pour la période 2017-2021.

Tableau 10: Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant

	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2011	8.073,1	18,7%	15.380
2012	9.581,2	21,7%	17.842
2013	10.888,9	23,4%	19.809
2014	11.208,3	22,4%	19.908
2015	11.314,4	21,6%	19.636
2016	10.852,9	20,0%	18.373
2017	12.811,0	22,2%	
2018	13.873,0	22,4%	
2019	14.761,0	22,6%	
2020	15.428,0	22,8%	
2021	15.844,0	22,6%	

Sources chiffres: STATEC, compte général 2016, 18^e actualisation PSC 2017-2021 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il en découle qu'en chiffres absolus et en pourcentage du PIB, la dette de l'administration publique diminue pour atteindre 10,85 milliards d'euros, ou 20,0 % du PIB, fin 2016. Le projet de loi 7156 explique qu'«en 2016, l'Etat n'a émis aucun emprunt obligataire contrairement à ce qui était prévu et attendu au moment de la présentation du projet de budget pour l'exercice afférent. Grâce à l'évolution positive des finances publiques ainsi que de la gestion optimisée des liquidités par la Trésorerie de l'Etat, un emprunt obligataire classique n'a dû être réalisé qu'au début de l'année 2017».

Un emprunt obligataire à hauteur de deux milliards d'euros a été lancé en février 2017, se basant sur les autorisations accordées dans le cadre des lois budgétaires de 2016 et 2017.

Pour la période 2017-2021, la dette publique augmente de nouveau en termes absolus pour atteindre 15,84 milliards d'euros, fin 2021. La stagnation de la dette publique exprimée en % du PIB (environ 22,6%) résulte 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. A ce titre, il importe de rappeler 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.

D'après la 18^e actualisation du PSC pour la période 2017-2021, «il est prévu que les déficits récurrents de l'administration centrale seront financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires ou des prêts bancaires sur la période de projection 2018 à 2021. Par ailleurs, l'Etat

central devra procéder à un refinancement intégral, par de nouveaux emprunts ou prêts, de tous les emprunts et prêts venant à échéance dans la période sous revue».

Les déficits récurrents se chiffrent à 1.042 millions d'euros en 2017, à 1.062 millions d'euros en 2018, à 887 millions d'euros en 2019, à 667 millions d'euros en 2020 et à 416 millions d'euros en 2021. De plus, les emprunts et prêts tombant à échéance au cours de cette période s'élèvent à 132 millions d'euros en 2017, à 700 millions d'euros en 2018, à 200 millions d'euros en 2019 et à 2.000 millions d'euros en 2020.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas. D'après le PSC 2017-2021, le coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,3% du PIB, ou d'environ 200 millions d'euros par an.

Au total, la dette publique est ainsi supposée augmenter de 3 milliards d'euros sur les années 2018 à 2021.

Investissements de l'administration publique

Investissements directs (formation de capital)

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

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

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

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

Pour 2016, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 5,14% par rapport à 2015 pour atteindre 2.051 millions d'euros, soit 3,78% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2016, les investissements directs effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 0,95% par rapport à 2015 pour atteindre 1.323 millions d'euros, soit 2,44% par rapport au produit intérieur brut.

La Cour des comptes conclut que la formation de capital de l'administration publique augmente en valeur jusqu'en 2021 pour atteindre un niveau record de 2.570 millions d'euros. Au sujet de

la formation de capital de l'administration centrale; elle augmente jusqu'en 2019 et reste quasiment stable en termes absolus jusqu'en 2021, pour atteindre 1.596 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration publique diminue de 4,03% en 2017 à 3,67% en 2021, et au sujet de l'administration centrale, il décroît de 2,62% en 2017 à 2,28 % en 2021.

Finalement, la Cour procède à une comparaison des prévisions des dépenses d'investissements directs de l'administration publique, telles que retenues dans les actualisations du programme de stabilité et de croissance successives.

La Cour tient à noter que par rapport à la 15^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2014-2018, les dernières prévisions affichent des dépenses d'investissements directs de l'administration publique sensiblement plus élevées.

Dans le cadre de la dernière prévision, à savoir le PSC 2017-2021, le niveau des dépenses d'investissements a été revu à la hausse pour les années 2017 à 2020 par rapport aux prévisions retenues dans la 17^e actualisation du PSC. Ainsi, entre la publication des deux actualisations du PSC, les investissements directs de l'administration publique de 2020 augmentent de 2.343 millions d'euros, selon le PSC 2016-2020, à 2.535 millions d'euros, selon le PSC 2017-2021, soit une hausse de 191,4 millions d'euros.

Investissements indirects (transferts en capital)

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.

Pour 2016, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 4,07% par rapport à 2015 pour atteindre 437 millions d'euros, soit 0,81% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2016, les investissements indirects effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 12,56% par rapport à 2015 pour atteindre 663 millions d'euros, soit 1,22% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort de l'analyse de la Cour des comptes que les transferts en capital de l'administration publique augmentent en valeur jusqu'en 2021, pour atteindre un niveau record de 795 millions d'euros. Au sujet des transferts en capital de l'administration centrale, ils augmentent jusqu'en 2019, et les prévisions sur la période 2020-2021 tablent sur une stabilisation des investissements indirects par rapport à 2019, pour atteindre 991 millions d'euros fin 2021.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements indirects par rapport au PIB de l'administration publique augmente jusqu'en 2019 et baisse par après de 1,19% à 1,13% en 2021. En ce qui concerne l'administration centrale, le taux progresse également jusqu'en 2019 et décroît ensuite de 1,52% à 1,41 % en 2021. Cette régression des dépenses d'investissements indirects, exprimée en % du PIB, est le résultat d'un ralentissement global des investissements sur la période considérée.

III. Contrôle intensifié de la Cour

Rémunérations des agents de l'Etat

Présentation du contrôle de la Cour

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2016 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des ouvriers de l'Etat, respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat.

En 2016, ces dépenses étaient de l'ordre de 2.353.264.331,64 euros, soit 15,99% des dépenses courantes et en capital, qui s'élevaient à 14.710.166.496,47 euros pour cet exercice (contre 17,54% pour 2015, 18,04% pour 2014, 15,19% pour 2013, 17,84% pour 2012, 18,21% pour 2011 et 18,42% pour 2010). Ce montant a été porté en comptabilité budgétaire de l'Etat au moyen de 300 ordonnances d'imputation à charge de 300 articles budgétaires et fonds.

L'échantillon en question a couvert environ 11% du nombre total des agents au service de l'Etat en 2016 (fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants). Au total, 3.076 dossiers ont ainsi été examinés par la Cour des comptes.

Cet examen a comporté deux volets:

1. Le premier volet a porté sur la légalité et la régularité des actes émanant des départements ministériels: les arrêtés d'admission au stage, de nomination, de substitution de grade, d'octroi de congés; les contrats d'engagement; les décisions de classement, d'octroi d'allongements de grade, de primes ou d'autres suppléments de rémunération; et, d'une façon générale, toute décision ayant un impact sur le statut, la situation de carrière ou la rémunération des agents concernés.

2. Le deuxième volet s'est concentré sur les rémunérations versées mensuellement par l'Administration du personnel de l'Etat. La Cour a examiné la conformité des paiements avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires, employés de l'Etat, ouvriers de l'Etat et étudiants au service de l'Etat, le contrôle a consisté en une comparaison de tous les paiements individuels

effectués par l'Administration du personnel de l'Etat avec les rémunérations mensuelles à assigner d'après les calculs de la Cour, réalisés moyennant les pièces lui transmises par les départements ministériels respectifs. Les constatations ont été transmises soit au Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, soit au ministère ordonnateur compétent.

Résultats du contrôle

Au 1^{er} janvier 2017, le nombre des agents au service de l'Etat s'élève à 26.720, soit une augmentation de 15.824 unités, ou de 168% depuis 1970.

Les constatations de la Cour des comptes concernent, de manière schématique, cinq catégories:

- le calcul de la tâche;
- l'allocation de fin d'année;
- la rémunération de base;
- l'allocation de repas;
- la décision d'engagement et de carrière.

Le tableau ci-dessous indique pour chacune des cinq catégories le nombre de constatations faites par la Cour des comptes:

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	970	215	22,16%	236	93	9,59%	106
Employés	1.027	169	16,46%	220	129	12,56%	155
Ouvriers	549	34	6,19%	43	34	6,19%	34
Etudiants	530	58	10,94%	138	39	7,36%	44
Agents	3076	476	15,47%	637	295	9,59%	339

Echange de vues

Un représentant du groupe parlementaire DP met en doute le bien-fondé de la critique de la Cour des comptes qui a relevé que, dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, «la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement une évaluation précise des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat». L'orateur rappelle que le projet de budget (dossier parlementaire 7200) comporte des données détaillées sur l'aspect financier des 258 mesures.

Un membre de la Cour des comptes rappelle que la remarque de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a porté sur le projet de loi portant règlement du compte général et non pas sur le projet de budget.

Un membre du groupe parlementaire CSV souhaite avoir des précisions sur l'approche de la Cour des comptes par rapport à la présentation gouvernementale relevant que l'exécution budgétaire est plus positive que prévue. Le Président de la Cour des comptes explique que la Cour des comptes n'a jamais encore été confrontée à une telle présentation alternative. La Cour des comptes doit, de toute manière, faire abstraction d'une telle interprétation, étant donné qu'elle est tenue de faire son analyse sur base de l'article 10, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, stipulant que le compte général de l'Etat «porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget».

Suite à une question d'un membre du groupe parlementaire CSV, M. le Président de la Cour des comptes confirme que pour divers fonds spéciaux, le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint. Pour le Fonds climat et énergie, la dépense budgétisée était surestimée de 72,89 millions d'euros (83,98%). La Cour a constaté qu'aucune dépense n'a été faite en relation avec les mécanismes de compensation et les mécanismes de coopération (surestimation de 58.000.000 euros) et que les mesures nationales ont été retardées (surestimation de 26.702.000 euros).

Un orateur, membre du groupe parlementaire CSV, demande comment la Cour s'explique l'amélioration de la situation au niveau du déficit public qui devrait sensiblement baisser d'après les chiffres relatés par la Cour des comptes: «Les déficits récurrents se chiffrent à 1.042 millions d'euros en 2017, à 1.062 millions d'euros en 2018, à 887 millions d'euros en 2019, à 667 millions d'euros en 2020 et à 416 millions d'euros en 2021.» M. le Président de la Cour des comptes explique que la Cour ne peut se référer qu'aux chiffres qui lui sont transmis par le Gouvernement.

Concernant l'analyse de la Cour des comptes relative à la politique d'investissement du Gouvernement, l'orateur du groupe parlementaire CSV souhaite savoir si les investissements génèrent aussi une charge financière. Un membre du groupe parlementaire DP répond que, d'un point de vue économique, un investissement est censé être effectué dans le but de générer ultérieurement des bénéfices. Il se peut, néanmoins, aussi que, sur une période de temps donnée, l'investissement ne soit pas (encore) productif. Beaucoup dépend dès lors aussi de la définition de la période de temps en question.

Un membre de la sensibilité politique ADR demande si le compte de l'exercice 2016 tient compte des dépenses de l'emprunt. Le compte de l'exercice 2017 devrait ainsi aussi devoir tenir compte de la rentrée financière de 2 milliards d'euros qui entreront en caisse au cours de cette année. M. le Président de la Cour des comptes répond par l'affirmative, tout en rappelant que l'Etat devra aussi rembourser le principal d'un emprunt. L'orateur de la sensibilité politique ADR rappelle que le Gouvernement a ouvert, en 2016, une ligne de crédit qui lui a permis de préfinancer des dépenses, en attendant de pouvoir recourir à l'emprunt obligataire dont l'argent a été, en partie, utilisé pour rembourser la ligne de crédit. Le membre de la sensibilité politique ADR demande si la ComExBu dispose des données lui permettant de vérifier l'évolution de cette ligne de crédit.

L'orateur de la sensibilité ADR interroge les représentants de la Cour des comptes sur le bien-fondé de l'existence des fonds spéciaux. Alors qu'à l'époque, l'argent de ces fonds existait

réellement, il ne s'agit aujourd'hui plus que d'écritures comptables. La Cour des comptes n'a-t-elle jamais souhaité s'exprimer par rapport au sens de l'existence de ces fonds? M. le Président de la Cour des comptes répond qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur un choix du législateur. M. le Vice-Président de la Cour des comptes répond que les fonds permettent de planifier sur plusieurs années.

Suite à une autre question concernant l'organisation des courriers vers la Commission européenne, la Cour des comptes fait savoir qu'elle n'est pas informée sur les données transmises aux instances européennes.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP demande si les instances européennes ou internationales ont défini des taux d'intérêts permettant de calculer la somme à rembourser effectivement par un Etat qui a emprunté pour financer son déficit. M. le Président de la Cour répond que la Cour des comptes se réfère à ses expériences. Le membre de la sensibilité politique ADR donne à considérer que, pour les nouveaux emprunts, les taux d'intérêts sont fixes.

3. Divers

Aucun sujet n'a été traité sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 13 novembre 2017

La Secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm