

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 décembre 2018
2. 7330 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017
 - Désignation d'un(e) rapporteur(e)
 - Présentation du rapport général de la Cour des comptes
3. Rapport spécial de la Cour des comptes sur le financement de l'enseignement musical
 - Désignation d'un(e) rapporteur(e)
 - Présentation du rapport par la Cour des comptes
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Claude Wiseler

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes,
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes,
Mme Marie-Jeanne Conter, membre de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 18 décembre 2018**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7330 **Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017**

a) Désignation d'un rapporteur

Madame la Présidente est désignée rapporteure du projet de loi 7330.

b) Présentation du rapport général de la Cour des comptes

Environnement macro-économique

Pour l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'Etat pour 2017, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance annuelle de 4,6% du PIB en volume. La progression effective du PIB en volume sur l'ensemble de l'année 2017 se chiffrant à 2,3% a été moins importante qu'initialement prévue.

Le budget des recettes et dépenses de l'Etat de l'exercice 2017 a été établi par le Gouvernement en tablant sur une inflation (IPCN) de 1,4%. Selon le Statec, l'inflation pour 2017 de 1,7% se situait à un niveau légèrement supérieur aux projections initiales.

Vu que les chiffres datent de 2017, il est préférable, selon la Cour des comptes, d'attendre les nouvelles prospections du STATEC avant de mettre le compte général dans le contexte économique.

Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2017

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 ».

A noter que tant le compte général que le budget pour ordre de l'exercice 2017 affichent un résultat positif.

A. Recettes et dépenses courantes et en capital		
	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-2.425.896.209,48
I.	Recettes	15.627.749.173,90
II.	Dépenses	14.274.923.393,91
III.	Excédent de recettes	1.352.825.779,99
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.073.070.429,49
B. Recettes et dépenses pour ordre		
	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	12.382.326,24
I.	Recettes pour ordre	6.042.855.202,17
II.	Dépenses pour ordre	6.038.314.516,92
III.	Excédent de recettes pour ordre	4.540.685,25
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	16.923.011,49
C. Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat		
	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.814.228.690,75
I.	Recettes	5.465.705.192,79
II.	Dépenses	5.341.883.347,82
III.	Excédent de recettes	123.821.844,97
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.938.050.535,72

L'exercice 2017 dégage un résultat positif de 1.352.825.779,99 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 -1.073.070.429,49 euros.

Situation globale de l'exécution du budget 2017

Par rapport au budget voté de l'exercice 2017, tel qu'il fut arrêté par la loi du 23 décembre 2016, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2017 peuvent être résumées comme suit :

Tableau : Budget et compte 2017

	Budget voté 2017	Compte général 2017	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.153.654.513,00	13.688.844.994,43	535.190.481,43	4,07%
- en capital	90.244.900,00	1.938.904.179,47	1.848.659.279,47	2,048%
Total recettes (1)	13.243.899.413,00	15.627.749.173,90	2.383.849.760,90	18,00%
Dépenses				
- courantes	12.701.039.724,00	12.798.233.758,59	97.194.034,59	0,77%
- en capital	1.393.831.794,00	1.476.689.635,32	82.857.841,32	5,94%
Total dépenses (2)	14.094.871.518,00	14.274.923.393,91	180.051.875,91	1,28%
Excédent de recettes (1) - (2)	-850.972.105,00	1.352.825.779,99	2.203.797.884,99	

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Le compte général de l'exercice 2017 affiche un excédent de recettes de 1.352,83 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un excédent de dépenses de 850,97 millions d'euros.

Cette différence de 2.203,80 millions d'euros s'explique essentiellement par la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunts et prêts qui n'étaient pas prévus au budget voté de l'exercice 2017.

Dans le cadre des documents parlementaires du projet de loi 7330, le Ministre des Finances a précisé que « la « surperformance » a priori remarquable de 2.203,8 millions d'euros doit être nuancée car la différence est due pour l'essentiel à la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunt et prêts qui – en application des règles de la comptabilité de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat – sont portés en recettes et dépenses au budget en capital.

Afin d'apprécier l'exécution du budget à sa juste valeur, il convient dès lors de faire abstraction de ces opérations « exceptionnelles » dont l'impact comptable se chiffre au total à 1.777,9 millions d'euros au niveau des recettes et de 132 millions d'euros au niveau des dépenses (amortissement d'un prêt non comptabilisé au budget voté). »

Le tableau présente l'exécution du budget de l'exercice 2017 en faisant abstraction de ces opérations en lien avec les emprunts et les prêts.

Tableau : Budget et compte 2017 (hors opération d'emprunts)

	Budget voté 2017	Compte général 2017	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.153.654.513,00	13.688.844.994,43	535.190.481,43	4,07%
- en capital	90.244.900,00	161.004.179,47	70.759.279,47	78,41%
Total recettes (1)	13.243.899.413,00	13.849.849.173,90	605.949.760,90	4,58%

Dépenses				
- courantes	12.701.039.724,00	12.798.233.758,59	97.194.034,59	0,77%
- en capital	1.393.831.794,00	1.344.689.635,32	-49.142.158,68	-3,53%
Total dépenses (2)	14.094.871.518,00	14.142.923.393,91	48.051.875,91	0,34%
Excédent de recettes (1) - (2)	-850.972.105,00	-293.074.220,01	557.897.884,99	

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Le compte général corrigé de l'exercice 2017 affiche un excédent de dépenses de 293,07 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un **déficit de 850,97 millions** d'euros. La Cour des comptes observe que ce déficit constitue une amélioration de 557,90 millions d'euros par rapport au déficit inscrit au budget de 2017.

Cette différence s'explique essentiellement par l'augmentation des recettes courantes qui passent de 13.153,65 millions d'euros à 13.688,84 millions d'euros.

Il s'agit de recettes supplémentaires provenant

- de l'impôt sur le revenu des collectivités (article : 64.0.37.000, budget : 1.654.000.000 euros, compte : 1.966.414.048,58 euros, augmentation de 312.414.048,58 euros),
- des droits d'enregistrement (article : 64.6.36.050, budget : 220.000.000 euros, compte : 303.983.614,35 euros, augmentation de 83.983.614,35 euros),
- de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (article : 64.0.37.020, budget : 310.000.000 euros, compte : 374.817.422,71 euros, augmentation de 64.817.422,71 euros) et
- de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (article : 64.0.37.010, budget : 778.500.000 euros, compte : 828.287.618,56 euros, augmentation de 49.787.618,56 euros).

A souligner que les dépenses totales évoluent en ligne avec le budget voté, avec une faible augmentation de 0,34%.

Les dépenses courantes effectives sont supérieures de 97,19 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté. Le tableau ci-après reproduit sur la période de 2011 à 2017 la variation des dépenses courantes en comparant le budget voté au compte général.

Tableau : Variation des dépenses courantes

Exercice	Budget voté	Compte général	Variation	
			en valeur	en %
2011	9.402.446.168,00	9.493.128.688,93	90.682.520,93	0,96%
2012	10.175.259.796,00	10.253.334.496,99	78.074.700,99	0,77%
2013	10.789.166.639,00	10.961.102.846,02	171.936.207,02	1,59%
2014	11.259.354.020,00	11.296.263.747,24	36.909.727,24	0,33%
2015	11.824.099.971,00	11.753.069.004,81	-71.030.966,19	-0,60%
2016	12.174.626.808,00	12.131.229.582,05	-43.397.225,95	-0,36%
2017	12.701.039.724,00	12.798.233.758,59	97.194.034,59	0,77%

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

Le tableau ci-après reproduit le détail des variations des recettes en comparant le budget 2017 au compte 2017 suivant la classification comptable.

Tableau : Recettes budget 2017 et compte 2017

Code	Classes de comptes	Budget 2017	Compte 2017	Différence montant	Différence
10	Recettes non ventilées	6.210.520,00	41.213.255,18	35.002.735,18	563,60%
11	Remboursements de dépenses de personnel	28.132.645,00	43.996.915,03	15.864.270,03	56,39%
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	1.563.520,00	1.162.713,60	-400.806,40	-25,63%
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.300.000,00	1.678.185,24	-621.814,76	-27,04%
16	Vente de biens non durables et de services	112.630.705,00	118.555.488,16	5.924.783,16	5,26%
17	Vente de biens militaires durables	200,00	0,00	-200,00	-100,00%
26	Intérêts de créances	3.035.000,00	1.215.405,90	-1.819.594,10	-59,95%
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	200,00	0,00	-200,00	-100,00%
28	Autres produits du patrimoine	196.825.286,00	228.196.538,46	31.371.252,46	15,94%
29	Intérêts imputés en crédit	505.000,00	769.685,44	264.685,44	52,41%
36	Impôts indirects et prélèvements	5.334.216.694,00	5.407.787.503,94	73.570.809,94	1,38%
37	Impôts directs	7.404.602.583,00	7.708.328.894,78	303.726.311,78	4,10%
38	Autres transferts de revenus	53.857.560,00	57.071.292,68	3.213.732,68	5,97%
39	Transfert de revenus à l'étranger	8.686.900,00	7.591.652,04	-1.095.247,96	-12,61%
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	1.060.700,00	71.277.463,98	70.216.763,98	6619,85%
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	7.200.000,00	8.641.086,91	1.441.086,91	20,02%
56	Impôts en capital	70.000.100,00	110.205.600,96	40.205.500,96	57,44%
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	70.000,00	8.203,11	-61.796,89	-88,28%
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	500.200,00	1.203.374,89	703.174,89	140,58%
59	Transferts en capital à l'étranger	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
63	Remboursements de transferts de capitaux aux administrations publiques locales	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
76	Vente de terrains et bâtiments	12.000.000,00	34.294.986,36	22.294.986,36	185,79%
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	500.000,00	828.699,59	328.699,59	65,74%
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	1.000,00	905.720,31	904.720,31	-
96	Produits des emprunts publics consolidés	300,00	1.782.816.507,34	1.782.816.207,34	-
		13.243.899.413,00	15.627.749.173,90	2.383.849.760,90	18,00%

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant prend en considération les différences entre les dépenses du budget 2017 et le compte 2017 (toujours selon la classification comptable).

Tableau : Dépenses budget 2017 et compte 2017

Code	Classes de comptes	Budget 2017	Compte 2017	Différence montant	Différence
10	Dépenses non ventilées	52.486.477,00	52.456.477,00	-30.000,00	-0,06%
11	Salaires et charges sociales	2.547.390.908,00	2.531.150.160,36	-16.240.747,64	-0,64%
12	Achat de biens non durables et de services	414.117.174,00	415.854.887,05	1.737.713,05	0,42%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	24.140.200,00	24.559.793,62	419.593,62	1,74%
21	Intérêts de la dette publique	203.843.000,00	203.843.000,00	0,00	0,00%
23	Intérêts imputés en débit	375.000,00	603.831,42	228.831,42	61,02%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	941.307,00	795.273,75	-146.033,25	-15,51%
31	Subventions d'exploitation	537.672.008,00	580.505.262,15	42.833.254,15	7,97%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	269.626.839,00	279.303.950,83	9.677.111,83	3,59%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	573.829.987,00	539.080.886,80	-34.749.100,20	-6,06%
34	Transferts de revenus aux ménages	551.217.489,00	513.484.761,52	-37.732.727,48	-6,85%
35	Transferts de revenus à l'étranger	187.724.510,00	195.928.736,57	8.204.226,57	4,37%
37	Impôts directs non ventilés	1.500.000,00	1.579.877,00	79.877,00	5,33%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	733.991.990,00	752.777.055,82	18.785.065,82	2,56%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.226.025.393,00	4.315.408.750,03	89.383.357,03	2,12%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	193.238.820,00	184.535.206,14	-8.703.613,86	-4,50%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	91.770.937,00	90.121.060,67	-1.649.876,33	-1,80%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	79.772.192,00	62.810.552,04	-16.961.639,96	-21,26%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	7.281.505,00	1.694.241,98	-5.587.263,02	-76,73%
53	Transferts de capitaux aux ménages	40.639.100,00	41.553.073,89	913.973,89	2,25%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	20.098.114,00	18.417.394,81	-1.680.719,19	-8,36%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	38.821.402,00	38.821.402,00	0,00	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	91.397.258,00	79.368.925,74	-12.028.332,26	-13,16%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	18.690.000,00	44.447.396,77	25.757.396,77	137,81%
72	Construction de bâtiments	17.178.100,00	12.998.881,87	-4.179.218,13	-24,33%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	90.692.297,00	52.707.273,85	-37.985.023,15	-41,88%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	61.984.433,00	58.702.986,51	-3.281.446,49	-5,29%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	15.678.893,00	30.673.879,16	14.994.986,16	95,64%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	22.458.000,00	22.564.419,17	106.419,17	0,47%
91	Remboursement de la dette publique	16.704.200,00	148.704.100,00	131.999.900,00	790,22%
93	Dotations de fonds de réserve	2.963.583.985,00	2.979.469.895,39	15.885.910,39	0,54%
		14.094.871.518,00	14.274.923.393,91	180.051.875,91	1,28%

Source chiffres : budget de l'Etat 2017, compte général 2017, tableau : Cour des comptes

Recettes du budget 2017

Le compte général pour l'exercice 2017 comprend des recettes courantes de 13.688.844.994,43 euros et des recettes en capital de 1.938.904.179,47 euros, soit un total de 15.627.749.173,90 euros.

Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 2.383.849.760,90 euros, soit un écart de 18,00%.

Au niveau des recettes en capital la plus-value se chiffre à 1.848.659.279,47 euros (2.048,49%) et concernant les recettes courantes la plus-value se chiffre à 535.190.481,43 euros (4,07%).

En faisant abstraction des produits d'emprunts contractés en 2017, les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de 605.949.760,90 euros, soit un écart de **4,58%** et la plus-value concernant les recettes en capital s'élève à 70.759.279,47 euros (78,41%).

Les recettes nettes de TVA ont connu une baisse (71,82 millions d'euros entre 2016 et 2017). Ceci s'explique notamment par la perte des recettes liées au commerce électronique. En fait, la TVA en provenance du commerce hors commerce électronique a entraîné des recettes supplémentaires, alors que la TVA sur le commerce électronique représente moins de 100 millions d'euros en 2017.

En ce qui concerne les recettes communes de l'UEBL, il y a également lieu de relever qu'elles sont en baisse de 116,08 millions d'euros. Cette diminution par rapport à 2016 s'explique par une baisse des recettes provenant des droits d'accises sur les produits de tabacs à fumer et une évolution positive des droits d'accises sur carburants avec une augmentation des ventes d'essence et du diesel routier.

Par contre, les autres impôts indirects, à savoir les droits d'enregistrement (44,89 millions d'euros, 17,3%) affichent une augmentation par rapport à 2016 compte tenu du dynamisme des transactions sur le marché immobilier. La taxe d'abonnement (68,17 millions d'euros, 7,5%) est également en hausse due à l'évolution positive des marchés boursiers et l'arrivée de nouveaux capitaux sur le marché luxembourgeois au cours de l'année 2017.

Dépenses du budget 2017

Le compte général pour l'exercice 2017 porte sur des dépenses courantes de 12.798.233.758,59 euros et des dépenses en capital de 1.476.689.635,32 euros, soit des dépenses totales de 14.274.923.393,91 euros. Les dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget définitif de **1,28%**. Cet écart correspond à 180.051.875,91 euros.

Des dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative :

- au remboursement de la dette publique (+131.999.900,00 euros) ;
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+89.383.357,03 euros) ;
- aux subventions d'exploitation (+42.833.254,15 euros) ;
- aux achats de terrains et bâtiments dans le pays (+25.757.396,77 euros).

Par ailleurs, les principaux écarts négatifs entre le budget voté et le compte général se situent notamment au niveau :

- de la réalisation d'ouvrages de génie civil (-37.985.023,15 euros) ;
- des transferts de revenus aux ménages (-37.732.727,48 euros) ;
- des transferts de revenus aux administrations privées (-34.749.100,20 euros).

Au niveau des dépenses en capital, la hausse se chiffre à 82.857.841,32 euros. Concernant les dépenses courantes, le montant final se situe légèrement au-dessus des prévisions, et ce avec 97.194.034,59 euros.

Budget pour ordre

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 2017, il est à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 16.923.011,49 euros.

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. » et 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. »**

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. »**

Finalement, 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 2016 précisant que « **La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère son appel.** »

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'équilibre 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. »

La Cour renvoie également aux rapports de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2015 et 2016 précisant que « 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. » et que « la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire réitère sa recommandation au Gouvernement de transmettre une évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. »

D'après l'exposé des motifs accompagnant le présent projet de loi, « il convient de noter qu'une actualisation détaillée de l'impact des 258 mesures de ce paquet est en cours de préparation dans le cadre des travaux budgétaires pour les exercices 2019 à 2022. Les chiffres afférents ne seront disponibles qu'après la finalisation de ces travaux. »

En ce qui concerne donc le compte général de l'exercice 2017, aucune information concernant l'impact financier des mesures de restructuration budgétaire n'a été publiée. 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 est dans l'impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures proposées par le Gouvernement.

Mise en œuvre de la réforme fiscale

La réforme fiscale annoncée par le Gouvernement dans son programme de 2013 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 suite au vote de la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.

Selon la 19^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2018-2022 du 27 avril 2018 « la situation économique et budgétaire nettement améliorée a surtout permis au Gouvernement à faire participer les citoyens et les entreprises aux fruits de la croissance économique par le biais d'une réforme fiscale qui est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017. La réforme fiscale, dont l'enveloppe totale se chiffre à environ un demi-milliard d'euros, a fait évoluer le système fiscal vers plus de justice, d'efficacité et de compétitivité, et elle a bénéficié aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales, avec la plus grande partie de l'allègement fiscal profitant aux personnes physiques¹ ».

La 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 publiée en 2016 avait estimé l'impact *ex ante* sur les finances publiques de la mise en œuvre de la réforme fiscale à 373 millions d'euros pour l'année 2017.

La Cour regrette que le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 ne fasse pas état de l'impact budgétaire *ex post* de la mise en œuvre de la réforme fiscale et invite le Gouvernement à établir une représentation chiffrée.

Exécution du budget des dépenses

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 crédit d'un article budgétaire à un autre.

Dans ce contexte, l'article 13 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 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 crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

Pour l'exercice budgétaire 2017, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 9.232.017,67 euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6.939.392,13 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 13 de la loi budgétaire de 2017 prévoit une deuxième dérogation aux dispositions de l'article 18, 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 2017 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

¹ La Cour renvoie au point 2.2.1. de son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2017 qui énumère les principales mesures de la réforme fiscale.

A ce sujet, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 239 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.

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 un article un transfert a été émis.

Transfert émis - non conforme à l'article 18 (3)

Article	Libellé	Crédit voté	Dépassement	Transfert émis	Liquidé
19.0.12.120	19 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS Section 19.0 - Agriculture. Mesures économiques et sociales spéciales - Dépenses générales Frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	170.000,00	235.000,00	-38.600,00	233.028,12

Source chiffres : compte général 2017 ; tableau : Cour des comptes

En plus, l'article 18 (4) de la loi précitée précise que « quel que soit leur libellé, les crédits pour l'allocation de subventions à caractère bénévole ne sont pas susceptibles d'être majorés moyennant des transferts d'excédents de crédit d'autre nature. » Cette disposition n'a pas été respectée pour deux arrêtés de transfert présentés à la Cour.

Transferts émis - non conformes à l'article 18 (4)

Article excédent	Libellé	Montant du transfert	Article insuffisant	Libellé
05.7.43.001	05 - MINISTERE DE L'ECONOMIE Section 05.7 - Tourisme Subsidés en faveur des communes exerçant une activité notable dans l'intérêt du tourisme national	40.000,00	05.7.33.012	Participation aux frais des syndicats d'initiative, des ententes de syndicats d'initiative et d'autres associations sans but lucratif exerçant une activité notable dans l'intérêt du tourisme national

Article excé-dent	Libellé	Montant du transfert	Article insuffisant	Libellé
19.0.32.011	<p>19 - MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE LA VITICULTURE ET DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS</p> <p>Section 19.0 - Agriculture. - Mesures économiques et sociales spéciales - Dépenses générales</p> <p>Participation de l'Etat à des programmes d'études de méthodes de production dans l'intérêt des races bovine et porcine. (Crédit sans distinction d'exercice)</p>	50.000,00	19.0.33.020	Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs. (Crédit sans distinction d'exercice)

Source chiffres : compte général 2017 ; tableau : Cour des comptes

A relever que la circulaire du 15 octobre 2014 du Ministère des Finances 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 des sections de la Direction de la Défense (01.5) et de la Défense nationale (01.6) du Ministère des Affaires Etrangères ont été signées par un fonctionnaire disposant d'une délégation de signature.

Pour illustrer la portée des opérations de transfert effectuées en 2017, la Cour présente en annexe quatre tableaux qui renseignent sur :

- les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables qui ont été majorés par voie de transfert supérieur 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 transfert supérieur 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 2013 à 2017). 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.

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 2017 s'élève à 704.946.877,22 euros dont 475.847.762,22 euros pour le budget des dépenses courantes et 229.099.115,00 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 684.567.780,24 euros dont 462.641.680,79 euros pour le budget des dépenses courantes et 221.926.099,45 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 113.093.037,88 euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à 349.548.642,91 euros.

Budget	Autorisation	Dépassements utilisés
♦ des dépenses courantes	475.847.762,22	462.641.680,79
♦ des dépenses en capital	229.099.115,00	221.926.099,45
Total	704.946.877,22	684.567.780,24

Source chiffres : compte général 2017 ; tableau : Cour des comptes

Au niveau du budget des dépenses en capital, 88,59% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 8 articles.

Tableau : Crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros – exercice 2017

Article	Libellé	Crédit voté	Paiements effectifs	Dépassements utilisés
	34 - MINISTERE DES FINANCES			
	Section 34.0 - Dépenses générales			
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	29.101.576,72	16.101.576,72
34.0.81.030	Société nationale des habitations à bon marché : augmentation du capital social. (Crédit non limitatif)	100,00	5.107.142,86	5.107.042,86
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	9.963.682,30	9.963.582,30
	Section 34.8 - Dette publique			
34.8.91.005	Alimentation du fonds de la dette publique : amortissements. (Crédit non limitatif)	16.704.100,00	148.704.100,00	132.000.000,00

Article	Libellé	Crédit voté	Paiements effectifs	Dépassements utilisés
	35 - MINISTERE DE L'ECONOMIE			
	Section 35.0 - Economie			
35.0.51.040	Application de la législation en matière d'aides aux entreprises industrielles et de prestation de services ayant une influence motrice sur le développement et la diversification économiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	17.000.000,00	27.499.692,41	10.499.692,41
35.0.51.041	Application de la législation en matière de développement et de diversification économiques : création et aménagement d'infrastructures extraordinaires, y compris la mise en valeur de terrains et de bâtiments, dépenses et frais connexes, participations à des dépenses et subsides. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	500.000,00	10.155.000,00	9.655.000,00
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	7.562.163,6	5.062.163,60
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 effectués par les syndicats intercommunaux. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	10.000.000,00	18.204.419,35	8.204.419,35

Source chiffres : compte général 2017 ; tableau : Cour des comptes

Finalement, la Cour a analysé pour l'exercice 2017 les crédits budgétaires qui ont été dépassés de plus de 50% et le tableau y relatif se trouve en annexe du rapport de la Cour.

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

Dans son rapport (document parlementaire 7156-2) concernant le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016, la Commission du contrôle de l'exécution

budgétaire a émis sept conclusions et recommandations. **La Cour fait le suivi des différentes conclusions et recommandations et constate qu'une seule recommandation a connu une suite.**

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.	NON
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
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. 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.	NON
7. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande aux ministères concernés d'appliquer la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat à la lettre.	-

Tableau : Cour des comptes

Fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2017. 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 rappeler son avis sur le projet de loi 7050 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 qui précisait que « *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. ».

Or, la Cour tient à signaler 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,
- 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.

A ce titre, la Cour renvoie aux recommandations publiées dans les rapports de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2015 et 2016. 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 ».

Nouveau fonds spécial de l'Etat : Fonds de dotation globale des communes

Par la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds de dotation globale des communes » en remplacement du « Fonds communal de dotation financière » a été institué.

Dans le cadre de la réforme des finances communales, les modalités d'attribution aux communes des ressources financières non-affectées ont été modifiées.

A noter que les deux principales recettes non-affectées des communes sont l'impôt commercial communal et le fonds communal de dotation financière. A partir du 1^{er} janvier 2017, ces deux sources de financement sont intégrées dans un seul et unique fonds spécial qui est alimenté annuellement par les montants suivants :

1. 18 pour cent 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 pour cent 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 pour cent du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
4. 65 pour cent 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 pour cent 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.

De plus, l'ancien système prévoyait, d'une part, des critères de distribution pour les recettes provenant du Fonds communal de dotation financière et, d'autre part, d'autres critères de péréquation au niveau des recettes générées par l'impôt commercial communal. La loi du 14 décembre 2016 définit des critères de redistribution uniques et l'attribution de la dotation allouée aux communes se présente comme suit :

1. Une dotation forfaitaire graduelle en fonction de la population est allouée aux communes à raison de 0 euros 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.

Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Le tableau ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2017. Il en ressort que globalement les recettes dépassent les dépenses de quelque 116,3 millions d'euros.

Tableau: Evolution des avoirs des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds de la coopération au développement	2.736.777	204.117.951	206.276.576	207.374.456	1.638.897
Fonds d'équipement militaire	80.663.283	60.000.000	60.000.000	117.808.629	22.854.654
Fonds pour les monuments historiques	29.249.052	6.800.000	6.800.000	10.261.174	25.787.879
Fonds de crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	62.500.433	371.328.100	371.328.100	365.893.877	67.934.656
Fonds de pension	480.513	594.500.389	877.808.379	810.292.060	67.996.832
Fonds de dotation globale des communes	0	660.973.000	1.696.430.624	1.696.430.624	0
Fonds de la pêche	169.406	134.535	134.535	159.818	144.123

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimenta-tion budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds pour la gestion de l'eau	59.081.309	75.463.000	85.960.933	94.280.205	50.762.038
Fonds des eaux frontalières	626.412	53.063	53.063	80.662	598.813
Fonds d'équipement sportif national	65.112.013	24.437.000	24.437.000	15.747.313	73.801.700
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille	128.568.636	35.000.000	35.000.000	20.822.917	142.745.719
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	41.815.354	75.000.000	75.021.347	82.503.791	34.332.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	345.834	100	24.314	25.469	344.679
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	71.930.871	20.000.000	20.000.000	21.634.869	70.296.002
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	109.537.482	40.000.000	40.423.167	29.450.324	120.510.325
Fonds pour la protection de l'environnement	15.152.418	25.000.000	25.295.076	24.657.321	15.790.173
Fonds climat et énergie	618.958.048	0	84.660.655	56.838.634	646.780.068
Fonds pour l'emploi	117.224.057	524.635.334	693.305.533	689.337.782	121.191.808
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	90.057.735	65.000.000	74.105.074	64.388.500	99.774.309
Fonds d'investissements publics administratifs	28.229.967	60.000.000	61.505.279	75.933.148	13.802.098
Fonds d'investissements publics scolaires	67.149	75.000.000	75.000.000	75.054.288	12.861
Fonds des routes	29.344.327	75.000.000	225.127.712	186.118.128	68.353.910
Fonds du rail	73.579.834	142.770.864	456.573.496	481.099.816	49.053.514
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.851.065	2.000.000	2.000.000	0	37.851.065
Fonds pour la loi de garantie	26.714.309	65.000.000	74.496.541	91.323.851	9.886.999
Fonds pour la promotion touristique	4.346.833	7.000.000	7.000.000	7.561.573	3.785.260
Fonds pour la réforme communale	6.491.092	14.000.000	14.000.000	585.555	19.905.538
Fonds social culturel	2.308	2.400.000	2.400.000	2.398.438	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	3.611.433	62.000.000	62.003.297	61.159.340	4.455.389

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2017	Alimenta-tion budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	35.959.736	49.000.000	49.269.487	38.065.733	47.163.490
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	982.176	400.000	400.000	384.902	997.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	61.897.000	37.181.000	37.181.000	0	99.078.000
Total	1.823.002.335	3.374.194.336	5.444.021.188	5.327.673.197	1.939.350.325
Différence entre recettes et dépenses :			116.347.991		

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

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 6,38% est à constater pour l'exercice 2017, à savoir :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2017 : 1.823.002.335 euros
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2017 : 1.939.350.325 euros
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 116.347.991 euros.

A relever que les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2017 ont tablé sur une diminution de 17,71% des avoirs des fonds.

Cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+241,85 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses (-149,08 millions d'euros) a été moins prononcée que prévue en 2017.

Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 a autorisé l'émission d'emprunts d'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 sont affectés au Fonds du rail. En février 2017, un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros a été émis et des emprunts pour un montant total de 350 millions d'euros ont été crédités sur le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Déduction faite de ces emprunts, les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 12,82% pour atteindre quelque 1.589 millions d'euros fin 2017.

Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

En examinant le projet de budget de 2017 et le compte général 2017, il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2017 ont évolué de la manière suivante :

- recettes 2017 d'après le projet de budget 2017 : 5.202.171.885 euros
- recettes 2017 d'après le compte général 2017 : 5.444.021.188 euros.

Les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2017 sont donc supérieures de 4,65% par rapport aux estimations du projet de budget 2017.

Le tableau ci-après fournit une comparaison des recettes projetées et des recettes effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2017.

Tableau : Evolution des recettes des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Recettes 2017 (projet de budget 2017)	Recettes 2017 (compte général 2017)	Variation : compte général 2017 - projet de budget 2017	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	206.117.951	206.276.576	158.625	0,08%
Fonds d'équipement militaire	60.000.000	60.000.000	0	0,00%
Fonds pour les monuments historiques	6.800.000	6.800.000	0	0,00%
Fonds de crise	100	0	-100	-100,00%
Fonds de la dette publique	371.328.100	371.328.100	0	0,00%
Fonds de pension	793.885.389	877.808.379	83.922.990	10,57%
Fonds de dotation globale des communes	1.610.946.000	1.696.430.624	85.484.624	5,31%
Fonds de la pêche	134.535	134.535	0	0,00%
Fonds pour la gestion de l'eau	85.963.000	85.960.933	-2.067	0,00%
Fonds des eaux frontalières	53.063	53.063	0	0,00%
Fonds d'équipement sportif national	24.437.000	24.437.000	0	0,00%
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille	35.000.000	35.000.000	0	0,00%
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	75.000.000	75.021.347	21.347	0,03%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	15.100	24.314	9.214	61,02%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20.000.000	20.000.000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	40.000.000	40.423.167	423.167	1,06%
Fonds pour la protection de l'environnement	25.000.000	25.295.076	295.076	1,18%
Fonds climat et énergie	84.150.200	84.660.655	510.455	0,61%
Fonds pour l'emploi	652.505.483	693.305.533	40.800.050	6,25%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	78.446.000	74.105.074	-4.340.926	-5,53%
Fonds d'investissements publics administratifs	60.000.000	61.505.279	1.505.279	2,51%
Fonds d'investissements publics scolaires	75.000.000	75.000.000	0	0,00%
Fonds des routes	225.000.000	225.127.712	127.712	0,06%
Fonds du rail	470.510.864	456.573.496	-13.937.368	-2,96%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2.000.000	2.000.000	0	0,00%
Fonds pour la loi de garantie	65.000.000	74.496.541	9.496.541	14,61%
Fonds pour la promotion touristique	7.000.000	7.000.000	0	0,00%
Fonds pour la réforme communale	14.000.000	14.000.000	0	0,00%

Désignation du Fonds	Recettes 2017 (projet de budget 2017)	Recettes 2017 (compte général 2017)	Variation : compte général 2017 - projet de budget 2017	
			en euros	en %
Fonds social culturel	2.400.000	2.400.000	0	0,00%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	62.000.000	62.003.297	3.297	0,01%
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	49.079.000	49.269.487	190.487	0,39%
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	400.000	400.000	0	0,00%
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	100	37.181.000	37.180.900	-
Total	5.202.171.885	5.444.021.188	241.849.303	4,65%

Source chiffres : projet de budget 2017, compte général 2017 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2017 et le compte général 2017 se chiffre à 241,85 millions d'euros. Elle s'explique de la façon suivante :

- 1) prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 31,57 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation du fonds pour l'emploi dû à l'augmentation des produits de l'impôt de solidarité et de l'impôt sur la fortune.
- 2) prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2017 pour les fonds spéciaux suivants :
 - Fonds de pension (augmentation de la retenue pour pension) : +83,92 millions d'euros ;
 - Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal et du produit des taxes) : + 85,48 millions d'euros ;
 - Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements et augmentation du produit de la cotisation sociale sur carburants) : + 9,23 millions d'euros ;
 - Fonds spécial pour la réforme des services de secours (recette du produit de l'augmentation des taux de TVA destinée à l'établissement public, non créé en 2017, transférée au fonds spécial) : + 37,18 millions d'euros ;
 - Fonds pour la loi de garantie (produit des loyers, recette non-budgétisée) : + 9,50 millions d'euros.
- 3) prise en compte de recettes propres moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2017 pour les fonds spéciaux suivants :
 - Fonds du rail (diminution des subventions U.E.) : - 13,94 millions d'euros ;
 - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (diminution des recettes FEOGA/FEADER) : - 4,34 millions d'euros.

Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Pour l'exercice 2017 une comparaison entre les dépenses effectives et les dépenses projetées a été transmise à la Cour. Or, il appert que les chiffres utilisés pour établir cette comparaison proviennent de sources différentes, à savoir du projet de budget 2017 (29 cas), du projet de budget 2018 (2 cas : Fonds de la dette publique et Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture) et d'une dernière source dont la Cour n'a pas pu

établir l'origine (2 cas : Fonds pour la loi de garantie et Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat).

De plus, pour le Fonds d'équipement sportif national, la Cour note qu'il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général (15.747 millions d'euros) et le total de la ventilation des dépenses par projet repris à l'annexe du compte général (15.356 millions d'euros).

Pour ce qui est du projet de budget de 2017 et du compte général 2017, les dépenses des fonds spéciaux se présentent de la manière suivante :

- dépenses 2017 d'après le projet de budget 2017 : 5.476.757.000 euros
- dépenses 2017 d'après le compte général 2017 : 5.327.673.197 euros

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2017 et le compte général 2017 étant de -2,72%.

La Cour note que les dépenses du Fonds de dotation globale des communes étaient sous-estimées de 85,48 millions d'euros (5,31%). En effet, la redistribution aux communes était plus importante que prévue, compte tenu essentiellement des recettes supplémentaires de 75.846.060,10 euros en provenance de l'impôt commercial communal.

Par ailleurs, pour divers fonds spéciaux le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint.

Cependant la Cour ne peut pas se prononcer sur plusieurs de ces surestimations étant donné qu'aucun détail par projet n'a été présenté dans les annexes du projet de loi.

Pour d'autres projets, une analyse plus poussée s'avère impossible en l'absence d'une ventilation des dépenses par projet.

Concernant les fonds d'investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principaux dépassements.

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 des routes, les dépenses étaient surestimées de 60,61 millions d'euros (24,57%).

En ce qui concerne le Fonds du rail, les dépenses étaient également surestimées de 50,64 millions d'euros (9,52%).

Compte général suivant les règles du SEC 2010

Remarques préliminaires

La Cour note que les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017 reprennent les estimations publiées dans la 19^e actualisation du 27 avril 2018 sur le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg. Il y est précisé « qu'une mise à jour du solde SEC 2010, 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 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. »

Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC 2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999

Dans son avis du 10 octobre 2017 concernant le projet de loi 7156 (compte général de l'exercice 2016), le Conseil d'Etat avait répété qu'il insistait « sur la nécessité d'établir une concordance entre la présentation de l'exécution du budget tant dans le cadre de la loi précitée (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat) que dans le cadre du SEC 2010. »

Selon le procès-verbal de la réunion du 27 mars 2018 de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et de la Commission des Finances et du Budget, « le SEC est un cadre comptable, répondant à des standards harmonisés au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée l'intégralité d'une économie d'une région, d'un pays ou d'un groupe de pays, ses composantes et ses relations avec d'autres économies », alors que « la présentation selon la législation de 1999 constitue une approche technique et administrative ».

D'après les documents parlementaires du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017, « en réponse aux critiques formulées par le passé par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, ainsi que par d'autres observateurs, le Ministre des Finances a présenté, en date du 27 mars 2018, des premières pistes de réflexion ayant pour objectif principal de rapprocher la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant le SEC 2010 et la comptabilisation suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999.

Ces réflexions portent ainsi sur les éléments suivants :

- un réexamen des articles figurant actuellement au budget pour ordre et pour lesquels une intégration au budget courant pourrait mener à une réduction des écarts ;
- un réexamen des fonds spéciaux, pour lesquels l'alimentation pourrait être revue et dont le bien-fondé serait réévalué dans le cas de certains fonds ;
- une révision du calendrier, avec des dates de clôture et des délais de transmission plus avancés, afin d'aligner l'exercice budgétaire avec les délais prévus par la législation européenne pour établir les chiffres suivant le SEC 2010 ;
- la restructuration du budget avec la mise en place d'un « budget pour opérations financières » (emprunt, participations/cessions) pour éviter que ces opérations soient portées en recettes ou dépenses au budget en capital (à l'instar du SEC 2010) et afin qu'ils soient clairement distingués comme opérations financières.

Les travaux techniques se poursuivent à l'heure actuelle et des propositions plus détaillées seront prochainement présentées aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire afin de pouvoir procéder, sur une base consensuelle, à la mise en œuvre des mesures proposées dans le cadre d'un prochain exercice budgétaire. »

A relever qu'une étude du 20 juillet 2018 de l'Inspection générale des finances « a permis de dégager 3 propositions susceptibles de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires en les rapprochant aux principes comptables du SEC 2010 :

Proposition 1 : Inscription de certaines recettes brutes actuellement inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat ;

Proposition 2 : Fonds spéciaux :

Proposition 2a : Suppression des fonds spéciaux et/ou regroupement d'un ou plusieurs fonds spéciaux ;

Proposition 2b : Révision de la terminologie au niveau des avoirs des fonds spéciaux, rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds ;

Proposition 3 : Nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

Sous réserve d'un accord, ces propositions pourraient être mises en œuvre à court terme, et le cas échéant, déjà en partie dans le contexte du projet de Budget pour l'exercice 2019. »

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 15 décembre 2017 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021 dispose que, pour cette période, « l'objectif budgétaire à moyen terme (des administrations publiques) est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. »

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. » (page 21*)*

Dans le cadre de la 19^e actualisation du 27 avril 2018 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce qu' « en 2017, le solde structurel, estimé à l'aide des calculs réalisés par le STATEC sur base de la méthodologie harmonisée sur le plan européen, s'élève à +2,2% du PIB » et qu' « en 2018, le solde structurel passe à +1,2% du PIB, sous l'effet combiné d'une légère dégradation du solde nominal et d'un écart de production qui se referme, tout en restant largement au-dessus de l'OMT de -0,5% du PIB ».

Solde financier de l'administration publique (2012-2022)

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2012 à 2022 est documentée par deux graphiques.

Pour 2017, le projet de loi portant règlement du compte général annonce un solde de 1,5% du PIB (858 millions d'euros) par rapport à 1,6% du PIB en 2016. Les données pour l'exercice 2017 sont celles estimées dans le cadre de la 19^e actualisation du programme de stabilité.

Le solde de l'administration publique a évolué favorablement entre 2012 et 2017 pour atteindre un surplus de 856 millions d'euros en 2016 et de 858 millions d'euros en 2017.

Les prévisions des années prochaines pour l'administration publique tablent toujours sur des soldes positifs. Il diminuerait pour 2018 (647 millions d'euros d'excédent (1,1% du PIB) prévu en 2018), mais augmenterait ensuite pour atteindre un excédent de 842 millions d'euros (1,4% du PIB) en 2019 et de 1.735 millions d'euros (2,4% du PIB) en 2022. Par contre, les projections économiques de l'OCDE de mai 2018 prédisent des soldes moins favorables en 2018 et 2019 (excédent de 0,5% du PIB en 2018 et de 0,6% du PIB en 2019).

En 2017, les recettes et les dépenses de l'administration publique ont augmenté de manière similaire (croissance des recettes de 5,5% et croissance des dépenses de 5,7%). Pour 2018, les dépenses augmenteraient plus rapidement (+6,1%) que les recettes (+5,0%).

Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2012-2022)

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.

La situation financière de l'administration publique est hypothéquée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2012 et 2020 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2012 à 2020 : 3.641,8 millions d'euros). Cette situation s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale. Ce n'est qu'à partir de 2021 que l'administration centrale présenterait un solde positif.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2016 et 2017, la croissance des dépenses (+865,3 millions d'euros) dépasse légèrement celle des recettes (+855,3 millions d'euros).

Côté dépenses, il s'agit essentiellement d'une augmentation des autres transferts courants (+482,1 millions d'euros) et de la rémunération des salariés (+312,6 millions d'euros).

Côté recettes, l'augmentation résulte principalement de l'augmentation des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+446,3 millions d'euros) ainsi que des impôts sur la production et les importations (+264,6 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 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, 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.

En chiffres absolus et en pourcentage du PIB, **la dette de l'administration publique augmente pour atteindre 12,7 milliards d'euros ou 23,0% du PIB fin 2017**. Le projet de loi explique qu' « en 2017, l'Etat a émis un nouvel emprunt obligataire sur 10 ans d'un montant notionnel de 2.000 millions d'euros à un coupon de 0,625%, dont 150 millions d'euros ont été portés en recettes sur le Fonds des Routes et 200 millions sur le Fonds du Rail. Le reste a été porté en recettes sur le budget lui-même.

Une première tranche de 150 millions d'euros a été également tirée en 2017 sur un contrat de prêt conclu en décembre 2015 avec la Banque européenne d'investissement. Le produit intégral de cette opération a été porté en recettes au budget.

Quant à l'amortissement de la dette publique, la Trésorerie de l'Etat a procédé en 2017 au remboursement de prêts bancaires pour un total de 148,7 millions d'euros. »

Pour la période 2018 à 2022, la dette publique exprimée en % du PIB diminuerait progressivement pour atteindre 18,8% du PIB fin 2022 (résultat de la croissance du PIB sur la période considérée). En termes absolus cependant, la dette publique augmenterait à 13,9 milliards d'euros fin 2020. Elle reste néanmoins nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht et également en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu au programme gouvernemental de 2013.

D'après la 19^e actualisation du PSC pour la période 2018-2022, « les nouvelles prévisions de dette publique présupposent, de manière purement mécanique, que les déficits de l'administration centrale seront entièrement financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires ou des prêts sur la période de projection 2018 à 2022. De façon analogue, les surplus générés à partir de 2021 serviront à rembourser et donc à réduire la dette publique.

Par ailleurs, l'Etat central procéderait à un refinancement intégral de tous les emprunts et prêts venant à échéance dans la période sous revue. »

Les déficits de l'administration centrale se chiffrent à 587 millions d'euros en 2018, à 453 millions d'euros en 2019 et à 352 millions d'euros en 2020. De plus, les opérations de refinancement de dette sur cette période s'élèvent à 700 millions d'euros en 2018, à 200 millions d'euros en 2019, à 2.000 millions d'euros en 2020 et à 1.150 millions d'euros en 2022.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas. D'après le PSC 2018-2022, le coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,3% du PIB ou d'environ 180 millions d'euros par an.

Investissements de l'administration publique

Investissements directs (formation brute de capital)

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

Pour 2017, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 6,24% par rapport à 2016 pour atteindre 2.224 millions d'euros, soit 4,02% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2017, les investissements directs effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 1,47% par rapport à 2016 pour atteindre 1.351 millions d'euros, soit 2,44% par rapport au produit intérieur brut.

La formation de capital de l'administration publique augmente en valeur jusqu'en 2020 pour retomber en 2021 avant d'atteindre un niveau record de 2.756 millions d'euros en 2022. Au sujet de la formation de capital de l'administration centrale, elle augmente jusqu'en 2020 pour atteindre son niveau maximal de 1.724 millions d'euros.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration publique reste stable de 2018 à 2020 pour diminuer ensuite à 3,82% en 2022.

Investissements indirects (transferts en capital)

Pour 2017, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 6,08% par rapport à 2016 pour atteindre 529 millions d'euros, soit 0,95% par rapport au produit intérieur brut.

Pour 2017, les investissements indirects effectifs de l'administration centrale ont augmenté de 2,22% par rapport à 2016 pour atteindre 694 millions d'euros, soit 1,25% par rapport au produit intérieur brut.

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 2017, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2017 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des salariés de l'Etat, respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat. En 2017, ces dépenses étaient de l'ordre de 2.500.108.737,93 euros, soit 17,51% des dépenses courantes et en capital qui s'élevaient à 14.274.923.393,91 euros pour cet exercice (contre 15,99% pour 2016, 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 1.158 ordonnances d'imputation à charge de 306 articles budgétaires et fonds.

L'échantillon en question a couvert environ 11% du nombre total des agents au service de l'Etat en 2017 (fonctionnaires, employés, salariés et étudiants). Au total, 3.102 dossiers ont ainsi été examinés par la Cour des comptes.

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. De plus, au 31 décembre 2017, 27.973 personnes ont travaillé auprès de l'Etat luxembourgeois.

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

	Fonctionnaires	Employés	Salariés	Etudiants	Total
1) calcul de la tâche	4	41	10	7	62
2) allocation de fin d'année	0	0	0	0	0
3) rémunération de base	92	71	28	19	210
4) allocation de repas	0	0	0	0	0
5) décision d'engagement et de carrière	1	94	13	15	123
6) autres	1	0	0	0	1
Total	98	206	51	41	396

LA REPONSE DU GOUVERNEMENT AUX CONSTATATIONS DE LA COUR DES COMPTES

« Dès son entrée en fonction en décembre 2013, le gouvernement a entamé un vaste chantier de restructuration budgétaire pour renverser la spirale négative que connaissaient les finances publiques, ceci surtout au vu de la perte des recettes de TVA liées au commerce électronique à partir de 2015.

Ces travaux d'envergure ont abouti à la mise en œuvre d'un « Paquet pour l'avenir » comportant un total de 258 mesures visant à rétablir la santé des finances publiques.

La Cour fait référence à l'impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures. Or, comme indiqué à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi portant règlement du compte général de l'État pour l'exercice 2017, une demande d'actualisation de l'impact des différentes mesures envisagées a été adressée aux départements ministériels dans la circulaire budgétaire du 30 mars 2018 en vue de l'élaboration d'un projet de budget pour 2019. Des chiffres actualisés n'étaient cependant pas encore disponibles au moment de la finalisation du projet de loi précité. Une actualisation de l'impact agrégé des mesures du « Paquet pour l'avenir » est désormais disponible et se présente de la façon suivante :

	2015 Compte	2016 Compte	2017 Compte	2018 Prévision
Effets résultant des 258 mesures :				
Economies résultant des 258 mesures	+183	+222	+302	+286
Augmentations (réforme du congé parental)..	0	-9	-80	-114
Augmentation TVA	+206	+303	+372	+390
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire....	+84	+74	+13	+5
Total des mesures	+473	+591	+607	+567

Chiffres en millions

Le ministère des Finances note également le regret exprimé par la Cour qu'il ne soit pas fait état de l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale entrée en vigueur en 2017 ainsi que son invitation à établir une représentation chiffrée. Dans ce contexte, il faut constater que l'évolution des recettes fiscales en 2017 telle que relevée au projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2017 confirme globalement le bien-fondé des estimations établies au moment de la présentation de la réforme fiscale. En outre, différents éléments de la réforme fiscale ne sont entrés en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2018 (à savoir l'individualisation, la réforme au niveau de l'imposition des contribuables non résidents ainsi que la baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités à 18%). Ceci a pour conséquence que les implications budgétaires totales du paquet de la réforme fiscale ne se matérialiseront entièrement qu'en 2019 selon la fiche financière de la réforme fiscale. Une mise à jour de la représentation chiffrée n'est donc pas envisagée à l'heure actuelle.

La Cour note par ailleurs pour le Fonds d'équipement sportif national qu'« *il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général (15.747 millions d'euros) et le total de la ventilation des dépenses par projet repris à l'annexe du compte général (15.356 millions d'euros).* » La divergence s'explique par une erreur matérielle qui s'est glissée dans la ventilation des dépenses dans l'annexe du projet de loi relative au compte général de l'Etat pour l'exercice 2017. Une version corrigée du tableau concerné de l'annexe est jointe à la présente lettre et elle sera également introduite par amendement au projet de loi sous rubrique. »

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note qu'elle ne dispose pas de ce tableau corrigé.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire CSV, ainsi qu'un membre du groupe parlementaire LSAP insistent pour que le gouvernement entreprenne des efforts afin qu'à l'avenir la présentation des dépenses des fonds spéciaux soit faite de manière à permettre une meilleure lecture des données.

La commission décide de reprendre sur le métier la question de l'annuité des emprunts.

Rappel : La Constitution (art. 99) dispose qu'aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Partant du principe que des autorisations budgétaires ne valent que pour une année civile afin de permettre à la Chambre des Députés d'exercer un contrôle régulier, la Cour des comptes estime qu'il faudrait que la Chambre accorde tous les ans une nouvelle autorisation.

Dans le cadre de ses avis sur le projet de budget pour 2004 (dossier parlementaire 5200) et pour 2005 (dossier parlementaire 5353), la Cour des comptes a rappelé la nécessité de l'assentiment parlementaire annuel:

«La Cour tient à rappeler que les autorisations d'emprunt au cours de la décennie écoulée ont été données par le législateur par le biais de lois spéciales» conformément à l'article 99 de la Constitution. A l'époque, le Gouvernement et le Conseil d'Etat ont partagé l'avis que *«[p]ar le vote de la loi budgétaire annuelle [...] la Chambre s'exprime au sujet de l'opportunité d'une éventuelle émission d'emprunts destinés au financement partiel de l'excédent des dépenses du budget extraordinaire. De ce fait le vote du projet de loi autorisant l'émission d'emprunts ne constituerait qu'une autorisation accordée au Gouvernement en vue de l'exécution d'un élément faisant partie intégrante de la loi budgétaire.»*

La Cour a rappelé la teneur du 2^e tiret de l'article 99 de la loi fondamentale: *«Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre»*, ainsi que le 5^e tiret du même article: *«Aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale»*.

Dans le cadre de ses rapports relatifs au compte général, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait, à plusieurs reprises, estimé qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toute si l'autorisation d'émission de l'emprunt sous rubrique doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.

Elle avait en outre proposé que la Chambre des Députés invite le Gouvernement à soumettre annuellement à la Chambre des Députés le tableau des emprunts votés et non encore liquidés.

Une telle présentation pourrait avoir lieu au cours de la présentation des chiffres de l'évolution budgétaire accompagnée des chiffres concernant les avances en trésorerie.

Plusieurs membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sont d'avis que la question doit être tranchée une bonne fois pour toute et que le Gouvernement doit respecter la décision du législateur.

Mme la Présidente propose que la Commission reprenne sur le métier la question de l'interprétation de l'article 99 de la Constitution.

3. Rapport spécial de la Cour des comptes sur le financement de l'enseignement musical

a) Désignation d'un rapporteur

M. Sven Clement est désigné rapporteur du rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire à rédiger suite au rapport spécial de la Cour des comptes.

b) Présentation du rapport par la Cour des comptes

Remarque générale

Sur base de la présentation jointe en annexe, un membre de la Cour des comptes présente les constatations et recommandations de la Cour concernant le financement de l'enseignement musical.

Au Luxembourg, les frais relatifs à l'enseignement musical sont tous préfinancés par les communes et syndicats de communes qui le dispensent.

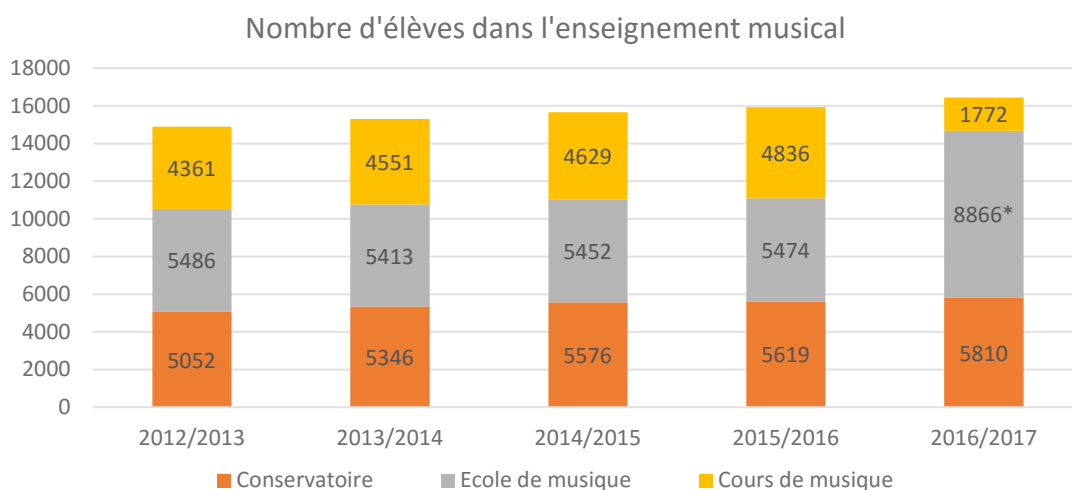
L'Etat alloue par la suite des subventions à titre de participation financière aux rémunérations du personnel enseignant.

Dans son contrôle, la Cour a revu le cadre légal de l'enseignement musical, son organisation par les différents intervenants au niveau ministériel, ainsi que les modalités et conditions d'exécution de la participation étatique.

Le contrôle a particulièrement porté sur l'année scolaire d'enseignement musical 2015/2016, dernière année budgétaire clôturée lors de ce contrôle.

La contribution publique se chiffrait pour cet exercice à 26.724.000 euros, dont 13.362.000 euros grevant l'article budgétaire 02.8.43.000 « Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical » (ministère de la Culture) et 13.362.000 euros grevant l'article budgétaire 09.1.43.003 « Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical » (ministère de l'Intérieur).

L'enseignement musical au Luxembourg



*création de 3 nouvelles écoles de musique

Source : Commissariat à l'enseignement musical ; Tableau : Cour des comptes

Pendant l'année scolaire 2015/2016, 15.929 élèves ont suivi des cours de musique dans les différentes institutions d'enseignement musical au Luxembourg.

642 enseignants ont assuré la dispense de ces cours auprès de trois conservatoires, neuf écoles de musique et de 30 communes ou syndicats qui ont organisé des cours de musique.

Constatations et recommandations de la Cour des comptes

Les règlements grand-ducaux

La loi modifiée du 28 avril 1998 prévoit onze règlements grand-ducaux qui sont nécessaires à son exécution.

La Cour constate que la loi se limite à fixer de manière très générale le cadre de l'enseignement musical et laisse le soin à un nombre important de règlements grand-ducaux de déterminer les modalités de sa mise en œuvre.

Cette manière de procéder a pour conséquence que ce n'est pas le législateur, mais le pouvoir réglementaire qui définit l'organisation de l'enseignement musical. La loi de 1998 n'étant pas suffisamment précise, il en résulte des difficultés d'interprétation, voire des contradictions qui trouvent leur reflet dans les règlements grand-ducaux d'exécution.

De plus, la Cour constate que **trois des onze règlements grand-ducaux exécutoires n'ont pas (encore) été pris** :

- le règlement grand-ducal devant déterminer les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissements et niveaux d'enseignement ;
- le règlement grand-ducal devant déterminer les modalités d'organisation, le programme d'études ainsi que le financement d'un enseignement pour adultes, si un tel est proposé par les conservatoires ou école de musique ;
- le règlement grand-ducal devant déterminer les dispositions détaillées et les modalités d'exécution concernant la modification des dénominations des différentes institutions d'enseignement musical.

Le cadre légal

L'article 12 - *Chapitre VI – Du financement de l'enseignement musical* de la loi modifiée du 28 avril 1998 se lit comme suit :

« Les frais de fonctionnement de l'enseignement musical dispensé par les institutions visées par la présente loi, sont à charge des communes ou syndicats de communes dont relèvent ces institutions.

L'Etat participe au financement de l'enseignement musical à raison d'un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant de ces institutions.

Cette participation ne peut dépasser la somme de cent quatre-vingt-dix millions de francs par exercice budgétaire à commencer par celui de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette participation est adaptée annuellement sur la base de l'évolution de la masse salariale globale de l'Etat. Sont à considérer comme personnel enseignant au sens du présent article les agents ayant le statut de fonctionnaires communaux ou d'employés engagés sur la base d'un contrat soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée et affiliés en tant que tels auprès du régime de sécurité sociale.

L'ensemble des communes participe dans les mêmes conditions et limites au financement de l'enseignement musical que celles prévues à l'alinéa qui précède.

Les conditions et les modalités d'exécution des dispositions qui précèdent sont déterminées par règlement grand-ducal. ».

Ledit article prévoit que la participation étatique au financement de l'enseignement musical dispensé par les communes et les syndicats correspond à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant.

L'ensemble des communes y participe dans les mêmes conditions et limites.

Les conditions et les modalités de la répartition de cette participation sont déterminées par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 *fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical.*

Le mode de financement tel que prévu par le législateur

La Cour constate que le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal ne correspond pas au mode de financement prévu par la loi de 1998.

En effet selon l'article 12 précité, les communes et syndicats dispensant l'enseignement musical ont droit à une participation financière de l'Etat qui correspond à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant, sans que cette participation ne puisse dépasser un plafond légalement fixé par exercice budgétaire.

Cette disposition prévoit également dans son troisième alinéa que ces communes et syndicats ont en outre droit à une participation financière du même montant financé par l'ensemble des communes.

Le législateur souligne ainsi son intention de vouloir soutenir financièrement l'ensemble des communes et syndicats en ce qui concerne les rémunérations du personnel, le facteur principal des dépenses des institutions d'enseignement musical.

L'intention du législateur a été rappelée par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 3 mars 1998 relevant que « *L'Etat participe à l'enseignement musical en retenant comme seul critère de sa participation et de la répartition de cette participation la masse des rémunérations brutes des enseignants* ».

Cette remarque du Conseil d'Etat de retenir les rémunérations brutes du personnel enseignant comme seul critère a également été reprise par le rapporteur du projet de loi lors des débats à la Chambre des députés.

Si la masse des rémunérations brutes des enseignants était le seul critère retenu, l'Etat aurait contribué pendant l'année scolaire 2015/2016 au financement de l'enseignement musical à raison de 52,48% des frais de rémunération du personnel enseignant².

Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal

La Cour constate que le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 précité prévoit un autre mode de répartition alors qu'il ne retient pas le critère de la masse des rémunérations brutes du personnel enseignant.

² Budget 2016 - année scolaire 2015/2016 : somme totale : 26.724.000 euros (13.362.000 euros (ministère de la Culture) & 13.362.000 euros (ministère de l'Intérieur))

Tandis que le législateur se base donc sur « *les rémunérations brutes du personnel enseignant* » pour évaluer les fonds dus aux communes et syndicats, le règlement exécutoire du 14 avril 1999 se réfère pour ce faire à la « *durée hebdomadaire effective* » des cours.

Par ailleurs, ce même règlement grand-ducal différencie en plus entre les cours individuels (« *durée effective du cours dispensé* ») et les cours collectifs (« *durée hebdomadaire d'enseignant réservée pour les élèves* »)³.

Il introduit en plus la notion de « *coefficient de pondération* », qui sont au nombre de trois.

Ces derniers diffèrent selon la qualité de l'institution d'enseignement musical concernée : le règlement grand-ducal prévoit un coefficient de 1,2 pour les conservatoires, un coefficient de 1,0 pour les écoles de musique et un coefficient de 0,8 pour les cours de musique.

La durée hebdomadaire effective des cours est à multiplier par l'un des coefficients de pondération pour obtenir la durée hebdomadaire totale servant de base pour le calcul des montants à allouer à titre de participation étatique.

Dans ce qui suit, la Cour des comptes présente à l'exemple de 10 institutions d'enseignement musical les montants attribués aux communes et syndicats selon les deux modes de financement :

Exemple (année scolaire 2015/2016)	Frais de personnel	Subside effective- ment reçu selon le règlement grand- ducal	Pourcen- tage effective- ment reçu selon le règleme- nt grand- ducal	Subside dû selon la loi de 1998	Pourcen- tage dû selon la loi de 1998	Différence (en euros)
Cours de musique 1	131.574,22	60.542	46,01%	69.045,72	52,48%	- 8.503,72
Cours de musique 2	88.637,42	43.728	49,33%	46.513,94	52,48%	- 2.785,94
Cours de musique 3	112.889,12	50.494	44,73%	59.240,41	52,48%	- 8.746,41
Ecole de musique 1	1.605.102,60	988.924	61,61%	842.303,82	52,48%	+ 146.620,18
Ecole de musique 2	2.785.508,04	1.892.632	67,95%	1.461.740,87	52,48%	+ 430.891,13
Ecole de musique 3	3.265.147,34	1.770.900	54,24%	1.713.439,43	52,48%	+ 57.460,57
Ecole de musique 4	1.945.799,84	1.242.884	63,88%	1.021.090,27	52,48%	+ 221.793,73
Conservatoire 1	5.561.044,30	2.848.476	51,22%	2.918.248,88	52,48%	- 69.772,88
Conservatoire 2	13.435.359,69	6.547.926	48,74%	7.050.424,57	52,48%	- 502.498,57
Conservatoire 3	5.755.429,87	2.566.408	44,59%	3.020.255,89	52,48%	- 453.847,89

Source : Ministère de l'Intérieur ; Tableau : Cour des comptes

³ La durée hebdomadaire d'enseignant réservée aux cours collectifs s'élève à 15 minutes (musique de chambre), respectivement à 4 minutes (autres cours collectifs) par élève par heure de cours

Le tableau ci-dessus montre que les subsides attribués varient considérablement selon le mode de financement (loi ou règlement grand-ducal).

Les modalités de répartition de la participation étatique

Le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 précité règle la répartition effective de ces crédits budgétaires au moyen d'une clé établie sur base de la « *durée hebdomadaire totale d'enseignant réservée par élève* ».

Ces modalités d'exécution ne sont pas prévues par la loi modifiée du 28 avril 1998, la procédure en place visant la répartition effective des fonds ne correspond pas à l'enjeu financier encouru par l'Etat.

La Cour constate que les crédits budgétaires sont repartis selon une procédure qui est lente et complexe (voir le rapport spécial de la Cour des comptes, chapitre 4.3.1.). Cette procédure présente un risque d'erreurs potentielles (chap. 4.3.2. du rapport spécial de la Cour des comptes) et se base sur des données qui ne sont pas vérifiables (4.3.3. du rapport spécial de la Cour des comptes).

Une procédure lente et complexe

Pour déterminer le montant à allouer aux communes et syndicats, un volume de 25.000 lignes environ est revu chaque année manuellement pendant deux mois d'affilée par le Commissaire à l'enseignement musical et son équipe.

Ainsi, chaque année, les deux ministères de tutelle effectuent chacun 42 virements aux communes et syndicats ayant organisé un enseignement musical.

Quant aux communes et syndicats, ils doivent entreprendre une série de démarches administratives pour que les ministères de l'Intérieur et de la Culture puissent procéder à la détermination des subsides :

- chaque commune et chaque syndicat établit manuellement sur base d'un tableur une liste complète reprenant les différents cours de musique fréquentés par leurs élèves pendant l'année scolaire ;
- ces listes sont à certifier par les responsables communaux respectifs et à transmettre aux ministères pour le 1^{er} octobre au plus tard.

Sur base de ces données, le Commissaire et son équipe déterminent la durée hebdomadaire totale des cours dispensés à prendre en considération pour l'établissement du calcul de la contribution étatique de l'année scolaire précédente.

Un risque d'erreurs potentielles

Le fait de calculer manuellement le nombre de minutes à prendre en considération pour un subside étatique présente un risque d'erreurs.

Ces erreurs peuvent se situer tant au niveau de la saisie des données par les communes et syndicats qu'au niveau de leur traitement subséquent par les ministères de la Culture et de l'Intérieur.

Des données non vérifiables

La Cour constate que le traitement du volume des 25.000 lignes par le Commissaire et son équipe ne permet pas de vérifier si les informations qui leur ont été soumises reflètent la

réalité, c'est-à-dire la durée effective des cours dispensés par les communes et les syndicats.

En effet, une analyse des institutions musicales sélectionnées par la Cour montre que les communes ou syndicats ne relèvent pas systématiquement dans leurs fichiers les abandons, ni les absences occasionnelles, ou les réorientations dans le choix de l'instrument au cours de l'année scolaire à prendre en considération pour le calcul de la participation. Il s'y ajoute qu'il n'existe pas de procédure standardisée permettant de traiter de manière uniforme ces données.

Ni les équipes du ministère de l'Intérieur, ni celles du ministère de la Culture n'ont les moyens de vérifier si les cours d'enseignement musical pris en compte pour le calcul de la prestation financière étatique ont été effectivement prestés.

La tutelle ministérielle

Les activités des différentes institutions d'enseignement musical relèvent de la tutelle de deux ministres, à savoir le Ministre de la Culture et le Ministre de l'Intérieur.

En effet, l'article 2 de la loi de 1998 précise que « *L'enseignement musical est organisé par les communes, ou les syndicats de communes, sous réserve de la tutelle à exercer par le ministre de la Culture pour les aspects pédagogique et culturel et par le ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier.* »

En ce qui concerne l'organisation de l'enseignement musical par les communes et les syndicats, le ministère de l'Intérieur examine et avise les délibérations respectives d'un point de vue administratif et financier pour les adresser par la suite au Commissaire à l'enseignement musical. Ce dernier les avise sous l'aspect pédagogique et culturel.

En ce qui concerne la répartition des crédits budgétaires, le Commissaire à l'enseignement musical établit chaque année les minutes d'enseignement à prendre en considération pour le calcul des subsides à allouer par les deux ministères.

Il s'en suit que le ministère de la Culture fixe, par l'intermédiaire du Commissaire à l'enseignement musical, la base de calcul pour la répartition de la contribution étatique, alors que cette activité fait selon l'article précité partie des tâches à assurer par le ministère de l'Intérieur.

Il s'y ajoute que cette activité ne fait pas partie des missions du Commissaire à l'enseignement musical dont le rôle se limite de par la loi à l'assistance de la commission nationale des programmes et à la surveillance à l'observation des recommandations et décisions de cette-dernière dans les différentes institutions d'enseignement musical.

Le Commissaire est censé exercer un rôle d'organisateur, de coordonnateur et de superviseur au niveau pédagogique et culturel.

Le Conseil supérieur de la musique

Le Conseil supérieur de la musique est un organe consultatif prévu par l'article 13 de la loi de 1998, qui a pour mission de conseiller le ministre de la Culture.

Sa composition, son fonctionnement et ses attributions sont déterminés par le règlement grand-ducal du 18 mars 2000.

L'article 2 de ce règlement prévoit ce qui suit :

« *Le Conseil est un organisme consultatif qui a pour mission:*

a) *d'étudier les problèmes généraux relatifs à l'enseignement musical et à la vie musicale ;*

(...)

c) *de présenter, de sa propre initiative, au Ministre toutes propositions, suggestions et informations relatives aux problèmes de l'enseignement musical et aux réformes ou innovations législatives qu'il juge indiquées dans le domaine de l'enseignement musical et dans la vie musicale ;*

(...) ».

La Cour constate que le Conseil ne s'est plus réuni depuis 2011. Les mandats des membres n'ont pas été renouvelés depuis lors (mandat de deux ans renouvelable).

LES PRISES DE POSITION DES MINISTÈRES

I. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE LA CULTURE (datant du 26 octobre 2018)

« Le Ministère de la Culture a pris bonne note des constatations et recommandations de la Cour des comptes.

Les points revendiqués par la Cour **sont bien connus** depuis des années et notamment les points qui relèvent les formulations de la loi et les contradictions dans les règlements d'exécution.

C'est pourquoi les responsables du ministère et notamment le commissaire à l'enseignement musical ont mené de vastes consultations avec tous les partenaires concernés (écoles, communes, Ministère de l'Intérieur, Syvicol) en vue de procéder aux amendements législatifs et réglementaires nécessaires. Ces consultations n'ont malheureusement pas encore abouti mais ont tout de même repris avec une plus grande intensité (assises de l'enseignement musical en mars 2018).

Quant à la procédure lente et complexe de la restitution financière le Ministère de la Culture de concert avec le Ministère de l'Intérieur et le CTIE ont commencé les négociations en vue d'une informatisation efficace. Comme la matière est néanmoins très complexe et les partenaires nombreux (Ministère de la Culture, Ministère de l'Intérieur, communes, syndicats de communes et UGDA) ces travaux s'annoncent difficiles.

Quant au fait que le Conseil supérieur de la musique n'a pas siégé depuis plusieurs années, le Ministère va essayer de relancer le Conseil sans pouvoir néanmoins obliger les intervenants du monde musical à s'investir dans ce conseil supérieur. »

II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE DE L'INTERIEUR (datant du 7 novembre 2018)

« Me référant à vos courriers des 22 août 2018 et 18 octobre 2018 au sujet du Rapport spécial sur le financement de l'enseignement musical, j'ai l'honneur de vous faire part de mes observations y relatives.

Le Ministère de l'Intérieur a bien pris note des constatations et des recommandations de la Cour des comptes dans son rapport spécial sur le financement de l'enseignement musical.

Conscient que la législation et la réglementation en matière d'enseignement musical **nécessitent une révision**, voire des adaptations, le Ministère de la Culture avait réuni tous les acteurs impliqués, dont un représentant du ministère de l'Intérieur, aux Assises de l'enseignement musical en date du 22 mars 2018. Les débats, discussions et réflexions des

différents groupes de travail ont permis de déceler certaines pistes, notamment, en vue d'une réforme de la loi de 1998.

Il appartiendra au nouveau Gouvernement de fixer ses priorités en la matière en se basant, le cas échéant, sur les recommandations contenues dans le Plan de développement culturel 2018-2028.

En vue de simplifier les procédures administratives, les ministères concernés ont d'ores et déjà entamé des discussions avec le Centre des technologies de l'Etat (CTIE) en vue d'initier une réforme des procédés administratifs qui devra tableer sur la réforme générale de la loi et de ses règlements d'exécution. »

Discussion

Suite à une question d'un représentant du groupe parlementaire LSAP, il est confirmé que les règlements grand-ducaux ont, pour la plupart, été pris selon la procédure d'urgence, donc sans demander l'avis du Conseil d'Etat.

Au vu du tableau présenté par la Cour des comptes, un membre du groupe parlementaire LSAP donne à considérer que les conservatoires sont soumis à l'obligation légale d'engager du personnel qualifié, alors que la participation financière de l'Etat ne semble pas suffisamment tenir compte des dépenses supplémentaires résultant de cette obligation. Un membre du groupe parlementaire CSV se demande s'il était vraiment nécessaire de créer un Conservatoire à Ettelbruck.

La commission note que les tâches quotidiennes du commissaire à l'enseignement musical dépassent largement la mission pédagogique. Le commissaire a en outre atteint l'âge de la retraite. La Cour des comptes craint que le système est voué à l'échec dès que le commissaire à l'enseignement musical fera valoir ses droits à la retraite.

Le Gouvernement a en outre décidé que le Ministre de l'Education nationale serait dorénavant compétent pour l'enseignement musical, alors que la loi de 1998 prévoit que les compétences en matière d'enseignement musical résident auprès du Ministère de la Culture et du Ministère de l'Intérieur. **Il faut se demander si un acte du pouvoir exécutif suffit pour modifier des conditions fixées par la loi.**

Vu qu'il est quasiment impossible d'établir un système de contrôle (des présences), il est difficile de dire combien d'heures de cours ont effectivement lieu dans les écoles et cours de musique. Quand les enseignants sont engagés sur base d'un contrat de travail régulier, il arrive que certains se retrouvent parfois en chômage technique. L'enseignement musical étant facultatif, on assiste en effet parfois à un grand enthousiasme de la part des jeunes pour un instrument. Or, après le désistement progressif des élèves, les enseignants se retrouvent sans élève. S'ils sont embauchés sur base d'un contrat de travail, ils continuent d'être payés sans cependant pouvoir donner de cours.

En conclusion, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide d'inviter le Ministre de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse à une réunion.

Le rapporteur est chargé de suivre les discussions et d'élaborer les conclusions et recommandations que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire souhaite voir adressées au Gouvernement.

4. Divers

a) Etablissement d'un rapport spécial par la Cour des comptes

Mme la Présidente informe les membres de la commission que, dans un courrier du 21 décembre 2018, le groupe parlementaire CSV a adressé au Président de la Chambre des Députés une requête demandant l'établissement d'un rapport spécial sur les ventes de terrains situés dans des ZAE (zones d'activités économiques).

Dans un deuxième courrier du même jour, le groupe parlementaire CSV demande à pouvoir consulter la documentation en relation avec la vente d'un terrain appartenant à l'Etat et situé dans la zone d'activités économique « Wolser ».

M. le Président de la Cour des comptes explique que la Cour des comptes ne peut pas donner accès à des données dont elle n'est pas détentrice. La seule manière d'accéder à des informations passe par un rapport spécial que la Cour des comptes établit après en avoir été chargée par la Chambre des Députés. Suite à un tel rapport, les données collectées peuvent être consultées par les membres de la Chambre des Députés.

Après discussion, les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sont d'accord pour charger la Cour des comptes de l'établissement d'un rapport spécial sur les ventes de terrains situés dans des ZAE (zones d'activités économiques).

b) Visite d'une délégation du « Rechnungsprüfungsausschuss » du Bundestag allemand

La commission parlementaire « Rechnungsprüfungsausschuss » du Bundestag sera en visite au Luxembourg les 17 et 18 mars 2019.

Les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sont d'accord pour recevoir les membres de la délégation pour un échange de vues au cours de la réunion du 18 mars 2019 (déjà prévue au calendrier des travaux).

* * *

Luxembourg, le 29 janvier 2019

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

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

ANNEXES :

- Présentation de la Cour des comptes sur le financement de l'enseignement musical au Luxembourg

Rapport spécial

sur la participation de l'Etat
au coût de l'enseignement musical

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Lundi 14 janvier 2019

Rapport spécial

sur la participation de l'Etat
au coût de l'enseignement musical



L'enseignement musical au Luxembourg

(année scolaire 2016/2017)

16.448 élèves

642 enseignants

- 3 conservatoires à 1.772 élèves inscrits
- 9 écoles de musique à 8.886 élèves inscrits
- 30 communes ou syndicats de communes organisant des cours de musique à 5.810 élèves inscrits

2 Ministres de tutelle

- Le Ministre de la Culture
- Le Ministre de l'Intérieur

(article 2 de la loi modifiée du 28 avril 1998)



Base légale

La loi modifiée du 28 avril 1998 porte

- a) *harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal;*
- b) *modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;*
- c) *modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,*

et

prévoit 11 règlements grand-ducaux pour assurer les modalités de son exécution.



Les modalités de financement

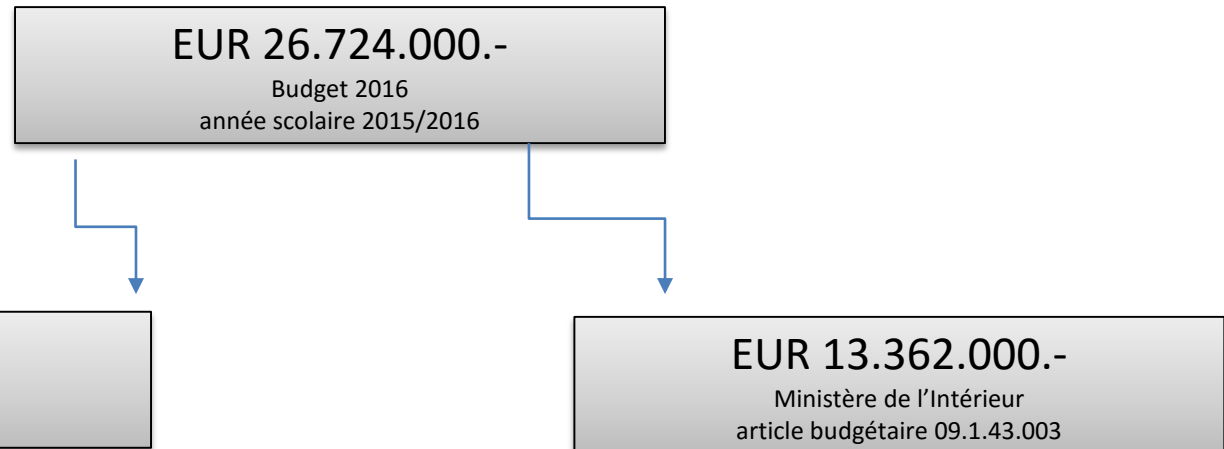
A 2 niveaux:

- le **préfinancement** par les communes dont relèvent les institutions d'enseignement musical des frais de fonctionnement, des frais administratifs et des frais du personnel

- un **subventionnement** par l'Etat **ex post**, comme suit:
 - 1) uniquement les **frais du personnel** sont qualifiés pour le subventionnement
 - 2) le subventionnement ne peut porter que sur **2/3** de ces frais
 - 3) le subventionnement est **plafonné** de par la loi de 1998

(article 12 de la loi modifiée de 1998)

Le budget





Constatations

- ➔ Les règlements grand-ducaux
- ➔ Les modes de financement
- ➔ Les modalités effectives pour la répartition de la participation financière de l'Etat
- ➔ La tutelle ministérielle
- ➔ Le Conseil supérieur de la Musique



Les règlements grand-ducaux

La loi de 1998 prévoit 11
règlements grand-ducaux pour
son exécution

- ➔ 3 des 11 règlements grand-ducaux n'ont pas encore été pris
- ➔ Les règlements grand-ducaux pris redéfinissent le cadre de l'organisation de l'enseignement musical mis en place par la loi de 1998



Les modes de financement

2 modes de financement distincts existent pour la prise en charge du coût de l'enseignement musical au Luxembourg:



Le mode de financement tel que prévu par l'article
12 de la loi de 1998



Le mode de financement tel que prévu le règlement grand-
ducal du 14 avril 1999 *fixant les conditions et modalités
d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des
communes au financement de l'enseignement musical*



Les modes de financement

Le mode de financement tel que prévu par l'article 12 de la loi de 1998:

« Les frais de fonctionnement de l'enseignement musical dispensé par les institutions visées par la présente loi, sont à charge des communes ou syndicats de communes dont relèvent ces institutions.

L'Etat participe au financement de l'enseignement musical à raison d'un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant de ces institutions.

Cette participation ne peut dépasser la somme de cent quatre-vingt-dix millions de francs par exercice budgétaire à commencer par celui de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette participation est adaptée annuellement sur la base de l'évolution de la masse salariale globale de l'Etat. Sont à considérer comme personnel enseignant au sens du présent article les agents ayant le statut de fonctionnaires communaux ou d'employés engagés sur la base d'un contrat soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée et affiliés en tant que tels auprès du régime de sécurité sociale.

L'ensemble des communes participe dans les mêmes conditions et limites au financement de l'enseignement musical que celles prévues à l'alinéa qui précède.

Les conditions et les modalités d'exécution des dispositions qui précèdent sont déterminées par règlement grand-ducal. »



Les modes de financement

Le mode de financement tel que prévu par l'article 12 de la loi de 1998:

un seul critère,

confirmé par le Conseil d'Etat & repris par le rapporteur lors des débats à la Chambre des députés:

Les rémunérations du personnel enseignant

« L'Etat participe à l'enseignement musical en retenant comme seul critère de sa participation et de la répartition de cette participation la masse des rémunérations brutes des enseignants »



Les modes de financement

Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 *fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical*

2 critères

La durée hebdomadaire effective

- durée effective du cours dispensé (cours individuel)
- durée hebdomadaire d'enseignant réservée pour les élèves (cours collectifs)

Les coefficients de pondération

- 1.2 pour un conservatoire
- 1.0 pour une école de musique
- 0.8 pour un cours de musique



Les 2 modes de financement en application

Exemple (année scolaire 2015/2016)	Frais de personnel	Subside effectivement reçu selon le règlement grand-ducal	Pourcentage effectivement reçu selon le règlement grand-ducal	Subside dû selon la loi de 1998	Pourcentage dû selon la loi de 1998	Différence (en euros)
Cours de musique 1	131.574,22	60.542	46,01%	69.045,72	52,48%	- 8.503,72
Cours de musique 2	88.637,42	43.728	49,33%	46.513,94	52,48%	- 2.785,94
Cours de musique 3	112.889,12	50.494	44,73%	59.240,41	52,48%	- 8.746,41
Ecole de musique 1	1.605.102,60	988.924	61,61%	842.303,82	52,48%	+ 146.620,18
Ecole de musique 2	2.785.508,04	1.892.632	67,95%	1.461.740,87	52,48%	+ 430.891,13
Ecole de musique 3	3.265.147,34	1.770.900	54,24%	1.713.439,43	52,48%	+ 57.460,57
Ecole de musique 4	1.945.799, 84	1.242.884	63,88%	1.021.090,27	52,48%	+ 221.793,73
Conservatoire 1	5.561.044,30	2.848.476	51,22%	2.918.248,88	52,48%	- 69.772,88
Conservatoire 2	13.435.359,69	6.547.926	48,74%	7.050.424,57	52,48%	- 502.498,57
Conservatoire 3	5.755.429,87	2.566.408	44,59%	3.020.255,89	52,48%	- 453.847,89

Les 2 modes de financement en application

Loi du 28 avril 1998

Total frais de rémunération personnel enseignant des 42 communes et syndicats	Subside effectivement reçu	Plafond légal
50.925.522.-	26.724.000.-	26.724.000.-

EUR 50.925.522.- = 100%

(EUR 26.724.000.- à diviser par EUR 50.925.522.-) X 100 = 52,4766344 %

Subventionnement devant revenir à chacune des 42 communes: 52.48% des frais de rémunération

Règlement grand-ducal du 14 avril 1999

	Total minutes	Total minutes actualisé (coefficients)
Conservatoires	200.394	240.472
Ecoles de musique	204.756	204.756
Cours de musique	114.964	91.968
Total	520.114	537.196

537.196 minutes de cours donnent droit à EUR 26.724.000.-

1 minute de cours donne droit à EUR 49,74721.- (EUR 26.724.000.- à diviser par 537.196)

Subventionnement revenant à chacune des 42 communes varie sur base des minutes de cours prestées



Les modalités effectives pour la répartition de la participation financière de l'Etat

Base: règlement grand-ducal du 14 avril 1999

- durée effective du cours dispensé (cours individuel)
- durée hebdomadaire d'enseignant réservée pour les élèves (cours collectifs)
- trois coefficients de pondération (0.8, 1.0 et 1.2)



Les modalités effectives pour la répartition de la participation financière de l'Etat

Procédure lente et complexe

- ➔ le Commissaire à l'enseignement musical vérifie chaque année 25.000 lignes (fichier Excel) manuellement, pour
- ➔ établir une liste complète reprenant pour chaque élève, une valeur exprimée en minutes sur base de la durée hebdomadaire des cours recensés pendant l'année scolaire

Type d'enseignement musical :

Année scolaire 2015/2016

Annexe A à la circulaire n°3383 du 1^{er} juillet 2016

ELEVES		Date de naissance J.J./mm/aa	Commune: Domicile du candidat à l'examen	Données relatives à la classe de l'enseignement musical fréquentée					Réservé au Ministère
Par ordre alphabétique Nom	Prénom			Classe fréquentée	Niveau	Résultat obtenu	Durée cours (min.)		
							Durée hebdo	Nbr sam	
37				Expression corporelle		53	60	36	4
38				Formation musicale-solège	Cycle 1A/FMS 2	53	120	36	8
39				Guitare classique	Cycle 1A, inférieur 1/année 1	55	30	36	30
40				Guitare classique	Cycle 1A, inférieur 2/année 2	38	30	36	30
41				Clarinette	Cycle 1A, inférieur 1/année 2	43	30	36	30
42				Formation musicale-solège	Cycle 1A/FMS 3	49	120	36	8



Les modalités effectives pour la répartition de la participation financière de l'Etat

Risque d'erreurs potentielles

- Calcul manuel des minutes à prendre en compte pour le calcul des subsides
- Erreurs de communication et de saisie éventuelles au niveau des communes/syndicats ou ministères

Données non vérifiables

- Le traitement effectué par le Commissaire à l'enseignement musical sur les 25.000 lignes n'inclut pas la vérification des données lui soumises



La tutelle ministérielle

Base légale

*« L'enseignement musical est organisé par les communes, ou les syndicats de communes, sous réserve de la tutelle à exercer par le **ministre de la Culture** pour les aspects pédagogique et culturel et par le **ministre de l'Intérieur** pour les aspects administratif et financier. »*

article 2 de la Loi de 1998

La tutelle ministérielle

Les aspects pédagogiques et culturels:
les missions du Ministre de la Culture

Les aspects administratifs et financiers:
les missions du Ministre de l'Intérieur

→ le Ministre de la Culture, par l'intermédiaire des services du Commissaire à l'enseignement musical, détermine la base de calcul pour la répartition de la participation financière étatique, alors que cette mission incombe de par la loi au Ministre de l'Intérieur

→ le rôle du Commissaire à l'enseignement musical devrait se limiter de par les textes à celui de l'organisateur, du coordonnateur et du superviseur au niveau pédagogique et culturel de l'enseignement musical dispensé – ces missions incombant de par la loi au Ministre de la Culture

article 1er du règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical



Le Conseil supérieur de la Musique

Un organe consultatif de 33 membres aux missions
suivantes:

- étudier les problèmes généraux relatifs à l'enseignement musical et à la vie musicale;
- présenter, de sa propre initiative, au Ministre [ayant la Culture en ses attributions] toutes propositions, suggestions et informations relatives aux problèmes de l'enseignement musical et aux réformes ou innovations législatives qu'il juge indiquées dans le domaine de l'enseignement musical et dans la vie musicale.

article 13 de la Loi de 1998

article 2 du règlement grand-ducal du
18 mars 2000 *portant création du Conseil
supérieur de Musique*



Le Conseil supérieur de la Musique

Ne siège plus depuis 2011

Les mandats des membres venus à terme n'ont pas
été renouvelés

Merci de votre attention

Rapport spécial

sur la participation de l'Etat
au coût de l'enseignement musical