



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 26 mars 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2019
2. 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019

7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- Rapporteur : Monsieur André Bauler
Présentation de l'avis de la Cour des Comptes
3. 7426 Projet de loi relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant :
1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, de la Cour des comptes
M. Vincent Thurmes, Mme Maureen Wiwinius, du Ministère des Finances (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2019

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019

7451 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Présentation de l'avis de la Cour des Comptes

Un représentant de la Cour des comptes présente le commentaire du budget des recettes pour le détail duquel il est prié de se référer aux pages 33 à 55 de l'avis de la Cour des comptes repris en annexe.

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, il est précisé que la Cour des comptes estime que les recettes en provenance de la consommation de carburant augmenteront d'environ 32 millions d'euros en 2019 suite à la hausse des prix à partir du 1^{er} mai 2019.

M. Gast Gibéryen partage cette estimation de la Cour des comptes.

- Suite à une question de M. Franz Fayot, le représentant de la Cour des comptes signale que la loi transposant l'ATAD n'est entrée en vigueur que début 2019 et qu'il est donc difficile, au stade actuel, d'en estimer l'impact sur les recettes fiscales. M. Fayot rappelle que cette directive et les mesures BEPS en général sont d'application dans un grand nombre de pays, ce qui pourrait limiter les mouvements de délocalisation de la part des SOPARFIs. M. Bauler ajoute que d'autres facteurs que la fiscalité contribuent à l'attractivité du Luxembourg pour ce type de sociétés.
- Dans le cadre d'une discussion portant sur le « tourisme à la pompe » (voir page 48 de l'avis de la Cour des comptes), M. Henri Kox fait allusion à deux questions parlementaires portant sur l'impact du différentiel entre les prix de tabacs et de carburant au Luxembourg et dans les pays voisins sur les ventes de ces produits.
- M. Laurent Mosar regrette que l'ensemble des avis portant sur le budget 2019 signale que l'impact potentiel des modifications du cadre fiscal national est insuffisamment évalué et précisé dans le cadre des travaux budgétaires.
- M. Mosar revient au constat de la Cour des comptes selon lequel la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales, l'ICC non compris, est estimée à quelque 30,6% du montant total de ces recettes (voir page 55 de l'avis de la Cour des comptes). Il souhaite savoir ce que représente ce pourcentage en y incluant l'ICC.

Selon lui, il serait intéressant et plus complet d'inclure dans les recettes du « secteur financier » également celles provenant des grands cabinets de réviseurs d'entreprises et d'avocats. M. Gibéryen ajoute que l'impact du secteur financier sur l'économie

luxembourgeoise est vaste et touche, directement ou indirectement, un grand nombre de ses autres secteurs.

- M. Gibéryen souhaite savoir quel aurait été le résultat du budget 2019 sans le rapprochement méthodologique entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat.

Un représentant de la Cour des comptes indique que, selon SEC 2010, les recettes de TVA pour ordre, entre autres, sont intégralement reprises dans la section 64.6 du projet de budget 2019. D'après le projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019, les modifications méthodologiques découlant de ce rapprochement auraient comme conséquence d'augmenter les budgets tant des recettes que des dépenses de 1.084 millions d'euros. Hors opérations de rapprochement et hors opérations financières, le budget de l'exercice 2019 présenterait un déficit de 815,2 millions d'euros par rapport à un déficit de 925,8 millions d'euros pour le budget de l'exercice 2018 (voir également pages 67-68 de l'avis de la Cour des comptes).

- En raison des délais très courts, la Cour des comptes n'a pas pu effectuer d'analyse de l'impôt de solidarité.
- En réponse à une question, M. Kox précise qu'il existe deux études Ewringmann, l'une datant de 2006, l'autre de 2016.
- Suite à plusieurs questions à ce sujet, la Commission décide de demander au ministère des Finances de lui communiquer une note expliquant la différence entre le mécanisme appliqué au Luxembourg et celui appliqué en Belgique en matière de TVA sur le carburant pour les professionnels du secteur des transports. (Note de la Secrétaire- administrateur : Après la réunion, M. Kox constate que des explications à ce sujet ont déjà été fournies à la Commission par l'Administration des Douanes et Accises au cours de la réunion du 8 mars 2019 (voir les annexes du procès-verbal de cette réunion).)

Un représentant de la Cour des comptes présente les volets de l'avis de la Cour des comptes en relation avec un renforcement du contrôle parlementaire en matière de finances publiques : il se réfère à cet effet au point 2.4 sur l'alignement de la LPFP sur le Semestre européen, au point 3 sur l'initiative « space mining » et au point 6.7 sur le contrôle parlementaire des projets d'infrastructure de cet avis (pour le détail, il est renvoyé aux pages 18, 21 à 31 et 93 à 98 de l'avis de la Cour des comptes). Concernant son analyse de l'initiative « space mining », le représentant de la Cour des comptes précise que la Cour des comptes ne remet nullement en question le choix politique de cette initiative.

Echange de vues :

- M. Mosar se déclare très satisfait de l'analyse de la Cour des comptes sur l'initiative « space mining ».
- En réponse à une question de M. Gilles Roth, un représentant de la Cour des comptes signale que la Cour des comptes estime que les dépenses de l'administration publique pour les années à venir ont été sous-estimées dans le cadre de la loi de programmation financière pluriannuelle. Il renvoie aux remarques formulées par la Cour des comptes dans l'introduction de son avis.

M. Claude Wiseler constate, une fois de plus, l'inutilité de la programmation pluriannuelle dans sa forme actuelle.

- M. Alex Bodry est d'avis que la Chambre des Députés devrait se doter d'une structure d'évaluation des politiques publiques. Il insiste sur le fait que l'évaluation devrait également couvrir des politiques mises en place dans le passé et toujours poursuivies aujourd'hui.

Les représentants de la Cour des comptes précisent qu'il serait important que les projets de loi prévoient des objectifs clairs et mesurables rendant possible le contrôle de leur atteinte par le biais d'indicateurs de performance.

3. 7426 Projet de loi relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant :
1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs du document parlementaire n°7426.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Franz Fayot, un représentant du ministère des Finances précise que le présent projet de loi ne prévoit pas d'étendre le passeport européen des sociétés britanniques concernées, mais leur permet d'accéder au marché luxembourgeois pendant 12 mois après la survenue du Brexit, ces sociétés étant contraintes, au cours de ces 12 mois, de se conformer aux règles d'application pour les sociétés de pays tiers.
- M. Laurent Mosar déplore que le présent projet de loi ait été déposé si tardivement. Il rappelle avoir posé des questions concernant son contenu au cours des travaux portant sur le projet de loi n°7401.

Le représentant du ministère des Finances signale qu'aussi bien le projet de loi n°7401 que le projet de loi n°7426 ont été élaborés en étroite collaboration avec la CSSF. Au moment du dépôt du premier projet de loi, il était encore incertain si une solution européenne allait être trouvée en réponse à la problématique résolue par le deuxième projet de loi. Cela n'ayant pas été le cas, le projet de loi a dû être déposé.

- En réponse à une question de M. Sven Clement, un représentant du ministère des Finances signale que les 12 mois prévus dans le présent projet de loi représentent un « délai raisonnable » pour assurer la stabilité des marchés financiers. Il est évident qu'une multitude d'autres facteurs impactent cette stabilité. Environ 18 fonds UCITS et une centaine de fonds d'investissement alternatifs (FIA) sont concernés par le présent projet de loi au Luxembourg.

L'avis du Conseil d'Etat sera examiné et le projet de rapport adopté au cours de la réunion du lendemain.

Luxembourg, le 12 avril 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler

Annexe:

Avis de la Cour des comptes sur les projets de loi n°7450 et n°7451

Avis

sur le projet de loi 7450 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019
et le projet de loi 7451 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2018 à 2022



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction	7
2. Harmonisation de l'architecture budgétaire publique	9
2.1. La coordination économique et budgétaire jusqu'en 2011	9
2.2. La gouvernance économique et budgétaire depuis 2011	10
2.3. Restructuration budgétaire.....	15
2.4. Alignement de la LPPF sur le Semestre européen.....	18
3. Initiative « space mining »	21
3.1. Notions de « new space » et « space mining ».....	21
3.2. Objectifs de la politique spatiale	21
3.3. Cadre légal	22
3.4. Principaux intervenants.....	24
3.5. Volet financier	26
3.6. Retombées économiques.....	28
3.7. Conclusion	30
4. Commentaire du budget des recettes	33
4.1. Considérations générales	33
4.2. Evolution des recettes budgétaires.....	34
4.3. Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier et de la consommation de carburant.....	39
4.4. Analyse des principaux impôts directs et indirects	48
4.5. Conclusions.....	54
5. Commentaire du budget des dépenses	57
5.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 13 juillet 2018.....	57
5.2. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : déficit public.....	58
5.3. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : dette publique consolidée de l'administra- tion publique	64
5.4. Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.....	67



Table des matières - suite

6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	79
6.1. Aperçu global.....	79
6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux	79
6.3. Modifications de la comptabilisation des fonds spéciaux	80
6.4. Evolution financière 2017 à 2022.....	82
6.5. Les avoirs des fonds spéciaux	91
6.6. Les dépenses des fonds spéciaux.....	92
6.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure	93
7. Dépenses d'investissement	99
7.1. Aperçu global.....	99
7.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010	100
7.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010	102
7.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010.....	103



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une série de réflexions au sujet d'une restructuration du calendrier budgétaire, de l'initiative « space-mining » et du contrôle parlementaire des projets d'infrastructures, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen des éléments clés du projet de budget ainsi que de la dette publique.

Comme les années précédentes, le présent projet de loi met en exergue le niveau élevé des dépenses d'investissement et cite l'accord gouvernemental du 3 décembre 2018 : « Le Gouvernement poursuivra un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie. Ainsi, il maintiendra les investissements nécessaires à un développement qualitatif, conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition. (...) il est dès lors impératif de continuer à accroître les recettes fiscales, (...) Il ne s'agira pas d'augmenter la pression fiscale sur les entreprises, mais d'attirer de nouveaux contribuables et de développer les activités et revenus des contribuables existants. »

Il en ressort que le gouvernement mise sur une croissance économique soutenue pour accroître les recettes fiscales. Cette croissance ira cependant de pair avec une croissance démographique nécessitant une augmentation de la dépense publique. Dorénavant il ne s'agit pas seulement de maintenir un rythme d'investissement élevé pour améliorer la qualité de vie, mais avant tout de mettre à niveau et moderniser les infrastructures permettant de supporter cette croissance démographique. Les prévisions de croissance des frontaliers au Luxembourg ne font que souligner ce constat.

Il s'ensuit que l'Etat ne peut plus revoir le rythme des investissements publics à la baisse sous peine de ne pas pouvoir répondre aux défis de la croissance démographique.

Cette croissance a également un impact sur d'autres dépenses étatiques, comme par exemple les transferts à la sécurité sociale ou les dépenses dans l'intérêt de l'enfance et de la jeunesse, pour ne citer que celles-là.

A politique inchangée, les dépenses étatiques continueront donc à augmenter à une cadence soutenue.

A la lumière de ces éléments, la programmation pluriannuelle pour la période 2018-2022, avec une réduction importante du déficit de l'Administration centrale, un solde positif de

L'Administration publique en forte hausse et une dette publique en baisse, peut être qualifiée d'optimiste d'autant plus qu'un ralentissement conjoncturel pourrait se profiler à l'horizon dû entre autres aux actuels et éventuels futurs différends commerciaux et une possible sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Toutefois, une prévision sur plusieurs années en matière de finances publiques n'est pas évidente. En témoigne le compte provisoire de l'année 2018 qui renseigne un solde positif de 121 millions d'euros au niveau de l'Administration centrale alors que le projet de budget avait encore prévu un solde négatif de 889,6 millions d'euros. Cette différence résulterait principalement du fait que les recettes provenant des impôts directs et surtout de l'impôt sur le revenu des collectivités étaient beaucoup plus importantes qu'initialement prévues.

2. Harmonisation de l'architecture budgétaire publique

L'adoption de la monnaie unique a conduit les Etats membres de la zone euro à renforcer la discipline budgétaire et la coordination de leurs politiques économiques.

La crise de la dette souveraine survenue à la fin des années 2000 a cependant révélé les lacunes en termes de coordination et de surveillance des politiques économiques et a mis en évidence l'interdépendance des pays qui partagent la monnaie unique.

Ainsi, dans le sillage de cette crise, afin de garantir la stabilité financière des pays de l'Union Economique et Monétaire (UEM), un mécanisme de coordination budgétaire et de gouvernance économique, le « Semestre européen », qui consiste en une évaluation *ex ante* des réformes structurelles, des prévisions budgétaires et des déséquilibres macroéconomiques des pays de la zone euro, a été instauré.

Ci-dessous sont exposées les grandes étapes qui ont conduit au développement de la gouvernance économique et budgétaire européenne telle qu'elle se présente aujourd'hui. Il sera ensuite question d'envisager les pistes qu'il y a lieu d'esquisser afin d'optimiser la concordance entre cadre budgétaire national et européen.

2.1. La coordination économique et budgétaire jusqu'en 2011

Depuis l'avènement de l'Union Economique et Monétaire suite à la signature du Traité sur l'Union européenne en 1992, les pays de la zone euro ont renoncé à leur souveraineté monétaire tout en conservant l'autonomie en matière de politique budgétaire et fiscale.

Cette autonomie est toutefois tributaire du respect de certaines règles de discipline budgétaire permettant d'assurer la stabilité économique au sein de la zone euro. Ainsi, le dispositif de convergence défini initialement par le Traité sur l'Union européenne - une limitation à 3% du rapport entre le déficit annuel des administrations publiques et le PIB et à 60% du rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB - a progressivement été étoffé par toute une série de mesures censées optimiser la coordination et l'encadrement des politiques économiques et budgétaires des adhérents à la devise commune.

Partant, le Pacte de stabilité et de croissance adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 a débouché sur le vote de deux règlements :

- le premier règlement¹, dit « volet préventif » du Pacte de stabilité et de croissance, qui instaure une surveillance multilatérale et prévoit l'établissement d'un programme de stabilité à transmettre chaque année à la Commission européenne ainsi que la fixation d'un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à atteindre ;
- le second règlement², dit « volet correctif » du Pacte de stabilité et de croissance, peut, le cas échéant, aboutir au déclenchement d'une procédure de déficit excessif (PDE) et, in fine, à des sanctions financières, si les critères de convergence ne sont pas respectés.

La réforme du Pacte de stabilité et de croissance de mars 2005 a permis d'assouplir quelque peu le cadre rigide issu de la première mouture - malgré le maintien des critères de convergence du déficit et de la dette de 3 respectivement 60% du PIB - afin de tenir compte de circonstances exceptionnelles auxquelles certains pays seraient confrontés.

2.2. La gouvernance économique et budgétaire depuis 2011

La crise de la dette souveraine en Europe a poussé l'Union européenne à mettre en place une gouvernance économique et budgétaire plus intégrée et à prendre un certain nombre de mesures afin de consolider le cadre européen et national de coordination des politiques budgétaires et économiques ainsi que de renforcer la surveillance multilatérale.

Ces mesures, aspirant à augmenter la résilience aux chocs économiques, à promouvoir la prospérité de l'économie et à garantir la solidité des finances publiques, se sont concrétisées

- au niveau européen par
 - l'introduction du Semestre européen ;
 - l'adoption d'une série de paquets d'actes législatifs qui ont renforcé le Pacte de stabilité et de croissance communément désignés par « Six-Pack » et par « Two-Pack » ;
 - la signature d'un traité intergouvernemental, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ;
- au niveau national par
 - la constitution d'une gouvernance économique et budgétaire nationale.

¹ Règlement n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

² Règlement n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs

2.2.1. La gouvernance économique et budgétaire au niveau européen

2.2.1.1. Le Semestre européen

Le Semestre européen a été instauré en 2011 et correspond à un cycle de coordination des politiques économiques, budgétaires et sociales au sein de l'UE qui s'étend sur les six premiers mois de l'année.

En mars, le Conseil européen, qui regroupe les dirigeants de l'UE, soumet ses orientations politiques et stratégiques aux Etats membres. Celles-ci regroupent les principaux défis auxquels doit faire face l'UE en termes budgétaires et structurels.

Sur base de ces orientations, le Gouvernement présente à la Chambre des députés son Programme national de réforme (PNR) et son Programme de stabilité ou de convergence³ (PSC).

- Le PNR expose la stratégie du Gouvernement pour mettre en œuvre les objectifs de la stratégie Europe 2020 par le biais de réformes structurelles répondant aux grands défis de l'économie en matière d'emploi, de recherche, d'énergie, d'éducation et d'inclusion sociale.
- Le PSC comporte notamment :
 - l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) formulé en termes de solde structurel. La trajectoire d'évolution des finances publiques couvre l'année précédente, l'année en cours et au moins les trois années à venir ;
 - les hypothèses économiques sous-jacentes permettant d'atteindre l'OMT (croissance, emploi, inflation,...) ;
 - une description des mesures politiques à prendre pour réaliser cette stratégie budgétaire à moyen terme.

La remise synchronisée de ces programmes permet de tenir compte des complémentarités et des effets d'entraînement entre les politiques budgétaires du PSC et les politiques structurelles du PNR. Ils sont transmis à Bruxelles avant la fin du mois d'avril.

En mai, la Commission évalue les PNR et les PSC, ainsi que les progrès accomplis par les Etats membres pour atteindre les objectifs définis par la stratégie Europe 2020 et corriger les

³ On parle de Programme de stabilité pour les pays de la zone euro signataires du Pacte budgétaire et de Programme de convergence pour les autres pays de l'UE.

éventuels déséquilibres macroéconomiques. En se fondant sur ces évaluations, la Commission propose alors des recommandations par pays (RPP), qui font ensuite l'objet de discussions au sein du Conseil.

En juin, suite à un débat entre les ministres de l'UE compétents, le Conseil européen avalise les recommandations émises par la Commission.

En juillet, la formation du Conseil de l'UE rassemblant les ministres des finances des Etats membres (conseil ECOFIN) adopte définitivement ces recommandations, ce qui clôture le cycle annuel du Semestre européen au niveau de l'Union.

Ce calendrier présente l'avantage d'assurer une coordination *ex ante* des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'UE et permet à ces derniers d'intégrer les recommandations formulées par le Conseil de l'UE dans le processus d'élaboration de leur budget national ainsi que dans la mise en œuvre de la politique structurelle au cours du second semestre de l'année (le « Semestre national »).

2.2.1.2. Le « Six-Pack »

Le « Six-Pack » est entré en vigueur le 13 décembre 2011 et se compose de cinq règlements et d'une directive⁴.

Les cinq règlements ont introduit une procédure pour encourager les Etats sous le coup d'une procédure de déficit excessif à suivre les recommandations du Conseil de l'UE avec, le cas échéant, la possibilité d'appliquer des sanctions financières.

L'accent a également été mis sur le respect du critère de la dette publique puisque la procédure de déficit excessif peut être déclenchée en cas de dépassement du seuil de référence de 60% si la réduction de la dette n'est pas assez prononcée.

Par ailleurs, les pays n'ayant pas atteint leur objectif budgétaire à moyen terme devront limiter le taux de croissance de leurs dépenses publiques en dessous d'un seuil déterminé par le taux de croissance à moyen terme de leur économie.

⁴ Règlement n° 1173/2011 du Parlement et du Conseil sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro
Règlement n° 1174/2011 du Parlement et du Conseil établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro
Règlement n° 1175/2011 du Parlement et du Conseil modifiant le règlement n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance de la coordination des politiques économiques
Règlement n° 1176/2011 du Parlement et du Conseil sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques
Règlement n° 1177/2011 du Parlement et du Conseil modifiant le n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs
Directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres

La directive du Six-Pack enjoint notamment les Etats membres à établir une comptabilité nationale englobant l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique et à dresser un cadre budgétaire à moyen terme reposant sur des prévisions réalistes.

2.2.1.3. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UE

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) a été signé le 2 mars 2012.

Par ce traité communément désigné par « Pacte budgétaire », les pays signataires s'engagent à respecter la « règle d'or » qui préconise que la situation budgétaire des administrations publiques soit structurellement en équilibre ou en excédent, sans quoi un mécanisme de correction automatique est susceptible d'être déclenché.

En d'autres termes, cette règle implique que le solde structurel des administrations publiques corresponde à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays.

Toutefois, un objectif minimal est calculé par la Commission de manière à garantir la soutenabilité à long terme des finances publiques, en prenant en compte le niveau de dette initiale du pays et le coût du vieillissement de la population. Il doit permettre de ramener la dette à 60% du PIB et de garantir une marge de sécurité qui protège contre le risque de dépasser le seuil de 3% du PIB pour le déficit public. Les Etats membres sont ensuite libres de fixer leur objectif à moyen terme à partir du moment où il n'est pas moins contraignant que l'objectif minimal fixé par la Commission.

A noter que l'évaluation des comptes publics est désormais axée sur le solde budgétaire structurel. Celui-ci s'obtient en déduisant du solde budgétaire nominal (recettes publiques - dépenses publiques) les variations conjoncturelles ainsi que les mesures ponctuelles et temporaires. Dans les faits, cela signifie qu'un pays pourra soutenir son économie par un déficit sporadique pour autant qu'il s'engage à assurer une convergence rapide vers son objectif budgétaire à moyen terme selon une trajectoire d'ajustement prédéfinie.

2.2.1.4. Le « Two-Pack »

Le « Two-Pack » complète et renforce le « Six-Pack ». Il est entré en vigueur le 30 mai 2013 et se compose de deux règlements⁵.

⁵ Règlement n° 472/2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des Etats membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière
Règlement n° 473/2013 concernant les projets de plans budgétaires et la correction des déficits excessifs dans les Etats membres

Le premier s'attache à établir des règles communes pour assurer le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires d'une part, et pour la correction d'éventuels déficits excessifs des Etats membres de la zone euro d'autre part.

Le second habilite la Commission à recommander au Conseil qu'un pays ayant adopté la monnaie unique sollicite un programme d'aide financière si elle estime que sa stabilité financière et, par effet de contagion, celle d'autres pays de la zone euro, est en péril.

Par ailleurs, la surveillance européenne ne se limite plus au contrôle des finances publiques mais évalue également les programmes de réformes nationaux censés promouvoir la prospérité économique à moyen et à long termes.

2.2.2. La gouvernance économique et budgétaire au niveau national

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ajoute une dimension nationale à la gouvernance budgétaire et économique et prévoit notamment :

- l'obligation d'établir tous les ans une loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) couvrant une période de cinq ans ;
- de fixer l'OMT et la trajectoire d'ajustement du solde structurel dans le cadre de la LPFP ;
- la possibilité de déclencher le mécanisme de correction en cas d'écart significatif du solde budgétaire par rapport à l'OMT ou à sa trajectoire d'ajustement ;
- la création du Conseil national des finances publiques (CNFP) en tant qu'organisme indépendant responsable
 - de l'évaluation du respect de l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire de s'assurer que le solde structurel des administrations publiques est supérieur ou égal à l'OMT (règle d'or) ;
 - du déclenchement du mécanisme de correction automatique en cas d'écart important par rapport à l'équilibre budgétaire ;
 - de l'évaluation de la pertinence et de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires.

2.3. Restructuration budgétaire

Afin d'assurer la coordination et la surveillance des politiques économiques et budgétaires des Etats membres de l'Union économique et monétaire, l'Union européenne a adopté le Système européen des comptes (SEC) qui s'impose à tous ses membres.

Le SEC constitue un cadre comptable intégré qui fournit une méthodologie commune assurant la comparabilité des principaux agrégats de la comptabilité nationale des Etats membres de l'UE.

Une nouvelle mouture du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010 en remplacement du SEC 95) a été adoptée le 21 mai 2013 sous la forme d'un règlement du Parlement européen et du Conseil.

A noter que le solde budgétaire des administrations publiques selon les normes du SEC 2010 doit être notifié par les instituts statistiques nationaux à la Commission européenne pour le 1^{er} avril et pour le 1^{er} octobre de chaque année.

Le champ d'application du SEC s'étend au-delà du périmètre couvert par la législation budgétaire nationale. En effet, le SEC englobe l'intégralité des secteurs qui sont du ressort de l'administration publique à savoir :

- l'Administration centrale (y compris les établissements publics, les services de l'Etat à gestion séparée, les fonds spéciaux de l'Etat ainsi que les fondations et toutes autres entités subventionnées par l'Etat),
- les Administrations locales,
- les Administrations de sécurité sociale.

Au-delà de la disparité relative aux périmètres de consolidation, ces deux méthodologies se différencient par des règles d'affectation et d'imputation comptables distinctes :

- Le SEC 2010 applique la méthode « des droits constatés » qui consiste à comptabiliser une transaction lorsqu'intervient l'activité ou la décision qui va générer les recettes ou les dépenses, sans tenir compte du moment auquel interviennent décaissements ou encaissements. L'exercice budgétaire regroupe l'ensemble des opérations qui ont été réalisées d'un point de vue économique jusqu'au 31 décembre de chaque exercice. Cette approche représente une vue plus économique de l'exécution budgétaire et facilite l'analyse financière des comptes publics.

- La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat applique la méthode des paiements, dite « méthode caisse », qui consiste à comptabiliser une transaction au moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds. Il s'agit d'une approche davantage technique et administrative qui autorise une comptabilisation des flux financiers au-delà de l'exercice afférent puisqu'elle permet une liquidation de fonds jusqu'au 30 avril de l'exercice subséquent.

Par conséquent, selon la méthode de comptabilisation employée, on constate des écarts considérables, tant au niveau des recettes que des dépenses.

En effet, d'après le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021, les recettes de l'Administration prévues pour l'exercice 2018 s'élevaient à 17.300 millions d'euros selon SEC 2010 contre 14.065 millions d'euro en application de la méthodologie nationale, soit un écart de l'ordre de 3.235 millions d'euros.

Du côté des dépenses, cet écart se situe autour de 3.180 millions d'euros, avec des dépenses évaluées à 18.189 millions d'euros selon SEC 2010 contre 15.010 millions d'euros selon la comptabilité nationale.

Faisant écho aux recommandations de la Chambre des députés ainsi que d'autres protagonistes engagés dans la procédure du vote du projet de loi budgétaire, le Gouvernement a procédé à un rapprochement des concepts de finances publiques découlant de l'application de ces deux systèmes de comptabilisation.

Le Gouvernement a ainsi mis en pratique l'engagement qu'il s'était fixé dans l'accord de coalition établi dans la foulée des élections législatives d'octobre 2018 : « *Sur base du travail entamé par le Ministère des Finances au cours de la précédente période de législature, le Gouvernement rapprochera les deux méthodes de comptabilisation du budget de l'Etat, qui découlent respectivement de la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat de 1999, et du système européen des comptes (SEC-2010)* ».

Ce rapprochement a abouti aux restructurations budgétaires suivantes qui seront d'application à partir de l'exercice 2019 :

- Transfert de certaines recettes brutes du budget pour ordre au budget des recettes et des dépenses courantes de l'Etat et suppression des articles afférents au niveau du budget pour ordre. En voici la liste exhaustive :
 - la TVA,
 - les recettes pour le compte de l'Union économique Belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane,

- le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants,
 - le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants,
 - le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs,
 - le produit de la taxe de consommation sur l'alcool,
 - le produit de la contribution spéciale à l'assurance dépendance résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique,
 - l'impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours.
- Au niveau des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que deux pistes ont été exploitées afin de réduire l'écart entre les deux méthodes de comptabilisation:
 - l'intégration des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds au niveau du budget des dépenses courantes de l'Administration centrale. Les fonds spéciaux concernés par ces adaptations sont les suivants :
 - le Fonds de dotation globale des communes,
 - le Fonds pour l'emploi,
 - le Fonds du rail,
 - le Fonds des routes,
 - le Fonds climat et énergie,
 - le Fonds pour la gestion de l'eau.
 - la suppression du Fonds de la dette publique. Selon SEC 2010, le solde de l'Administration centrale intègre les dépenses d'intérêt de la dette publique, qui sont actuellement inscrites au niveau de ce fonds spécial et qui seront dorénavant reprises dans le budget des opérations courantes de l'Etat.
- Création d'un budget des opérations financières :

Le solde de l'Administration centrale selon SEC 2010 ne tient pas compte de certaines opérations financières, contrairement à la législation budgétaire nationale qui les comptabilise au niveau du budget en capital. Il s'agit principalement des prises et des cessions de participations ainsi que des recettes et du remboursement d'emprunts.

L'adjonction d'un budget des opérations financières à la structure budgétaire de l'Etat selon les normes nationales permettra d'isoler ces opérations financières du budget courant et du

budget en capital et ainsi, la somme des soldes de ces deux derniers postes se rapprochera du solde de l'Administration centrale selon le système européen des comptes.

Ceci étant, il échet de relever que, malgré ces efforts de rapprochement, il subsistera un écart entre ces deux systèmes comptables. Celui-ci est principalement imputable au périmètre plus vaste assigné à l'Administration centrale par le SEC 2010 ainsi qu'à l'intégration de certains éléments dans l'Administration centrale selon la comptabilité européenne qu'il n'est pas possible de reprendre dans le budget de l'Etat tel que défini par la législation budgétaire nationale.

A noter qu'en raison de cette restructuration budgétaire, il paraît évident qu'il ne sera plus possible de comparer les prévisions reprises dans le projet de budget 2019 avec les données issues du compte provisoire de l'exercice 2017 ainsi que du budget 2018.

La prochaine étape allant dans le sens d'une comparabilité accrue des systèmes comptables européens consisterait à s'orienter vers une budgétisation par objectifs qui permettrait de prioriser les politiques les plus appropriées pour déployer le Programme national de réforme et d'en évaluer l'efficacité sur base d'une série d'indicateurs de performance pertinents et mesurables.

2.4. Alignement de la LPFP sur le Semestre européen

Deux instruments distincts décrivent les orientations budgétaires pluriannuelles de l'économie luxembourgeoise, à savoir le Programme de stabilité (PSC) sur le plan européen et la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) sur le plan national.

Alors que le PSC est finalisé au printemps dans le cadre du Semestre européen, la LPFP est déposée en même temps que le projet de budget au cours du dernier trimestre de chaque exercice. Le tableau 1 ci-dessous permet de visualiser le calendrier budgétaire en tenant compte des échéances européennes et nationales.

La LPFP repose sur les règles du Système européen des comptes. Le périmètre couvert par ce budget est plus large que celui du budget de l'Etat puisque ce sont, non seulement les finances de l'Etat, mais aussi les finances locales ainsi que les finances sociales qui sont concernées.

De plus, le budget pluriannuel fixe les objectifs généraux des finances publiques, définit une trajectoire cohérente permettant d'atteindre ces objectifs, la justifie par des hypothèses prudentes et la sous-tend par des réformes précises.

La LPFP et le PSC ont donc en commun d'exprimer la dimension globale (Etat, Sécurité sociale, Collectivités locales) et pluriannuelle des finances publiques.

Un alignement de la LPFP sur le PSC permettrait à ces deux instruments de former, en association avec le PNR, un ensemble cohérent reposant sur des prévisions économiques et budgétaires communes basées sur un scénario macroéconomique actualisé.

Actuellement, le PSC et le PNR font l'objet d'une présentation à la Chambre des députés par le ministre des Finances, respectivement par le ministre de l'Economie, sans pour autant donner lieu à un vote. En France, par contre, le Gouvernement adresse le projet de programme de stabilité au Parlement au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne. Le Parlement français a ainsi la possibilité de se prononcer sur ce projet et de le sanctionner par un vote.

La LPFP, le PSC et le PNR ont un tel impact sur les dépenses publiques, y compris des éléments touchant au modèle social, qu'il paraît raisonnable que la Chambre des députés ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans la procédure législative soient amenés à en débattre. Partant, l'intégration de la LPFP dans le Semestre européen constituerait l'opportunité de mener un débat d'orientation sur l'évolution de l'économie et des finances publiques au sein de la Chambre des députés.

A noter que la déclaration du Gouvernement sur la politique économique, sociale et financière (« l'Etat de la Nation »), est généralement exposée aux parlementaires par le Premier Ministre dans la foulée du PSC et du PNR. Or, sa contiguïté par rapport au Semestre européen est évidente.

Un tel débat d'orientation autour du Semestre européen serait l'occasion de rassembler l'ensemble des échanges entre le Gouvernement et les députés sur l'évolution de l'économie et des finances publiques (PSC, PNR, LPFP et Etat de la Nation).

L'articulation du projet de LPFP avec le Semestre européen permettrait aux instances législatives nationales de mener un débat de fonds sur les orientations pluriannuelles des finances publiques au cours du premier semestre de l'année tout en préservant la souveraineté budgétaire des parlementaires, dans le sens où la programmation pluriannuelle serait avalisée par la Chambre des députés avant d'être transmise aux institutions communautaires.

Le second semestre serait exclusivement consacré au projet de budget pour l'exercice à venir. Celui-ci serait conforme à la programmation qui aura été préalablement soumise au vote de la Chambre des députés et devra prendre en compte les recommandations formulées par le Conseil à l'issue du Semestre européen.

De la sorte, un parallélisme entre le calendrier budgétaire national et européen pourrait être établi, dans la mesure où la Chambre des députés serait amenée à se prononcer au printemps sur l'évolution des finances publiques lors de l'adoption de la programmation financière

pluriannuelle dans le cadre du Semestre européen, tout en renforçant son pouvoir budgétaire par le biais d'un second vote à la fin de l'exercice en vertu des règles comptables nationales.

A la lumière des éléments exposés ci-dessus, la Cour recommande que

- le projet de loi de programmation financière pluriannuelle soit déposé de façon concomitante avec la présentation du PSC et du PNR,
- un débat d'orientation sur l'évolution de l'économie et des finances publiques sanctionné par un vote se tienne au sein de la Chambre des députés.

Tableau 1 : Échéancier budgétaire selon les normes européennes et nationales

	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
MINISTERE DE FINANCES Distribution de la circulaire budgétaire			★									
SEMESTRE EUROPEEN Conseil européen les orientations politiques aux Etats membres			★									
MINISTERES Etablissement des propositions budgétaires				→								
STATEC Transmission des tableaux SEC 2010 (1/2)			★									
STATEC Publication officielle des comptes des administrations publiques				★								
SEMESTRE EUROPEEN Gouvernement soumet le PSC et le PNR à la Commission				★								
IGF – MINISTERES Examen contradictoire des propositions budgétaires					→							
SEMESTRE EUROPEEN Ecofin émet ses recommandations							★					
CONSEIL DE GOUVERNEMENT Mise au point définitive du budget et de la LPFP						→						
STATEC Transmission des tableaux SEC 2010 (2/2)									★			
MINISTERE DE FINANCES Dépôt du projet de budget et de LPFP à la Chambre des députés										★		
CHAMBRE DES DEPUTES Travaux en commission											→	
CHAMBRE DES DEPUTES Débats en séance publique												→
CHAMBRE DES DEPUTES Vote du projet de budget et de LPFP												★
ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI BUDGETAIRE												★

Tableau : Cour des comptes

3. Initiative « space mining »

3.1. Notions de « new space » et « space mining »

Le « new space » regroupe l'industrie spatiale d'initiative privée et d'activités commerciales ayant notamment pour objectifs l'exploitation de l'espace et l'accès public à l'espace (tourisme spatial). Cette initiative se traduit dans les faits par la privatisation de l'accès à l'espace et l'arrivée dans l'économie spatiale de divers acteurs privés.

Le « space mining » proprement dit désigne l'exploitation et l'utilisation des ressources disponibles dans l'espace. En effet, il s'agit de l'exploitation des minéraux, des métaux (platine, aluminium, cobalt, nickel, ...), des gaz et de l'eau présents sur la Lune, dans les astéroïdes proches de la Terre ou bien dans d'autres corps célestes soit pour une utilisation directe dans l'espace en tant que source d'énergie (eau) des fusées du futur et/ou des satellites, soit pour un transfert de ces ressources spatiales sur Terre.

3.2. Objectifs de la politique spatiale

Selon le rapport d'activité de 2016 du ministère de l'Economie, la politique spatiale au niveau national est définie dans le « Plan d'action national en matière de science et technologie spatiales », adopté en Conseil de gouvernement en date du 25 novembre 2016. Par ailleurs, un cadre financier pour élaborer les activités destinées à soutenir le développement du secteur spatial pour les 5 prochaines années (2017-2021) a été retenu.

La Cour tient à noter que le « Plan d'action national en matière de science et technologie spatiales » de 2008, établi par le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de l'époque est accessible au public, ce qui ne semble pas être le cas de la version actualisée de 2016.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi 7093 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, « l'objectif du Gouvernement est que l'initiative « SpaceResources.lu » donne in fine naissance à une industrie du « new space » qui permettra d'accéder à des ressources minérales, l'objectif étant de stimuler la croissance économique sur Terre et d'offrir, pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays et de leurs habitants, de nouveaux horizons à l'exploration spatiale. Le Luxembourg souhaite promouvoir ces nouvelles activités de l'espace afin de contribuer à l'exploration pacifique et à l'utilisation durable des ressources de l'espace pour le bien de l'humanité. »

De plus, en réponse à la question parlementaire n° 30 du 14 novembre 2018, le Ministre de l'Economie a précisé que les cinq lignes stratégiques qui ont été fixées pour développer l'initiative sont :

1. la promotion de l'initiative « SpaceResources.lu » et la conscientisation des acteurs politiques au niveau national et international ;
2. le développement du cadre réglementaire ;
3. le soutien à l'éducation et à la recherche publique ;
4. le soutien à la recherche et à l'innovation industrielles ;
5. le développement d'instruments financiers.

3.3. Cadre légal

3.3.1. Cadre international

Le cadre légal international est fixé par un certain nombre de traités, accords ou conventions élaborés au niveau des Nations Unies, à savoir :

- le Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes fait à Londres, Moscou et Washington le 27 janvier 1967, couramment appelé « Traité sur l'Espace » (Outer Space Treaty). Ce Traité a été ratifié par un grand nombre d'Etats, dont le Luxembourg par le biais de la loi du 31 juillet 2005.
- l'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes adopté le 5 décembre 1979, couramment appelé « Accord sur la Lune » (Moon Treaty). L'Accord sur la Lune, qui est entré en vigueur le 11 juillet 1984, n'a été ratifié que par un nombre restreint d'Etats, dont le Luxembourg ne faisait pas partie.
- l'Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique adopté par l'Assemblée générale le 19 décembre 1967.
- la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, faite à Londres, Moscou et Washington, le 29 mars 1972. Par le biais de la loi du 9 juin 1983, le Luxembourg a approuvé cette convention.
- la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique du 12 novembre 1974.

Selon l'article II du Traité sur l'Espace, « l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de

souveraineté, ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen ». Ce principe est également repris dans l'Accord sur la Lune.

Ce Traité interdit donc à un Etat d'obtenir et d'exercer sa souveraineté dans l'espace extra-atmosphérique, mais il ne se positionne pas quant à l'appropriation des ressources extraites des corps célestes à des fins commerciales par une entité privée.

Par ailleurs, l'Accord sur la Lune précise que « ni la surface ni le sous-sol de la Lune, ni une partie quelconque de celle-ci ou les ressources naturelles qui s'y trouvent, ne peuvent devenir la propriété d'Etats, d'organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales, d'organisations nationales ou d'entités gouvernementales ou de personnes physiques ».

Selon cet accord « les ressources naturelles » présentes sur la Lune ne pourraient faire l'objet d'une appropriation par une personne privée. Or, l'expression « ressources naturelles » n'y est pas définie et de toute façon le Luxembourg n'a pas ratifié cet accord.

Dans son avis du 7 avril 2017 sur le projet de loi 7093 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, le Conseil d'Etat note que « l'exploitation des ressources de l'espace extra-atmosphérique ne bénéficie actuellement pas d'un cadre normatif international qui la régleme, de sorte qu'on peut douter que le projet de loi sous avis permette d'atteindre l'objectif de la « sécurité juridique » que les auteurs de la loi en projet entendent établir. »

De plus, dans son rapport du 6 juillet 2017 sur ce projet de loi, la Commission de l'Economie « regrette qu'à ce stade le droit international reste muet en ce qui concerne l'exploitation économique des ressources de l'espace et les nombreuses questions y liées et notamment celles du droit de propriété. Elle reconnaît et appelle de ses vœux la mise en place d'un nouvel instrument multilatéral qui complétera le Traité sur l'espace, signé et entré en vigueur en 1967. »

En outre, il est précisé que « le Luxembourg participe à de nombreuses initiatives internationales dans ce domaine, comme le « The Hague Space Resources Governance Working Group » qui vise à fournir des réponses juridiques concrètes au grand nombre de questions ouvertes dans le domaine de l'exploitation économique des ressources de l'espace. »

Lors de l'heure d'actualité du 31 janvier 2019 à la Chambre des députés au sujet du bilan et des perspectives du « space mining », le Ministre de l'Economie a annoncé que, vu le manque de clarté juridique en matière de propriété des ressources dans l'espace extra-atmosphérique, le Luxembourg continue à participer activement à des discussions concernant une adaptation du Traité sur l'Espace de 1967 et à la création d'une réglementation au niveau international concernant les activités commerciales dans l'espace, telles que l'exploitation des ressources de l'espace.

3.3.2. Cadre national

La loi du 20 juillet 2017 portant sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace est entrée en vigueur le 1^{er} août 2017. Celle-ci a pour objectif de clarifier la question de l'appropriation des ressources qui peuvent être collectées dans l'espace et de mettre en place un système d'autorisation (agrément) et de supervision de ces activités, tel que prescrit dans le Traité sur l'Espace.

Le projet de loi 7317, déposé le 16 juin 2018, sur les activités spatiales et portant modification de la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances régit les activités spatiales pour lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg est susceptible d'être tenu responsable en vertu du Traité sur l'Espace et de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux.

3.4. Principaux intervenants

3.4.1. Luxembourg Space Agency (LSA)

En septembre 2018, la « Direction des affaires spatiales » de la « Direction générale Recherche, propriété intellectuelle et nouvelles technologies (DG 7) » du ministère de l'Economie a été remplacée par l'agence spatiale nationale (Luxembourg Space Agency).

Sa mission consiste à accompagner les entreprises dans le développement de leurs activités au Luxembourg et à créer des synergies entre le public et le privé dans le financement des projets liés au secteur du « new space ». Contrairement à d'autres agences spatiales qui ont des missions d'ordre scientifique et qui lancent leurs propres satellites, l'agence se concentre sur le développement économique de l'espace et des activités liées au « new space ».

Actuellement cette agence occupe une quinzaine d'agents et elle est financée par le biais du budget du ministère de l'Economie.

Selon l'accord de coalition 2018-2023, « l'opportunité de conférer à « Luxembourg Space Agency » un statut indépendant sera évaluée, avec comme objectif de maximiser ainsi les synergies avec d'autres activités spatiales économiques, notamment au niveau réglementaire ou au niveau de la Défense ».

Contrairement à l'exposé des motifs du projet de loi 7093 spécifiant que le Luxembourg souhaite promouvoir les nouvelles activités de l'espace afin de contribuer à l'exploration pacifique de l'espace pour le bien de l'humanité, l'accord de coalition 2018-2023 prend également en compte les activités spatiales économiques au niveau de la Défense.

3.4.2. Advisory Board sur les ressources spatiales

L'« Advisory Board » est un groupe de 6 experts ayant pour objectif de conseiller le Gouvernement quant aux objectifs et à la stratégie à mettre en œuvre pour développer l'initiative.

3.4.3. European Space Agency (ESA)

L'agence spatiale européenne (European Space Agency) joue un rôle important dans la mise en œuvre de l'initiative. La contribution financière du Luxembourg en faveur de l'agence spatiale européenne se concentre sur trois types de programmes de recherche :

- les programmes obligatoires de l'ESA financent des programmes génériques de l'agence ;
- les programmes facultatifs de l'ESA financent des programmes de recherche auxquels le Luxembourg participe avec d'autres pays tels que les programmes ayant trait aux télécommunications, à l'observation de la Terre, aux développements technologiques et à la surveillance de l'espace ;
- le programme national « LuxImpulse » mis en œuvre avec le soutien de l'ESA et comportant, d'une part, des recherches financées dans le cadre de l'initiative « SpaceResouces.lu » et, d'autre part, des développements technologiques « classiques ».

3.4.4. Autres acteurs publics

Dans le cadre du « new space », il y a une multitude d'acteurs publics, dont notamment :

- le Fonds national de recherche, finançant la recherche publique. Il existe un accord entre le Fonds et le ministère de l'Economie en vue de la mise en place d'un « Space Research Programm » dédié à soutenir la recherche dans le secteur spatial par les instituts de recherche luxembourgeois en collaboration avec des entreprises luxembourgeoises.
- l'Université du Luxembourg, offrant, à partir du mois de septembre 2019, un programme de master interdisciplinaire de l'espace intitulé « Interdisciplinary Space Master ».
- le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour la mise en œuvre, en collaboration avec l'ESA, du programme éducatif et de sensibilisation des jeunes luxembourgeois aux sciences et aux technologies spatiales.

- la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI), intervenant au niveau des investissements publics directs et des participations de l'Etat dans le capital d'entreprises privées, soit directement, soit par le biais du Luxembourg Future Fund (Ce fonds de 150 millions d'euros a été constitué par la SNCI et le Fonds européen d'investissement).

En outre, l'accord de coalition 2018-2023 prévoit le « lancement d'un fonds d'investissement sur base d'un partenariat public-privé. Le futur « Luxembourg Space Fund » qui prendra des participations dans des entreprises spatiales afin de favoriser leur émergence au Luxembourg en développant et en complétant ainsi l'écosystème national. »

3.5. Volet financier

3.5.1. Enveloppe financière

D'après le projet de budget de l'exercice 2018, « un autre secteur d'activité que le Gouvernement entend soutenir au cours des prochaines années est le secteur spatial. Avec le nouveau plan d'action national, le Gouvernement augmente substantiellement sa participation au financement de la recherche avec un engagement total de 238,5 millions, dont 120 millions sont réservés pour les activités de recherche dans le cadre de l'initiative « SpaceResources.lu » ».

Selon le présent projet de budget, le Gouvernement continuera à soutenir au cours des prochaines années le secteur spatial et « le Gouvernement continuera à participer substantiellement au financement de la recherche privée et publique dans le secteur de services et technologies spatiales avec un montant total de 238 millions sur 2017-2021. »

En réponse à la question parlementaire n° 30 du 14 novembre 2018, le Ministre de l'Economie a précisé que « dans le cadre de l'initiative SpaceResources.lu, le Gouvernement a réservé une enveloppe de 200 millions d'euros pour développer les activités y relatives pour une période de 5 ans (2016-2021). » Lors de l'heure d'actualité du 31 janvier 2019 à la Chambre des députés au sujet du bilan et des perspectives du « space mining », il était également question d'une enveloppe financière de 200 millions d'euros.

3.5.2. Situation financière

En réponse aux questions parlementaires n° 30 du 14 novembre 2018 et n° 196 du 15 janvier 2019, le Ministre de l'Economie a précisé que les dépenses réalisées entre 2016 et 2018 dans le contexte du « new space » se chiffrent à environ 50 millions d'euros. Ci-après le détail par source de financement public :

- les investissements directs dans des entreprises (Planetary Resources et Spire Global) se chiffrent à environ 25 millions d'euros depuis 2016 ;
- les projets de recherche publique financés par le biais du Fonds national de la recherche et les projets de recherche et d'innovation industrielles cofinancés à travers les programmes de l'ESA et le programme « LuxImpulse » mis en œuvre par l'ESA s'élèvent à un peu moins de 20 millions d'euros jusqu'à fin 2018 ;
- l'enveloppe consacrée à la promotion du secteur spatial commercial luxembourgeois s'élève depuis 2016 à environ 3,2 millions d'euros. Cette promotion comprend diverses études, les échanges du point de vue du Luxembourg avec d'autres nations et d'autres acteurs publics et privés (Fonds national de recherche, Université du Luxembourg, Luxinnovation, SES, SNCI, Chambre de commerce, ...), la conclusion d'accords de collaboration avec sept pays (Chine, Japon, Emirats arabes unis, République tchèque, Portugal, Pologne, Belgique), la participation à des conférences internationales et l'organisation de séminaires et de conférences au Luxembourg, tels que ASIME (séminaire scientifique sur le sujet des astéroïdes), Asteroid Day, Mining Space Summit, NewSpace Europe.
- un budget de quelque 6,5 millions d'euros est prévu pour la période 2018-2021 pour l'ensemble des mesures en matière d'éducation. Cette somme englobe la participation au programme du master interdisciplinaire de l'espace « Interdisciplinary Space Master » élaboré par l'Université du Luxembourg (4,5 millions d'euros jusqu'à 2021) ainsi que la participation au réseau ESERO (European Space Education Resources Office) financée à travers les programmes de l'ESA.

Dans sa réponse à la question parlementaire n° 30 du 14 novembre 2018, le Ministre de l'Economie précise que les mesures décrites ci-avant vont bien au-delà de la pure initiative « SpaceResources.lu » et que la majeure partie des dépenses n'est pas directement liée à cette initiative.

La Cour note que les dépenses avancées par le Ministre de l'Economie concernent le secteur spatial dans sa globalité et qu'une attribution spécifique au secteur du « new space » ou bien à l'initiative « SpaceResources.lu » proprement dite n'existe pas. Un bilan financier consacré exclusivement au « space mining » fait donc défaut.

Le tableau ci-après reprend les dépenses effectives en faveur du « space mining » financées par le biais du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé (Fonds de l'innovation), ainsi que la contribution à l'agence spatiale européenne et la participation au programme national « LuxImpulse » mis en œuvre avec le soutien de l'ESA.

Tableau 2 : Dépenses effectives en faveur du « space mining »

	2015	2016	2017	2018
Space mining promotion	10.000	463.589	1.628.722	2.063.045
Contribution ESA	18.398.584	22.015.119	22.298.350	25.762.547
Participation au programme national « LuxImpulse »	4.600.000	2.780.000	15.675.000	21.700.000

Source chiffres : SAP (11-03-2019) ; tableau: Cour des comptes (en euros)

A noter qu'à partir de l'exercice budgétaire 2018, les dépenses en faveur de l'agence spatiale européenne sont financées par le biais du Fonds de l'innovation et sont intégrées dans la classification des dépenses du « space mining ». Les projections des dépenses du Fonds de l'innovation pour la période de 2018 à 2021 sont reprises dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Projections des dépenses du Fonds de l'innovation

	2018	2019	2020	2021	2022
Space mining	49.526.000	61.186.000	65.690.000	55.297.000	55.023.000
dont space mining promotion	2.063.000	1.933.000	1.719.000	1.320.000	1.043.000
dont ESA	47.463.000	59.253.000	63.971.000	53.977.000	53.980.000

Source chiffres : Projet de Budget 2019 ; tableau: Cour des comptes (en euros)

3.6. Retombées économiques

Tout d'abord, lors de l'heure d'actualité du 31 janvier 2019 à la Chambre des députés au sujet du bilan et des perspectives du « space mining », le Ministre de l'Economie a précisé que quelque 50 entreprises, employant 800 personnes, sont actives au Luxembourg dans le domaine des activités spatiales en général. La Cour tient à préciser que la grande majorité de ces emplois concerne la Société Européenne des Satellites (SES) avec un effectif arrondi à 530 selon la liste du Statec des principaux employeurs au Luxembourg (version du 1^{er} janvier 2018).

De plus, le Ministre de l'Economie a avancé que le secteur spatial luxembourgeois affiche une contribution à l'économie nationale de l'ordre de 2% du PIB ce qui constitue un record en Europe. Vu que les publications officielles du Statec concernant le PIB par branche d'activité ne couvrent pas le secteur spatial, la Cour se voit dans l'impossibilité de se prononcer sur la plausibilité des chiffres avancés.

En ce qui concerne le « space mining » en particulier, d'après le présent projet de budget, « les efforts pour positionner le Luxembourg dans le domaine du « space mining » sont en train de porter leurs fruits » et « de nombreuses entreprises commencent à s'implanter dans ce domaine au Luxembourg ».

En réponse à la question parlementaire n° 30 du 14 novembre 2018, le Ministre de l'Economie a précisé que « les premières retombées économiques depuis 2016 de l'initiative SpaceResources.lu se matérialisent principalement par l'établissement de nouvelles entreprises au Luxembourg qui relèvent du secteur spatial commercial. A ce jour, près de 20 entreprises se sont établies et ont créé environ 70 emplois, dont une majorité de profils techniques. Les perspectives en matière de création d'emplois sont encourageantes puisque si les entreprises concernées se développent comme attendu, cela devrait générer quelque 400 nouveaux emplois d'ici fin 2020. »

Lors de l'heure d'actualité du 31 janvier 2019 à la Chambre des députés au sujet du bilan et des perspectives du « space mining », le Ministre de l'Economie a confirmé que depuis 2016, près de 20 entreprises (start-up) se sont établies dans le secteur spatial commercial (« new space ») au Luxembourg.

La Cour note toutefois l'absence d'un listing exhaustif de ces vingt entreprises, y compris leur objet, leur domaine d'activité précis (« new space », « SpaceResources.lu »), le nombre d'emplois créés et tous les financements directs et indirects de l'Etat. De plus, le répertoire des entreprises luxembourgeoises, établi par le Statec, présente un classement des entreprises par activité économique selon la nomenclature de référence NACELUX Rév. 2 (Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne). Cette nomenclature des branches d'activité ne couvre pas le secteur spatial en particulier.

Actuellement, il est trop tôt pour évaluer les résultats de l'initiative et analyser si l'objectif du Gouvernement aspirant à ce que « l'initiative « SpaceResources.lu » donne in fine naissance à une industrie du « new space » » a été atteint.

Selon le rapport d'activité de 2016 du ministère de l'Economie, « deux des entreprises leader dans ce domaine se sont établies au Luxembourg : Deep Space Industries et Planetary Resources inc. Dans les deux cas, le Gouvernement a conclu un Mémorandum of Understanding afin de formaliser les engagements des parties et leurs contributions au développement de ce

nouveau secteur d'activité. Les deux entreprises bénéficieront d'aides à la R&D afin de développer les technologies nécessaires, dans un premier temps, à la prospection des ressources disponibles dans l'espace. Le Gouvernement a d'ailleurs investi dans Planetary Resources Inc. au travers de la SNCI. »

La Cour note que selon le rapport d'activité de 2016 de la SNCI, Planetary Resources avait pour objectif de lancer la première mission commerciale de prospection des astéroïdes d'ici 2020. Or, suite à l'échec de clôture d'une levée de fonds, les actifs de Planetary Resources ont été vendus au prix symbolique d'un euro.

Quant à Deep Space Industries, l'objectif était de lancer également une mission pour aller chercher des matériaux dans l'espace et de les ramener sur Terre. Cette entreprise a changé son objectif puisqu'elle se concentre actuellement sur son système de propulsion à l'eau. Par ailleurs, elle a été reprise par Bradford Space en date du 1^{er} janvier 2019.

En réponse à la question parlementaire n° 295 du 31 janvier 2019, le Ministre de l'Economie a précisé que « suite à la reprise de DSI par Bradford Space, une réunion entre le nouvel actionnaire et des hauts représentants du ministère de l'Economie a eu lieu fin janvier 2019 afin de s'échanger sur les intentions du repreneur. A ce stade, Bradford Space prépare un nouveau plan d'affaires pour l'ancienne filiale luxembourgeoise de DSI. En attendant un nouveau plan d'affaires, aucun nouvel accord ou « Mémoire d'Entente » n'a été conclu et aucun nouvel engagement n'a été pris afin que Deep Space Industries continue ses activités au Luxembourg après la reprise par Bradford Space. »

Par ailleurs, en 2017, Spire Global s'est installé au Luxembourg et le Luxembourg Future Fund a pris une participation directe dans cette entreprise. La Cour note que Spire Global n'est pas actif dans le secteur de l'exploration et de l'utilisation des ressources spatiales, mais au niveau des activités de télécommunication par satellite.

3.7. Conclusion

D'après l'exposé des motifs du projet de loi 7093 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace, « l'objectif du Gouvernement est que l'initiative « SpaceRessources.lu » donne in fine naissance à une industrie du « new space » qui permettra d'accéder à des ressources minérales, l'objectif étant de stimuler la croissance économique sur Terre et d'offrir, pour le bien et dans l'intérêt de tous les pays et de leurs habitants, de nouveaux horizons à l'exploration spatiale. Le Luxembourg souhaite promouvoir ces nouvelles activités de l'espace afin de contribuer à l'exploration pacifique et à l'utilisation durable des ressources de l'espace pour le bien de l'humanité. »

La Cour est d'avis qu'il importerait que les responsables de l'initiative « space mining » dressent régulièrement un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés.

Selon la Cour, il serait souhaitable que les objectifs de l'initiative soient davantage explicites et mesurables sur base d'indicateurs de performance appropriés permettant d'évaluer de façon claire et objective leur réalisation.

Pareils indicateurs devraient être pertinents, disponibles à des intervalles réguliers, intelligibles et dotés d'une fiabilité avérée.

Le ministère de l'Economie serait ainsi amené à rendre compte à la Chambre des députés de l'utilisation faite des crédits qui lui ont été confiés sur base d'un rapport comprenant des indicateurs de performance et indiquant, le cas échéant, les raisons pour lesquelles les objectifs préalablement fixés n'auraient pas été atteints. Cette façon de procéder renforcerait également la transparence des informations financières au sujet de l'initiative.

4. Commentaire du budget des recettes

4.1. Considérations générales

Dans le présent chapitre, la Cour commente d'abord l'évolution générale des recettes budgétaires, ensuite, les recettes provenant du secteur financier, les recettes d'accises et de TVA liés à la vente de carburants et, finalement, les hypothèses de croissance de certaines catégories d'impôts directs et indirects et leurs particularités.

Remarques préliminaires

Le projet de loi budgétaire pour l'exercice 2019 prévoit à l'article 41 de modifier l'article 3, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dans les termes suivants :

« (1) Le budget de l'Etat se compose d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses, d'un budget des recettes et des dépenses pour ordre ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses concernant les opérations financières. ».

Concernant l'évolution des recettes budgétaires, la Cour tient compte, dans ce qui suit, du rapprochement méthodologique proposé entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat tel qu'il se dégage des opérations de structuration présentées aux tableaux de l'exposé introductif du projet de budget 2019.

Il faut encore relever que le rapprochement proposé concerne notamment les impôts indirects et autres recettes alors que les impôts directs ne subissent aucune modification. Suivant les chiffres présentés à la page 23* de l'exposé introductif, le montant total des opérations de rapprochement s'élève au niveau des recettes budgétaires à quelque 1.084 millions d'euros pour 2019.

Finalement, la Cour a tenu compte de l'impact budgétaire à partir de l'exercice 2017 de la réforme fiscale dont les répercussions ont été évaluées comme suit

- 2017 373,2 millions d'euros ;
- 2018 502,9 millions d'euros ;
- 2019 524,4 millions d'euros ;
- 2020 524,4 millions d'euros.

4.2. Evolution des recettes budgétaires

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 25*), « les prévisions de recettes pour 2019 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et tiennent compte des développements conjoncturels observés pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes, dans sa nouvelle structure, table sur 16.601,7 millions d'euros pour l'exercice 2019, soit une diminution de 363,7 millions d'euros ou de 2,1% par rapport au compte prévisionnel 2018 dans sa version nouvellement structurée.

Comparées au compte général 2017 en suivant la nouvelle structure, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient augmenter de 25,3 millions d'euros, soit 0,2%.

Tableau 4 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en millions d'euros)	Compte général 2017		Budget voté 2018		Compte prévisionnel 2018		Projet de budget 2019		Variation projet de budget 2019 / compte général 2017		Variation projet de budget 2019 / compte prévisionnel 2018	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs	7.692,3	46,4%	7908,4	51,9%	8.794,0	51,8%	8.801,7	53,6%	1.209,4	15,7%	107,7	1,2%
Impôts indirects (suivant nouvelle structure 2019)	6.344,9	38,3%	6718,2	44,6%	6.921,6	40,8%	7.119,9	42,9%	775,0	12,2%	198,3	2,9%
Autres recettes (suivant nouvelle structure 2019)	754,0	4,5%	530,1	3,5%	599,5	3,5%	579,8	3,5%	-174,2	-23,1%	-19,7	-3,3%
Total des recettes courantes et en capital (1) (suivant nouvelle structure 2019)	14.791,2	89,2%	15.056,7	100,00%	16.315,1	96,2%	16.601,4	100%	1.810,2	12,2%	286,3	1,8%
Total des recettes pour opérations financières (2) dont Emprunt nouveau	1.785,2	10,8%	0,3	0,0%	650,3	3,8%	0,3	0,0%	-1.784,9	-100,0%	-650,0	-100,0%
Total des recettes budgétaires (1) + (2) (suivant nouvelle structure 2019)	16.576,4	100%	15057,0	100%	16.965,4	100%	16.601,7	100%	25,3	0,2%	-363,7	-2,1%

4.2.1. Recettes courantes et en capital

En 2019, les recettes courantes et en capital s'élèveront à 16.601,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 286,3 millions d'euros (+1,8%) par rapport au compte prévisionnel 2018 et de 1.810,2 millions d'euros (+12,2%) par rapport au compte général 2017.

Les recettes courantes et en capital de l'exercice 2019 se composent d'impôts directs à raison de 8.901,7 millions d'euros, d'impôts indirects à raison de 7.119,9 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 579,8 millions d'euros.

4.2.1.1. Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les impôts directs sont évalués à 8.901,7 millions d'euros, soit +15,7% (+1.209,4 millions d'euros) par rapport au compte général 2017 et +1,2% (+107,7 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2018.

La quote-part des impôts directs peut être évaluée à 53,6% dans le total des recettes courantes et en capital.

Le produit estimé de ces impôts pour 2019 se répartit de la façon suivante :

Tableau 5 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	BV 2018 (en millions)	CP 2018(en millions)	PB 2019 (en millions)	Variation CP2018/PB2019	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	734,0	766,0	810,0	+44,0	+5,8%
Impôt sur le revenu des collectivités	1.715,0	2.302,9	2.050,0	-252,9	-11,0%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.830,0	3.899,1	4.265,0	+365,9	+9,4%
Impôt sur les revenus de capitaux	352,0	509,1	445,0	-64,1	-12,6%
Impôt sur la fortune	574,0	682,2	670,0	-12,2	-1,8%
Autres impôts directs	603,4	634,7	661,7	+27,0	+4,3%
Total	7.808,4	8.794,0	8.901,7	+107,7	+1,2%

Sources : projet de budget 2019; tableau : Cour des comptes

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2019, le projet de budget table sur une augmentation de 44,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2018, soit +5,8%.

Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devraient se chiffrer respectivement à 2.050 millions d'euros, soit une baisse de 252,9 millions d'euros (-11,0%), et à 4.265 millions d'euros, soit une augmentation de 365,9 millions d'euros (+9,4%) en 2019.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 445 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit une diminution de 64,1 millions d'euros (-12,6%) par rapport au compte prévisionnel 2018.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 670 millions d'euros en 2019, soit une baisse de 1,8% ou de 12,2 millions d'euros.

Les autres impôts directs, dont notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, devraient connaître une progression globale de 27 millions d'euros (+4,3%).

4.2.1.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires, les impôts indirects s'élèveront à 7.119,9 millions d'euros (+2,9% par rapport au compte prévisionnel 2018). La quote-part des impôts indirects peut être évaluée à 42,9% dans le total des recettes courantes et en capital.

Suivant le tableau ci-dessous, le produit brut de la TVA (nouvelle structure) pour 2019 est estimé à 3.888,5 millions d'euros. Il s'agit d'une hausse de 4,4% par rapport aux recettes enregistrées au compte prévisionnel 2018. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL (nouvelle structure) devrait s'établir à 979,6 millions d'euros, soit une diminution de 2,9% par rapport au compte prévisionnel 2018.

En 2019, la taxe d'abonnement devrait se situer à un niveau presque identique qu'en 2018 à savoir 1.027 millions d'euros (+0,3%). Les recettes relatives aux droits d'enregistrement sont censées diminuer de 8 millions d'euros alors que les recettes des autres impôts indirects (nouvelle structure) sont évaluées à 873,8 millions d'euros pour l'année à venir.

Tableau 6 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	BV 2018 (en millions)	CP 2018 (en millions)	PB 2019 (en millions)	Variation CP2018/PB2019	
				en millions	en %
Recettes de TVA (nouvelle structure 2019)	3.680,1	3.723,9	3.888,5	+164,6	+4,4
Recettes communes UEBL (nouvelle structure 2019)	925,0	982,5	979,6	-2,9	-0,0
Taxe d'abonnement	1.054,0	1.026,7	1.027,0	+0,3	0,0
Droits d'enregistrement	295,0	359,0	351,0	-8,0	-2,2
Autres impôts indirects (nouvelle structure 2019)	764,1	829,5	873,8	+44,3	+5,3
Total	6.718,2	6.921,6	7.119,9	+198,3	+2,9

Sources : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes enregistrées au compte prévisionnel 2018 et au projet de budget 2019.

Tableau 7 : Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects

	IRC (*)	RTS	TVA(**)	TAB
CG 2015	1.625,6	3.190,1	3.461,0	918,7
CG 2016	1.580,6	3.315,7	3.465,6	903,5
CG 2017	1.966,4	3.411,6	3.407,1	971,7
CP 2018	2.302,9	3.899,1	3.723,9	1.026,7
PB 2019	2.050,0	4.265,0	3.888,5	1.027,0

(*) Après déduction impôt de solidarité

(**) Recettes brutes (ancien p.o. 5)

Source : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Pour ce qui est de l'évolution des principales recettes d'impôts directs et indirects des exercices 2017 à 2019, la Cour renvoie au point 4.4 du présent avis où ces recettes sont examinées de manière plus détaillée.

4.2.1.3. Autres recettes

Sous la rubrique autres recettes, le projet de budget 2019 prévoit toute une série de recettes fiscales et non fiscales ainsi que les recettes en capital constituées principalement des droits de succession. Pour 2019, ces recettes sont évaluées à 579,8 millions d'euros, soit une baisse de 19,7 millions d'euros (-3,3%) par rapport au compte prévisionnel 2018. Ce montant provient principalement des recettes domaniales (89,8 millions d'euros), des recettes des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (130 millions d'euros), des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (P&T : 20 millions d'euros, BCEE : 40 millions d'euros) ainsi que des intérêts de fonds en dépôt (2 millions d'euros). Les droits de succession sont évalués à 85 millions d'euros.

4.2.2. Recettes budgétaires pour opérations financières

Pour 2019, il est prévu d'introduire à côté des budgets courants et en capital un budget des opérations financières qui reprend toutes les opérations financières sur actifs et passifs financiers actuellement regroupées au niveau du budget en capital. Il s'agit essentiellement d'enregistrer dans ce budget les produits d'emprunts nouveaux.

Il convient de relever que, suivant l'article 42 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement est autorisé d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 1.000 millions d'euros qui devront contribuer au financement des investissements de l'Etat.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que la pratique d'affecter directement une partie des recettes d'emprunts au Fonds des routes et Fonds du rail est arrêtée. Leur alimentation se fera dorénavant par le biais d'articles budgétaires prévus au budget des dépenses en capital.

4.3. Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier et de la consommation de carburant

Dans ce qui suit, la Cour entend mettre en évidence la part prépondérante des recettes fiscales du secteur financier.

4.3.1. Le secteur financier

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

Le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier entre 2014 et 2018 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'impôt sur le revenu des

collectivités, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

Tableau 8 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2014	1.586,6	1.138,0	3.246,3	769,1	255,9	112,2	274,0	222,7	2.242,0	41,8%
2015	1.748,0	1.193,6	3.437,6	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	41,8%
2016	1.699,6	1.179,8	3.573,0	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	43,0%
2017	2.114,4	1.586,7	3.676,3	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	46,2%
2018	2.476,2	1.883,5	4.201,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	48,0%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2018, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 3.777,6 millions d'euros, soit 48% des seules catégories d'impôts figurant au tableau. Comparé à l'exercice 2014, la contribution du secteur financier a progressé de 68,5% (+1.535,6 millions d'euros). Cette évolution s'explique principalement par la bonne marche des affaires financières et boursières constatée sur la période 2014 à 2018.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées entre 2014 et 2018

Tableau 9 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
2014	71,7	23,7	43,9	81,3
2015	68,3	23,5	46,7	81,2
2016	69,4	23,7	59,3	79,1
2017	75,0	23,8	54,3	81,4
2018	76,1	23,2	68,2	84,0

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2018, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 76,1%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires reste assez stable pour s'établir à 23,2%.

La part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux et de l'impôt sur la fortune s'est élevée respectivement à 68,2% et à 84% en 2018.

Le tableau suivant renseigne sur la part des impôts du secteur financier dans les impôts directs visés ci-dessus.

Tableau 10 : Part relative du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs (en %)

	Secteur financier	Impôts directs	Part dans les impôts directs (%)
2014	2.242,0	6.226,7	36,0
2015	2.453,4	6.826,0	35,9
2016	2.647,0	7.155,4	37,0
2017	3.088,0	7.692,3	40,1
2018	3.777,6	8.794,0	43,0
2019*	3.272,4	8.901,7	36,8

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2014-2017, Projet budget 2019 ;
tableau : Cour des comptes

*Estimation de la Cour : Moyenne de la part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (IRC, RTS, CAP, FOR) au cours des années 2014 à 2018 appliquée aux montants inscrits au projet de budget 2019

Il ressort du tableau ci-dessus que la part du secteur financier s'établit à 43% dans les impôts directs au cours de l'année 2018. Elle peut être estimée à quelque 37% pour 2019 (à quelque 20% dans les recettes courantes).

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

Tableau 11 : Impôt commercial communal en provenance du secteur financier (en millions d'euros et en %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	564,2	602,2	710,3	797,9	960,8	960,0
dont secteur financier	377,7 (66,9%)	379,2 (63,0%)	475,0 (66,9%)	569,2 (71,3%)	661,3 (68,8%)	647,0* (67,4%)*

Source : Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2014-2017, Projet budget 2019 ;
tableau : Cour des comptes ;
*Estimation de la Cour

Ainsi, au cours des années 2014 à 2018, le produit de cet impôt s'est élevé à plus de 727 millions d'euros en moyenne. Un peu moins de 68% des recettes ont été générées par le secteur financier.

La Cour estime à 647 millions d'euros le montant de l'ICC à encaisser en provenance du secteur financier pour l'exercice 2019.

Afin d'évaluer de manière plus précise la contribution du secteur financier, il y a lieu de considérer également les activités boursières.

Le rendement de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés est présenté au tableau suivant.

Tableau 12 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (en millions d'euros)

2014	2015	2016	2017	2018
770,5	918,7	903,5	971,7	1.026,7

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Comptes généraux 2014-2017, Projet budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

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

Tableau 13 : Recettes d'impôt en provenance du secteur financier (en millions d'euros)

2014	2015	2016	2017	2018
3.389,0	3.751,3	4.025,5	4.628,9	5.465,6

Source : Administrations fiscales, Comptes généraux 2014-2017, Projet budget 2019 ;
tableau : Cour des comptes

La Cour évalue à 5.465,6 millions d'euros la contribution du secteur financier dans les recettes de l'Etat pour 2018, soit une progression de 61,2% par rapport à l'exercice 2014.

Vu que l'ICC est un impôt communal prélevé par l'administration des contributions directes pour comptes des communes, il ne transite pas par le budget des recettes de l'Etat mais par le budget des recettes pour ordre. Après ajustement, la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales (impôts directs et indirects) enregistrées au compte prévisionnel 2018 s'élève à 30,6%.

4.3.1.1. Sociétés de participation financière

L'analyse de la répartition à l'intérieur du secteur financier permet de constater que pour les années 2014 à 2018 les sociétés de participation financière (SOPARFI) ont connu une progression importante tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

Tableau 14 : Contribution des sociétés de participation financière (SOPARFI) dans les recettes du secteur financier (en millions d'euros et en %)

	Secteur financier	SOPARFI en millions	Contribution SOPARFI en %
2014	2.242,0	787,3	35,1%
2015	2.453,4	828,7	33,8%
2016	2.647,0	1.063,1	40,2%
2017	3.088,0	1.226,7	39,7%
2018	3.777,6	1.678,8	44,4%

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

Entre 2014 et 2018, les recettes des impôts analysées en provenance des SOPARFI ont progressé de 113,2% pour se situer à 1.678,8 millions d'euros, soit 44,4% de la contribution du secteur financier en 2018.

Pour l'exercice à venir, la Cour estime à quelque 1.265 millions d'euros la contribution des SOPARFI dans les recettes du secteur financier.

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

Tableau 15 : Sociétés de participation financière (SOPARFI) (en % des impôts en provenance du secteur financier)

	IRC	RTS	FOR	CAP
2014	39,3	10,6	69,7	92,2
2015	33,7	12,4	65,3	93,4
2016	35,5	13,5	81,1	93,2
2017	34,2	14,9	85,2	94,5
2018	38,1	14,4	84,7	96,7

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

Le tableau ci-dessus montre que la part des SOPARFI dans l'IRC et la RTS reste plus au moins stable et que la part des SOPARFI au niveau des impôts sur la fortune et les capitaux est considérable.

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

4.3.1.2. Recommandations de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union Européenne

La Cour renvoie aux recommandations de la Commission européenne et du Conseil de l'UE du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2018 qui retiennent que « Comme indiqué dans la recommandation concernant la zone euro, la lutte contre les stratégies de planification fiscale agressive est essentielle pour éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises, assurer un traitement équitable des contribuables et préserver les finances publiques. Les répercussions des stratégies de planification agressive des contribuables entre les États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales en complément de la législation de l'Union. Malgré la taille de son secteur financier, le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB suggère que les règles fiscales luxembourgeoises sont utilisées par les entreprises qui pratiquent la planification fiscale agressive. La majorité des investissements directs étrangers est détenue par des « entités à vocation spéciale ». L'absence de retenues à la source sur les paiements de redevances et d'intérêts versés à l'étranger (c'est-à-dire effectués par des résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) et l'exonération de retenue à la source sur les paiements de dividendes dans certaines situations peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas imposables non plus dans la juridiction du bénéficiaire. La Commission prend acte des mesures positives prises par le Luxembourg (à titre d'exemple, l'adoption d'un régime fiscal favorable aux brevets conforme aux règles internationales). Sur la base d'échanges

récents avec les autorités luxembourgeoises, la Commission poursuivra son dialogue constructif pour lutter contre les stratégies de planification agressive des contribuables. ».

4.3.1.3. Modification du cadre fiscal national

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2018, la Cour s'est référée, entre autres, à la directive (UE) 2016/1164 établissant les règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur dite « directive ATAD » (Anti Tax Avoidance Directive) et qui regroupe les dispositions communautaires se basant sur les conclusions des actions engagées par l'OCDE dans le cadre de la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (projet BEPS).

Il est à rappeler que cette directive prévoit cinq mesures anti-évasion : une limitation des surcoûts d'emprunt, une imposition à la sortie sur les plus-values latentes d'actifs transférés, une clause anti-abus générale, des règles sur les sociétés étrangères contrôlées et une mesure de lutte contre les dispositifs hybrides.

La Cour avait noté que les nouvelles dispositions fiscales communautaires exigent « une réforme rapide du cadre fiscal national afin de le mettre en conformité avec les nouvelles règles du projet BEPS » et que « les ajustements du dispositif légal en matière de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices viennent de commencer. ».

La loi du 21 décembre 2018 a transposé en droit national la directive ATAD. Concernant la mesure de la limitation de la déductibilité des intérêts, l'article 4 du projet de loi budgétaire prévoit de reformer le régime d'intégration fiscale lié à l'adaptation de la règle de limitation de déductibilité des intérêts pour les groupes en intégration fiscale.

La Cour est d'avis que les prévisions de recettes des prochaines années doivent tenir compte des répercussions financières dues à ces nouvelles régulations.

4.3.2. Les recettes provenant de la consommation de carburant

Dans le cadre de son avis sur le projet de l'exercice 2018, la Cour avait présenté les principaux objectifs et constats de l'étude Ewringmann intitulée « Ermittlung und Bewertung der positiven und negativen Wirkungen des Treibstoffverkaufs unter besondere Berücksichtigung negativer externer Umwelt- und Gesundheitseffekte – Status quo 2012 und massnahmeninduzierte Veränderungen ».

Le gouvernement a mis en place un groupe de travail interministériel chargé

- de procéder à un monitoring régulier de l'évolution des ventes de carburants fossiles ;

- d'évaluer les mesures permettant la réduction progressive des ventes de produits pétroliers en respectant l'accord de Paris et en maintenant l'équilibre au niveau des recettes budgétaires ;
- de proposer des modèles alternatifs y compris les possibilités d'accises sur la mobilité électrique discutée dans le cadre de la stratégie de Troisième Révolution Industrielle.

La Cour est en attente des constatations et recommandations à formuler par ce groupe de travail afin de pouvoir se prononcer sur l'évolution future des recettes provenant de la consommation de carburant.

Etant donné que les recettes budgétaires liées à la vente de carburants (diesel et essence 95-pb) restent, du moins à court terme, toujours conséquentes, la Cour entend présenter ci-après les parts payées (accises et TVA) par les différents groupes de consommateurs, à savoir professionnels du secteur des transports, résidents et non-résidents.

Pour ce qui est du diesel, 75% de la consommation concerne le transport professionnel alors que 25% sont consommés à raison de 25% par les résidents et à raison de 75% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).

La consommation de l'essence (95-pb) se répartit comme suit : 35% par les résidents ; 65% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% « tourisme »).

Le tableau suivant présente les consommations totales de diesel et d'essence (95-pb) au cours des années 2016 à 2018.

Tableau 16 : Consommations totales de diesel et d'essence (95-pb)

Diesel (millions litres)			Essence (95-pb)(millions litres)		
2016	2017	2018	2016	2017	2018
1.928,5	1.997,2	2.137,5	391,3	406,8	448,3

*Source : Administration des douanes et des accises ;
Calculs et tableau : Cour des comptes*

En 2017, les consommations de diesel et d'essence se situent respectivement à 1.997,2 et 406,8 millions de litres. Par rapport à 2016, la Cour note une augmentation de la consommation de 6,2% pour le diesel et de 3,9% pour l'essence.

Le tableau suivant présente les parts payées en 2017 par les différents groupes de consommateurs.

Tableau 17 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2017
(en millions d'euros)

2017	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	Professionnels et non-résidents	
Accises	107,6	501,8	247,6	857,0	749,	87,4%
TVA (17%)	41,4	-	97,4	138,7	97,4	70,2%
Total	149,0	501,8	345,0	995,7	846,8	85,0%

Source : Administration des douanes et des accises ; Calculs et tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que l'administration concernée a encaissé 995,7 millions d'euros (2016 : 960,5 millions d'euros) en matière d'accises et de TVA en 2017, soit une augmentation de 3,7% par rapport à l'exercice 2016.

Les recettes fiscales payées par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports, se chiffrent à 846,8 millions d'euros, soit 85% du total des recettes encaissées (87,4% des recettes d'accises et 70,2% des recettes de TVA).

En 2018, les consommations de diesel et d'essence se situent respectivement à 2.137,5 et 448,3 millions de litres. Par rapport à 2017, la Cour note une nouvelle augmentation conséquente de la consommation de 7% (+140,3 millions litres) pour le diesel et de 10,2% (+41,5 millions litres) pour l'essence.

Le tableau suivant présente les parts payées en 2018 par les différents groupes de consommateurs.

Tableau 18 : Recettes d'accises et de TVA des consommateurs de carburant pour 2018
(en millions d'euros)

2018	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	Professionnels et non-résidents	
Accises	117,3	537,1	268,9	923,2	806,0	87,3%
TVA (17%)	45,0	-	105,6	150,6	105,6	70,1%
Total	162,3	537,1	374,5	1.073,8	911,5	84,9%

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

L'administration concernée a dès lors encaissé 1.073,8 millions d'euros (2017 : 995,7 millions d'euros) en matière d'accises et de TVA en 2018, soit une augmentation de 7,8% par rapport à l'exercice 2017.

Les recettes fiscales payées par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports, se chiffrent à 911,5 millions d'euros, soit 84,9% du total des recettes encaissées (87,3% des recettes d'accises et 70,1% des recettes de TVA).

Compte tenu de la définition du « touriste à la pompe » telle qu'elle se dégage de l'étude Ewringmann et des informations de l'administration compétente, la consommation de carburant pouvant être attribuée aux non-résidents privés, à qualifier de « touristes à la pompe » au sens strict, ne représente que 5% de la consommation totale. Il se dégage un montant de moins de 20 millions d'euros en termes de recettes d'accises et de TVA pour 2018.

Finalement, la Cour tient à signaler que les recettes en provenance de la consommation de carburant doivent croître suite à la hausse des prix à partir du 1^{er} mai 2019. Ainsi, les taux d'accises applicables à partir de cette date s'élèveront respectivement pour l'essence à 472,0946 euros/1000 litres (+10 euros/1000 litres) et pour le diesel à 355 euros/1000 litres (+20 euros/1000 litres). Ces recettes additionnelles seront imputées à raison de 50% sur l'article budgétaire relatif aux droits d'accise autonomes sur certaines huiles minérales et sur l'article budgétaire relatif à la contribution changement climatique prélevée sur les carburants.

4.4. Analyse des principaux impôts directs et indirects

4.4.1 Introduction

Depuis l'exercice 2002, la Cour des comptes analyse l'évolution de certaines recettes fiscales dans la mesure où celles-ci peuvent présenter des écarts importants entre la planification et la réalisation, engendrant au compte général de l'Etat des plus- ou moins-values considérables. Il s'agit de :

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

Dans ses avis successifs sur les projets de budget, la Cour a régulièrement mis en évidence un certain nombre de particularités propres à ces impôts dont la volatilité peut largement dépasser les incertitudes inhérentes aux facteurs économiques sous-jacents.

4.4.2 Les hypothèses de croissance

A l'image des années précédentes, la Cour présente au tableau ci-dessous les recettes encaissées en 2018 ainsi que les hypothèses de croissance des principales catégories d'impôts directs et indirects.

Tableau 19 : Hypothèses de croissance du projet de budget 2019

Impôt	Budget voté 2018	Compte prévisionnel 2018	Ecart 2018	Projet de budget 2019	
				Millions euros	en % par rapport au compte prévisionnel
IRC	1.715,0	2.302,9	587,9	2.050,0	-11,0%
RTS	3.830,0	3.899,1	69,1	4.265,0	+9,4%
ASS	734,0	766,0	32,0	810,0	+5,8%
CAP	352,0	509,1	157,1	445,0	-12,6%
FOR	574,0	682,2	108,2	670,0	-1,8%
TVA	3.680,1	3.723,9	43,8	3.888,5	+4,4%
TAB	1.054,0	1.026,7	-27,3	1.017,0	0,0%
ENR	295,0	359,0	64,0	351,0	-2,2%
Total	12.234,1	13.268,9	1.034,8	13.507,0	+1,8%

Source : *Projet de budget 2019 ; Tableau : Cour des comptes,*

Par rapport au budget voté 2018, trois impôts ont produit des plus-values considérables, à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités (+588 millions d'euros), l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (+157 millions d'euros) et l'impôt sur la fortune (+108 millions d'euros). D'autres, tels que l'impôt retenu sur les traitements et salaires (69 millions d'euros), la TVA (44 millions d'euros), les droits d'enregistrement (64 millions d'euros) produisent un écart moins important alors que la taxe d'abonnement affiche une moins-

value de 27 millions d'euros. Au total, les impôts analysés par la Cour ont généré une plus-value de 1.035 millions d'euros par rapport au budget voté 2018.

Dans le cadre du présent avis, trois impôts ne sont pas considérés, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, l'impôt sur la fortune et les droits d'enregistrement.

4.4.3 L'impôt sur le revenu des collectivités

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

Toutefois, le niveau des avances et l'évolution des soldes qui sont les facteurs comptables déterminants de la perception de cet impôt restent encore largement inconnus.

Le compte prévisionnel de l'exercice 2018 laisse entrevoir une plus-value de 588 millions d'euros par rapport au budget voté de 2018 qui s'explique par un recours extraordinaire aux soldes d'impôts d'années antérieures de 725 millions d'euros. D'après l'administration concernée, il s'agit de l'effet de l'introduction du dépôt électronique et de l'imposition automatique des revenus des collectivités en provenance du secteur des activités financières et d'assurance ce qui a permis d'accélérer la collection de cet impôt.

Tableau 20 : Avances et recours aux soldes d'impôt

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Années antérieures	289,2	317,1	335,7	557,1	725,4	697,0
Année courante	1.186,3	1.308,5	1.244,9	1.409,3	1.577,5	1.353,0
	1.475,5	1.625,6	1.580,6	1.966,4	2.302,9	2.050,0

(Après déduction de l'impôt de solidarité) ; Source : Administration des contributions directes ; Tableau : Cour des comptes ; (*) estimation : Cour des comptes

Le projet de budget pour 2019 prévoit un montant de 2.050 millions d'euros, soit une baisse de 11% par rapport au compte prévisionnel de 2018. Partant d'une relative stabilité du rapport avances/soldes retenue par l'administration concernée, le recours aux soldes devrait atteindre quelque 697 millions d'euros en 2019.

La Cour donne à considérer que l'introduction de l'auto-imposition permet à l'administration concernée de résorber les soldes d'impôt accumulés au cours des dernières années.

La prévision au titre de l'IRC pour 2019 (2.050 millions d'euros, soit une diminution de 11%) peut paraître raisonnable en ce sens qu'elle retrouve un niveau comparable à 2017 et qu'elle tient compte des effets de la réforme fiscale dont l'impact est évalué à 118 millions d'euros.

La Cour tient à souligner que l'évolution de l'IRC devra encore intégrer les effets de la diminution du taux de 18% à 17% et de l'élargissement de la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de l'IRC (15%) de 25.000 à 175.000 euros. Le déchet fiscal de ces mesures est évalué à 50 millions d'euros à partir de 2020.

4.4.4 L'impôt retenu sur les traitements et salaires

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

Mis à part l'exercice 2014, la RTS a toujours été un impôt relativement stable dont les prévisions budgétaires ne s'écartaient guère plus de 3-6% des montants encaissés.

Tableau 21 : Evolution RTS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	3.012,6	3.190,1	3.315,7	3.411,6	3.899,1	4.265,0
(en %)	+8,7%	+5,9%	+3,9%	+2,9%	+14,3%	+9,4%

(Après déduction de l'impôt de solidarité) ; Source : Administration des contributions directes ; Tableau : Cour des comptes

Pour 2018, le compte prévisionnel affiche une plus-value de 69 millions d'euros (soit +1,8%) par rapport au budget voté.

Dans le cadre de son avis pour le projet de budget 2018, la Cour avait mis en doute la progression retenue de +9,1% pour 2018, sachant qu'elle aurait dû tenir compte d'un déchet fiscal estimé à 275 millions d'euros pour la seule année 2018.. Force est de constater que la RTS a évolué de manière encore plus favorable qu'initialement prévu pour se situer à 3.899,1 millions d'euros, soit une progression de 14,3% par rapport aux recettes effectivement encaissées en 2017.

Par rapport au compte prévisionnel 2018, la RTS devrait progresser de 9,4% pour atteindre les 4.265 millions d'euros (+365,9 millions d'euros) inscrits au projet de budget 2019.

Au vu des chiffres relatifs à l'évolution du PIB en valeur (+4,1%), des salaires nominaux et du nombre des salariés et de la masse salariale en découlant (de l'ordre de +6%) et des allègements

fiscaux accordés par la réforme de 2017 dont le déchet est évalué à 275 millions d'euros ainsi que l'introduction d'un nouveau crédit d'impôt dénommé « crédit d'impôt salaire social minimum » (impact fiscal : -60 millions d'euros par an), la prévision RTS semble être optimiste.

4.4.5 L'impôt retenu sur les revenus de capitaux

L'impôt sur le revenu des capitaux est prélevé sur les revenus de capitaux mobiliers, notamment sur les dividendes, les parts de bénéficiaires, les arrérages et les intérêts d'obligations. Le rendement annuel de cet impôt dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable et ne dégage, de par sa nature, que des soldes d'impôt insignifiants (précompte à la source).

En 2018, l'IRCAP a produit une recette de 509,1 millions d'euros, soit une plus-value de quelque 157 millions d'euros (soit +44,6%), par rapport au montant retenu au projet de budget de cette année. Cette plus-value trouve son origine dans des recettes additionnelles en provenance du secteur financier et notamment des SOPARFI qui ont versé 143,3 millions d'euros supplémentaires (+74,5%) en 2018. (192,3 millions d'euros en 2017 contre 335,6 millions d'euros en 2018).

Tableau 22 : Evolution IRCAP

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	255,8	298,7	367,7	374,8	509,1	445,0
(en %)	+9,9%	+16,8%	+23,1%	+1,9%	+35,8%	-12,6%

Source : Administration des contributions directes ; Tableau : Cour des comptes

Le projet de budget 2019 prévoit un montant de 445 millions d'euros, soit une diminution de 12,6% par rapport aux recettes encaissées en 2018.

Dans un contexte de craintes d'un ralentissement conjoncturel international (PIB en vol zone euro : +1,8% pour 2018 contre +1,5% pour 2019), la Cour considère la prévision budgétaire comme prudente.

4.4.6 La taxe brute sur la valeur ajoutée

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En raison de ses particularités comptables, cet impôt pouvait afficher une volatilité largement supérieure aux fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. Quasiment inexistant au courant de la décennie précédente, l'écart entre « montants à encaisser » et « montants à rembourser » a pu afficher des soldes nets à rembourser mettant en doute la fiabilité du montant inscrit aux comptes généraux. A préciser qu'un solde net à rembourser constitue une dette de l'administration centrale vis-à-vis de l'économie, une dette qui, jusqu'au moment de sa restitution, va artificiellement gonfler les montants encaissés au titre de cet impôt.

La Cour se doit de relever qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer sur l'évolution du solde net à rembourser à la fin de l'exercice 2018 alors qu'elle n'est pas en possession des données nécessaires.

Au vu des chiffres présentés au tableau ci-dessous, les recettes TVA ont baissé substantiellement à partir de 2015 suite au déchet de recettes en matière de commerce électronique. Le relèvement de certains taux n'a pas pu compenser intégralement les pertes de ces recettes.

En 2018, le compte prévisionnel affiche une recette de 3.723,9 millions d'euros, correspondant à une augmentation de 9,3% par rapport au budget voté. Cette évolution favorable s'explique par un développement des activités économiques nationales et internationales. A noter que quelques 47 millions d'euros proviennent du secteur du commerce électronique.

Tableau 23 : Evolution TVA (anc. p.o. 5)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	3.627,8	3.461,0	3.465,6	3.407,1	3.723,9	3.888,5
(en %)	+5,4%	-4,6%	0,0%	-1,7%	+9,3%	+4,4%

Source : Administration l'enregistrement et des domaines; Tableau : Cour des comptes

Pour 2019, le projet de budget prévoit des recettes de TVA de 3.888,5 millions d'euros. Compte tenu des dernières perspectives économiques disponibles, la Cour considère cette prévision comme réalisable compte tenu de la proposition d'appliquer des taux de TVA super-réduits de 3% sur certains produits électroniques et hygiéniques.

4.4.7 La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

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

Pour 2018, le compte prévisionnel renseigne sur une recette historique de la TAB de 1.026,7 millions d'euros dégageant néanmoins une moins-value de 27,3 millions d'euros. Dès lors, la prévision au budget voté a été surestimée à l'époque. La baisse des activités boursières et des recettes de TAB en résultant s'explique notamment par les conflits commerciaux entre les Etats-Unis et la Chine ainsi qu'un BREXIT sans accord au niveau de l'UE.

Tableau 24 : Evolution TAB

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	770,5	918,7	903,5	971,7	1.026,6	1.027,0
(en %)	+11,4%	+19,2%	-1,7%	+7,5%	+5,6%	0,0%

Source : Administration de l'enregistrement et des domaines ; Tableau : Cour des comptes

Le projet de budget 2019 table sur une recette de 1.027 millions d'euros, soit un montant identique à celui encaissé en 2018. Compte tenu des perspectives d'évolution de l'indice boursier européen Eurostoxx (-4,5% pour 2019), la Cour considère estime que la prévision de cet impôt doit être considérée avec prudence.

4.5. Conclusions

Suivant les chiffres prévisionnels 2018, les huit catégories d'impôts analysées par la Cour ont produit ensemble une plus-value de recette de 1.035 millions d'euros.

Les principales plus-values proviennent de l'impôt sur le revenu des collectivités (+588 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (+157 millions d'euros) et de l'impôt sur la fortune (108 millions d'euros). La seule moins-value constatée concerne la taxe d'abonnement (27 millions d'euros).

L'exercice 2018 a donc largement amorti l'impact de la réforme fiscale 2017 au vu de la plus-value de 1.035 millions d'euros sur les seuls impôts analysés. Dans ce contexte, il est à signaler le recours extraordinaire aux soldes d'impôt grâce à l'introduction de l'auto-imposition des

collectivités en provenance du secteur des activités financières et d'assurance évalué à 725 d'euros millions.

Pour ce qui est de l'exercice 2019, la Cour rappelle que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance du PIB en valeur de +4,1% (PIB en vol : +3,0%). En conséquence, le Gouvernement table pour 2019 sur une progression des recettes budgétaires de 2,1% par rapport au compte prévisionnel 2018.

Les prévisions budgétaires tiennent compte de la réforme fiscale de 2017 et des mesures proposées en faveur des ménages et des entreprises (crédit d'impôt salaire social minimum et abaissement du taux de l'IRC).

La situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est estimée à quelque 4,8 milliards d'euros, y non compris l'ICC, pour 2018, soit quelque 30,6% du montant total des recettes fiscales. La contribution des SOPARFI s'élève à 1.678,8 millions d'euros, soit 44,4% des impôts directs du secteur financier.

Les recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du secteur des transports et des non-résidents sont évaluées à quelque 911,5 millions d'euros pour 2018, soit 84,9% du montant total des recettes sur le carburant ou 5,8% des recettes fiscales. Pour ce qui est du « tourisme à la pompe » au sens strict, la Cour évalue à moins de 20 millions d'euros les recettes fiscales en provenance de cette catégorie de consommateurs de carburant.

5. Commentaire du budget des dépenses

5.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 13 juillet 2018

Le Conseil est d'avis que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et en 2019.

D'après le Conseil, « les autorités luxembourgeoises ont, depuis plusieurs décennies, cherché à diversifier l'économie en développant certains secteurs, parmi lesquels ceux des technologies de l'information et de la communication et de l'espace. Compte tenu des coûts élevés de la main-d'œuvre dans le pays, les activités à plus forte valeur ajoutée offrent la possibilité de débloquer des sources de croissance alternatives. La capacité de l'économie luxembourgeoise à se diversifier dépend donc, dans une large mesure, des secteurs qui sont moins sensibles aux niveaux de coûts de la main-d'œuvre. Ces secteurs s'appuient largement sur la recherche et l'innovation, qui présentent généralement une forte intensité de technologie et de connaissances. (...) Entre 2000 et 2016, le Luxembourg a multiplié par cinq ses dépenses publiques de R&D, qui atteignent 0,60 % du PIB. (...) Toutefois, si l'investissement public en R&D se situe au-dessus de la moyenne de la zone euro, les investissements privés en R&D et les résultats en matière d'innovation, mesurés par le tableau de bord européen de l'innovation, ont continué à décroître. »

D'autre part, le Conseil rend attentif au fait que le Luxembourg devrait manquer son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. Un aspect supplémentaire à surveiller sont les prix de l'immobilier qui ont continué à augmenter. Par ailleurs, des inquiétudes subsistent quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu de la hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population. Le taux d'emploi des personnes âgées reste particulièrement bas et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer leur employabilité et leurs possibilités sur le marché du travail.

Ainsi, dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg pour 2018 et du programme de stabilité pour 2018, le Conseil de l'Union européenne a arrêté le 13 juillet 2018 deux recommandations pour le Luxembourg concernant 2018 et 2019.

Le Conseil recommande au Luxembourg qu'il s'attache, en 2018 et en 2019, à

- « 1. augmenter le taux d'emploi des personnes âgées en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité tout en limitant davantage les départs à la retraite anticipée, en vue d'améliorer également la viabilité à long terme du système de pension ;
2. réduire encore les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises. »

(Journal officiel de l'Union européenne 2018/C 320/15)

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

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

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

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

Pareils engagements européens ont été transposés en droit national par la loi 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. »

Il y a lieu de relever que le projet de loi 7451 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 dispose en son article premier : « Pour la période 2018 à 2019,

l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. Pour la période 2020 à 2022, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. » (page 74*)

Le commentaire des articles du projet de loi précité explique que « la révision à la hausse à partir de 2020 anticipe la fixation de l'OMT sur le plan européen qui interviendra dans le cadre de la prochaine actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC) que le Gouvernement doit transmettre à la Commission européenne pour fin avril 2019.

Cette révision tient compte d'une nouvelle valeur de référence minimum calculée par la Commission européenne début 2019 conformément à la procédure établie sur le plan européen. La hausse de cette valeur de référence résulte quant à elle de la révision vers le haut des dépenses liées au vieillissement démographique à l'horizon 2070 suite aux projections publiées dans le cadre du « Ageing Report 2018 » du groupe de travail européen sur le vieillissement. » (page 76)*

D'après l'article 3 du même projet de loi, l'évolution du solde structurel sur la période 2018 à 2022 serait la suivante :

Tableau 25 : Evolution du solde structurel (en % du PIB)

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel (en % du PIB)	2,6%	0,9%	0,8%	1,1%	1,8%

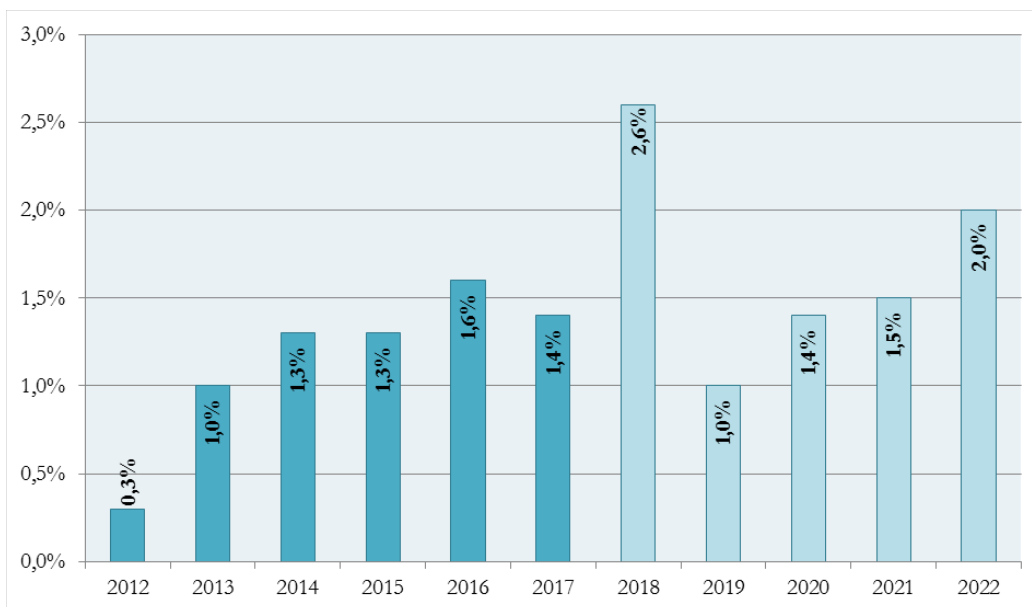
Sources chiffres : projet de loi 7451 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022

Par ailleurs, le projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 évoque que, « le Gouvernement s'engage à maintenir les objectifs suivants :

- respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), tout au long de la période de législature;
- veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (page 20*)

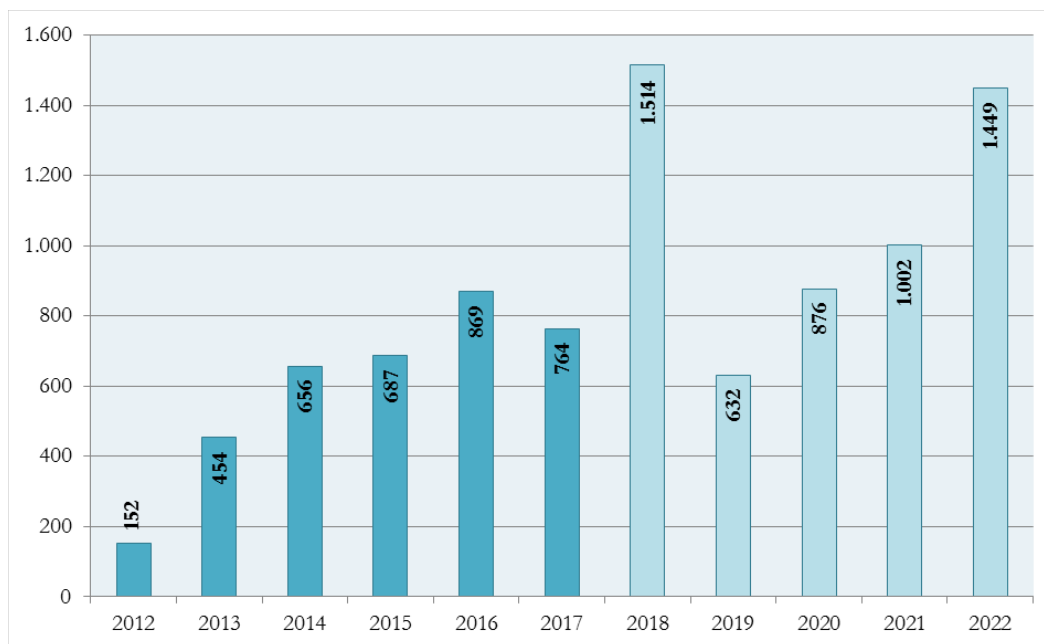
L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2012 à 2022 est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 26 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2019 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 27 : Solde de l'administration publique en millions d'euros



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2019 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

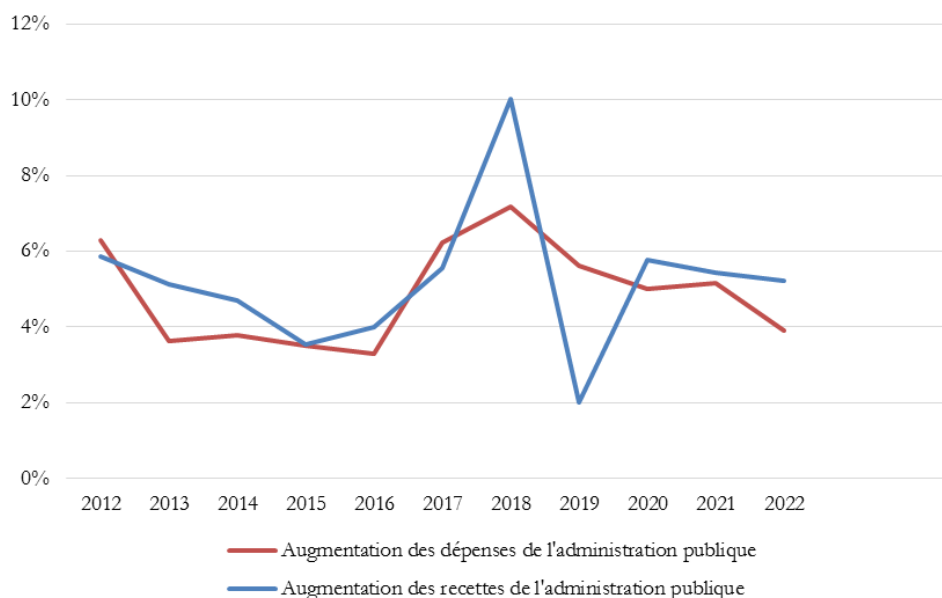
Pour 2018, le Gouvernement s'attend à un résultat exceptionnel avec un surplus de 1,5 milliards d'euros (2,6% du PIB), principalement en raison de l'augmentation au niveau de l'impôt sur le revenu. Le budget 2019 prévoit également un solde positif qui est cependant revu à la baisse avec un excédent de 632 millions d'euros. Par après, la programmation pluriannuelle table sur une évolution positive aboutissant à un résultat atteignant de nouveau 1,5 milliards d'euros en 2022 (2,0% du PIB).

A ce titre, la Commission européenne note dans le cadre du semestre européen 2019 que *« dans la conjoncture actuelle, les finances publiques restent saines et les nombreuses créations d'emploi se traduisent par un chômage réduit. Le pays pourrait soutenir son économie et améliorer les conditions d'une croissance durable en veillant à ce que l'offre de main-d'œuvre et les niveaux de compétences correspondent aux besoins du marché du travail. Cela permettrait indirectement de consolider la santé à long terme des finances publiques. Poursuivre la diversification de l'économie la rendrait plus résiliente, ce qui implique que la communauté des entreprises et investisseurs du pays participe à la transformation technologique et numérique en cours. Des investissements privés et publics sont nécessaires pour encourager l'innovation, pour améliorer le logement et les infrastructures de transport et pour stimuler le développement inclusif des compétences. (...) »*

Néanmoins, des difficultés budgétaires importantes pourraient resurgir à long terme, car le vieillissement de la population et la hausse du ratio des prestations provoquent l'augmentation des dépenses afférentes aux pensions et aux soins de santé. » (document SWD (2019) 1015 final, page 3).

Sur la période 2013 à 2016, les recettes de l'administration publique ont augmenté plus rapidement que les dépenses. Ceci n'a pas été le cas en 2017. L'année 2018 est ensuite caractérisée par une croissance des recettes dépassant largement celle des dépenses (10,0% contre 7,2%). Le budget 2019 prévoit de nouveau une croissance des dépenses (5,6%) dépassant celle des recettes (2,0%). Par après, la programmation pluriannuelle table sur une croissance des recettes légèrement supérieure à celle des dépenses pour la période 2020 à 2022.

Graphique 28 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (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.

Tableau 29 : Soldes (2012 - 2022)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,8
2013	453,6	1,0	-464,0	-1,0	170,6	0,4	747,0	1,6
2014	655,8	1,3	-163,9	-0,3	138,1	0,3	681,6	1,4
2015	686,5	1,3	-261,9	-0,5	198,3	0,4	750,0	1,5
2016	869,0	1,6	-209,5	-0,4	132,9	0,2	945,6	1,8
2017	763,7	1,4	-343,9	-0,6	82,1	0,1	1.025,4	1,9
2018	1.514,0	2,6	121,0	0,2	334,0	0,6	1.059,0	1,8
2019	632,0	1,0	-650,0	-1,1	285,0	0,5	997,0	1,6
2020	876,0	1,4	-515,0	-0,8	340,0	0,5	1.051,0	1,6
2021	1.002,0	1,5	-482,0	-0,7	393,0	0,6	1.091,0	1,6
2022	1.449,0	2,0	-44,0	-0,1	335,0	0,5	1.158,0	1,6

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tout au long de la période 2012 à 2022, l'administration publique présente un solde positif atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.514,0 millions d'euros. Cependant, la situation financière de l'administration publique est caractérisée par un déficit permanent de l'administration centrale (déficit cumulé de l'administration centrale de 2012 à 2022: 3.902,2 millions d'euros), à l'exception de l'exercice 2018, où l'administration centrale affiche un résultat positif de 121,0 millions d'euros.

Ceci s'explique par les transferts très importants faits vers le sous-secteur de la sécurité sociale. A noter que le solde de la sécurité sociale dépasse le milliard d'euros à partir de 2017 pour atteindre 1.158,0 millions d'euros en 2022.

5.3. Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : dette publique consolidée de l'administration publique

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

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics, de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois et des établissements hospitaliers ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui, selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique. L'impact de ces éléments sur le ratio dette publique/PIB se situe à environ 1,5-2,0 points de pourcentage du PIB.

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

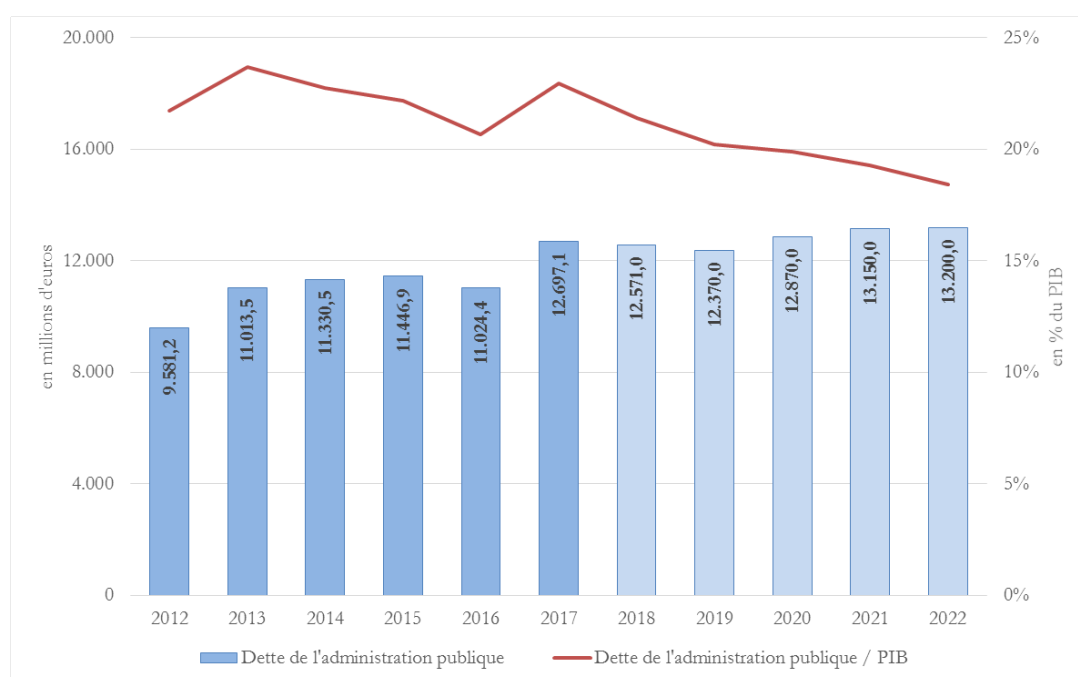
La dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été instituée par la loi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

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

La Cour constate que, mis à part l'exercice 2018, le solde de l'administration centrale est négatif sur toute la période 2012-2022. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique en chiffres absolus.

Le graphique suivant reprend l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2012 à 2022 telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle.

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



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il en découle que la dette de l'administration publique augmente en chiffres absolus pour atteindre 13,2 milliards d'euros fin 2022 alors qu'elle diminue en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut (18,4% du PIB fin 2022).

D'après le projet de loi 7451 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022, « les prévisions pour l'évolution de la dette publique sur la période 2018-2022 se basent sur l'imputation quasi mécanique à partir de 2020 des déficits prévisibles au niveau de l'administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. A noter que l'effet dû à l'acquisition de l'avion militaire est neutralisé en 2021, et que la trajectoire de la dette publique présuppose également l'absence de revenus ou de coûts liés à des cessions ou des prises de

participation par l'Etat. L'endettement des Administrations locales est d'ailleurs supposé rester constant. » (page 69*)

A noter que l'article 42 du projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 dispose que « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.000.000.000 euros au cours de l'année 2019 ainsi qu'au cours des années ultérieures. »

Le commentaire de l'article en question évoque que « *le volume total de l'autorisation visée par le présent article s'explique par la volonté du Gouvernement de préserver une marge de sécurité afin de combler d'éventuels besoins de financement inattendus. Ce montant maximal ne présente aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours de l'exercice 2019.*

Tout produit contribuera au financement des investissements de l'Etat.

Jusqu'en 2018, une partie de ces emprunts (en général 200 millions d'euros pour le Fonds du Rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des Routes) était directement affectée à des fonds spéciaux sans être reprise dans les dotations budgétaires de ces fonds.

Dans le cadre de la réforme concernant le rapprochement entre la loi budgétaire suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 et le système de comptabilisation SEC 2010, il est proposé d'arrêter cette manière de procéder. »

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 explique en outre qu' « *afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public, il convient aussi de considérer les actifs financiers détenus par les administrations publiques (...).*

Comme la Sécurité sociale demeure excédentaire au titre de la période considérée, ses excédents continuent à être affectés au « Fonds de compensation ». Au 31 décembre 2018, cette réserve globale devrait avoir atteint environ 33 pour cent du PIB et, à elle seule, cette réserve dépasse donc le niveau de la dette publique. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10 pour cent du PIB et des avoirs à hauteur de 0,5% du PIB dans le Fonds souverain intergénérationnel.

Les administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total de presque 44 pour cent du PIB, soit plus que le double de la dette publique brute, et la situation financière du secteur public – sur base nette – continue à être positive. » (page 70)*

Selon la Cour, pareil rapprochement ne peut pas être fait pour présenter la situation financière du secteur public.

En effet, les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension. Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures.

En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont surtout été prises sur base de considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que ces actifs détenus par les administrations publiques ne peuvent pas être utilisés pour compenser le déficit de l'administration centrale et des administrations locales.

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

5.4.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

L'exercice budgétaire 2019 se présente comme suit.

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2019 par rapport au compte général de 2017 et au budget définitif de l'exercice 2018.

Tableau 31 : Evolution du projet de budget 2019 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

	2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
				2017/2019		2018/2019	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Recettes courantes	13.688.844.994	13.981.052.042	16.502.714.969	2.813.869.975	20,56%	2.521.662.927	18,04%
Recettes en capital	1.938.904.179	83.494.200	98.744.600	-1.840.159.579	-94,91%	15.250.400	18,27%
Recettes des opérations financières	/	/	305.700	305.700	/	305.700	/
Recettes totales	15.627.749.174	14.064.546.242	16.601.765.269	974.016.095	6,23%	2.537.219.027	18,04%
Dépenses courantes	12.798.233.759	13.396.173.610	15.185.855.439	2.387.621.680	18,66%	1.789.681.829	13,36%
Dépenses en capital	1.476.689.635	1.635.288.255	2.230.771.130	754.081.495	51,07%	595.482.875	36,41%

	2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
				2017/2019		2018/2019	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses des opérations financières	/	/	246.929.110	246.929.110	/	246.929.110	/
Dépenses totales	14.274.923.394	15.031.461.865	17.663.555.679	3.388.632.285	23,74%	2.632.093.814	17,51%
Solde des recettes et dépenses	1.352.825.780	-966.915.623	-1.061.790.410	-2.414.616.190		-94.874.787	

Sources : compte général 2017, projet de budget 2019 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La comparaison des chiffres relatifs aux différents exercices s'avère difficile. En effet, le budget en capital de l'exercice 2017 tient compte de la comptabilisation des produits et remboursements d'emprunts et prêts, repris à partir de 2019 au niveau des recettes et dépenses des opérations financières. D'autre part, l'exercice 2019 se caractérise par l'intégration d'un certain nombre de propositions concernant le rapprochement entre les concepts des finances publiques suivant la méthode SEC2010 et suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

D'après le projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019, les modifications méthodologiques découlant de ce rapprochement auraient comme conséquence d'augmenter les budgets tant des recettes que des dépenses de 1.084 millions d'euros. Hors opérations de rapprochement et hors opérations financières, le budget de l'exercice 2019 présenterait un déficit de 815,2 millions d'euros par rapport à un déficit de 925,8 millions d'euros pour le budget de l'exercice 2018.

5.4.2. Dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 15.185,9 millions d'euros en 2019.

5.4.2.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2017 à 2019.

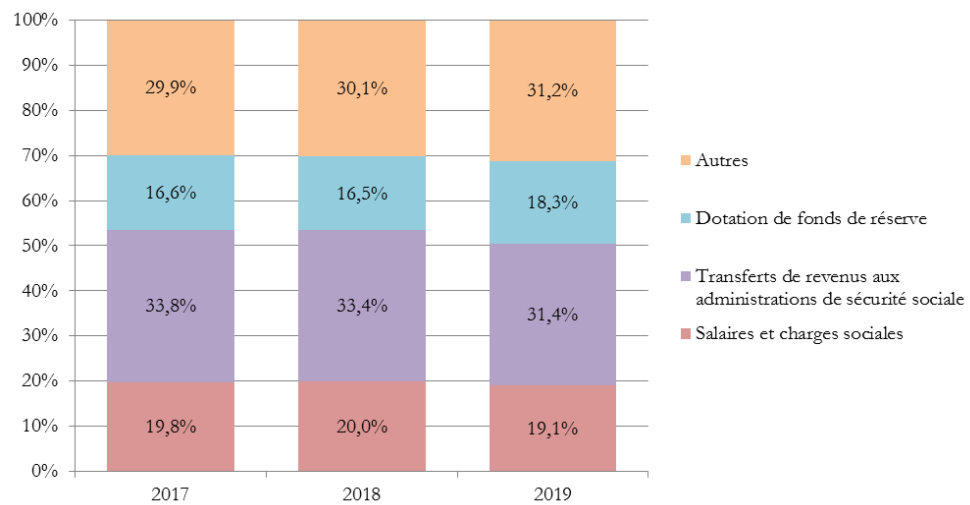
Tableau 32 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
					2017/2019		2018/2019	
					Montant (€)	%	Montant (€)	%
10	Dépenses non ventilées	52.496.386	56.992.617	63.186.040	10.689.654	20,36%	6.193.423	10,87%
11	Salaires et charges sociales	2.531.150.161	2.670.646.333	2.903.360.895	372.210.734	14,71%	232.714.562	8,71%
12	Achat de biens non durables et de services	403.122.836	419.020.907	512.476.332	109.353.496	27,13%	93.455.425	22,30%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	24.559.794	24.526.700	28.030.700	3.470.906	14,13%	3.504.000	14,29%
21	Intérêts de la dette publique	203.843.000	198.420.000	172.600.000	-31.243.000	-15,33%	-25.820.000	-13,01%
23	Intérêts imputés en débit	75.000	75.000	75.000	0	0,00%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	795.275	769.916	795.943	668	0,08%	26.027	3,38%
31	Subventions d'exploitation	580.505.262	617.664.860	667.852.071	87.346.809	15,05%	50.187.211	8,13%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	279.303.950	285.946.866	289.168.175	9.864.225	3,53%	3.221.309	1,13%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	539.080.888	620.631.121	665.478.838	126.397.950	23,45%	44.847.717	7,23%
34	Transferts de revenus aux ménages	513.484.764	547.845.601	559.630.684	46.145.920	8,99%	11.785.083	2,15%
35	Transferts de revenus à l'étranger	195.928.739	187.005.895	592.927.429	396.998.690	202,62%	405.921.534	217,06%
37	Remboursements d'impôts directs	1.579.877	1.520.000	1.560.000	-19.877	-1,26%	40.000	2,63%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	747.363.918	783.252.284	864.962.088	117.598.170	15,74%	81.709.804	10,43%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.315.408.750	4.476.407.507	4.768.438.520	453.029.770	10,50%	292.031.013	6,52%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	184.535.205	189.926.586	211.216.218	26.681.013	14,46%	21.289.632	11,21%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	90.121.061	97.762.106	108.859.590	18.738.529	20,79%	11.097.484	11,35%
93	Dotations de fonds de réserve	2.121.653.173	2.204.359.311	2.775.236.916	653.583.743	30,81%	570.877.605	25,90%

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 15.185.855.439 euros prévu au projet de budget 2019, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 68,8% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 10.447.036.311 euros.

Graphique 33 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source : projet de budget 2019 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.2.2. Analyse par code économique

5.4.2.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2019, les transferts sous rubrique s'élèveront à 4.768.438.520 euros en 2019, ce qui constitue une hausse de quelque 292 millions d'euros ou de 6,52% par rapport au budget 2018.

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. L'augmentation est de quelque 213,2 millions entre 2018 et 2019, soit 6,55%. Par rapport à 2017, elle se situe à 12,75% ou 392,2 millions d'euros.

Tableau 34 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
					2017/2019		2018/2019	
					Montant (€)	%	Montant (€)	%
09	Intérieur	55.223.364	58.391.000	58.915.000	3.691.636	6,68%	524.000	0,90%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.173.350.640	1.158.712.100	1.235.984.200	62.633.60	5,34%	77.272.100	6,67%
14	Santé	3.106.415	3.046.341	4.040.000	933.585	30,05%	993.659	32,62%
17 et 18	Sécurité sociale	3.077.269.985	3.256.257.866	3.469.499.320	392.229.335	12,75%	213.241.454	6,55%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	6.458.346	200	0	-6.458.346	/	-200	/
Total		4.315.408.750	4.476.407.507	4.768.438.520	453.029.770	10,50%	292.031.013	6,52%

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Des 4.768.438.520 euros prévus en 2019, la quasi-totalité, c'est-à-dire 4.705.483.520 euros (98,7%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (3.469.499.320 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.235.984.200 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.821,7 millions d'euros ; +6,58% par rapport à 2018), de l'assurance dépendance (291,0 millions d'euros ; +8,84% par rapport à 2018) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.260,1 millions d'euros ; +5,67% par rapport à 2018).

Les dépenses du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever à 900,9 millions d'euros en 2019. La prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental s'élèvera en 2019 à 236,6 millions d'euros (165,0 millions d'euros en 2018, soit une augmentation substantielle de 43,38%).

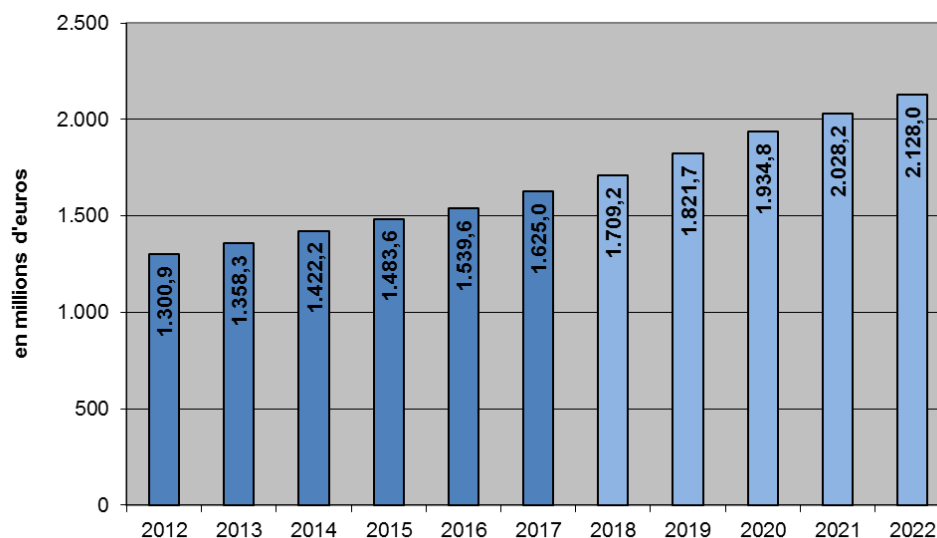
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 53,5 millions d'euros en 2019 (54,2 millions d'euros en 2018).

5.4.2.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.821,7 millions d'euros pour 2019 contre 1.709,2 millions d'euros en 2018, ce qui équivaut à une augmentation de 112,5 millions d'euros ou de 6,58%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2012 à 2022 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 5,04%.

Graphique 35 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne note dans son Rapport 2019 pour le Luxembourg : « En dépit des réformes récentes, les coûts liés aux pensions et aux soins de longue durée devraient continuer d'augmenter sensiblement à long terme. Les projections récentes concernant l'évolution à long terme des dépenses afférentes aux pensions et aux soins de longue durée montrent que des risques planent sur la viabilité des finances publiques. Dans son rapport de 2018, le groupe de travail « Pensions », instauré par le gouvernement, a examiné différentes façons d'améliorer la durabilité du régime de pension : le taux de cotisation pourrait être augmenté progressivement, l'âge de départ à la retraite pourrait être relevé pour tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie et le départ progressif à la retraite pourrait être encouragé. Le rapport propose une stratégie multidimensionnelle de réformes calibrées visant à garantir la durabilité du système tout en

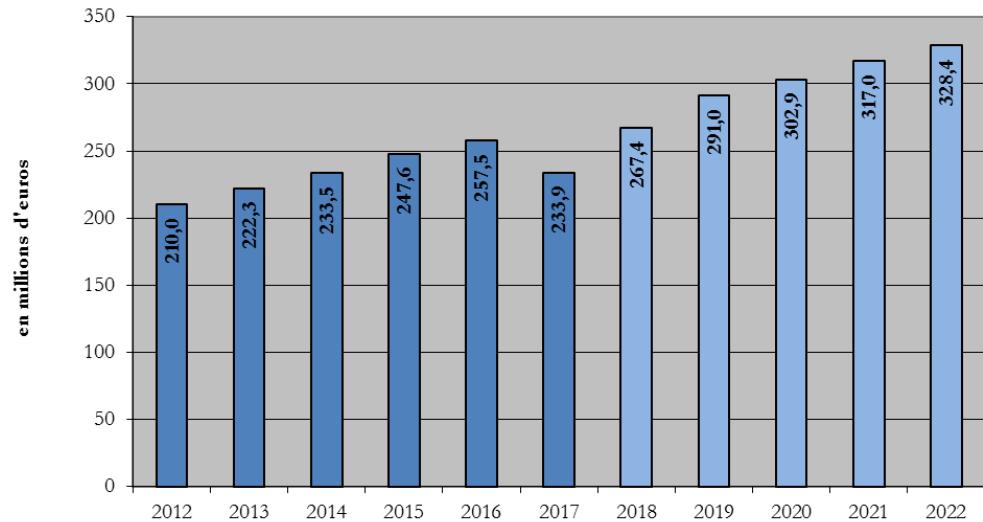
réduisant au minimum l'incidence sur l'économie et les pensionnés.» (document SWD (2019) 1015 final, page 5)

5.4.2.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (p. 73*), «l'assurance dépendance constitue l'un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. (...) Les objectifs majeurs de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, consistent en une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, un renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, le texte de loi prévoit la mise en place d'outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, permettant aussi une meilleure anticipation des futurs changements. A ce titre, il convient de mentionner le fait qu'à partir de 2019 l'Inspection générale de la sécurité sociale établira un rapport d'analyse prévisionnel biennal sur base duquel le Gouvernement examinera, au 1^{er} octobre au plus tard, s'il y a lieu d'adapter les forfaits caractérisant le nouveau modèle de prise en charge des actes essentiels de la vie.»

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe de 267,4 millions d'euros en 2018 à 291,0 millions d'euros en 2019. La prévision atteint 328,4 millions d'euros pour l'exercice 2022.

A noter que le montant de la contribution exceptionnelle initialement prévu de 30 millions d'euros à verser pendant les années 2016 à 2018 sera porté à 38 millions d'euros afin d'être alloué, moyennant convention-cadre à conclure avec la Caisse nationale de santé, aux prestataires d'aides et de soins à titre de compensation exceptionnelle et temporaire de découverts de fonctionnement inévitables pour les exercices 2015 à 2017. A la contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance s'ajoute ainsi un montant de 3 millions d'euros en 2018 et de 8 millions d'euros en 2019.

Graphique 36 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance

Sources chiffres : comptes généraux, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.2.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2015 à 2019 telle que présentée dans les décomptes et le budget de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 37 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2015 (mio €)	2016 (mio €)	2017 (mio €)	2018 (mio €)	2019 (mio €)
Recettes courantes	2.940,5	3.039,1	3.251,9	3.390,9	3.141,3
Dépenses courantes	2.835,4	2.857,4	3.101,9	3.262,2	3.151,7
Solde des opérations courantes	105,1	181,7	150,0	128,7	-10,4
Solde global cumulé (réserve totale)	405,5	587,1	737,2	865,9	855,5
Fonds de roulement légal	247,6	249,1	270,2	287,4	315,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	35,8	1,6	21,1	17,2	27,8
Solde de l'exercice après dotation réserve	69,3	180,1	128,9	111,5	-38,1
Solde cumulé après dotation réserve	157,9	338,0	466,9	578,5	540,3

Source chiffres : Décomptes CNS 2015, 2016 et 2017, budget CNS 2019 (aux erreurs d'arrondi près)

Le solde des opérations courantes est supposé devenir négatif en 2019 par opposition aux années précédentes. Le ralentissement de la croissance économique, l'impact à moyen terme des nombreux projets et mesures pour améliorer la prise en charge des assurés et les besoins liés au vieillissement de la population sont autant de facteurs qui peuvent influencer la situation financière en matière de l'assurance maladie-maternité.

A noter qu'à partir de 2015, la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité a été ramenée à sa valeur d'origine de 10% des dépenses courantes (hors prélèvements aux provisions). En 2010, le législateur avait choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de cette limite prévue au Code de la sécurité sociale.

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

Tableau 38 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2015 (mio €)	31.12.2016 (mio €)	31.12.2017 (mio €)
Réserve effective	405,5	587,1	737,2
Minimum légal	247,6	249,1	270,2
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	16,4%	23,6%	27,3%

Source chiffres : Décomptes CNS 2015, 2016 et 2017 (aux erreurs d'arrondi près)

A noter que le plafond de la réserve de l'assurance maladie-maternité (auparavant vingt pour cent du montant annuel des dépenses) a été aboli par la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, ceci afin de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur.

5.4.2.2.5. Salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2019 prévoit des crédits à hauteur de 2.903,4 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 8,71% par rapport au budget de l'exercice 2018, respectivement de 14,71% par rapport au

compte général de l'exercice 2017. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 39 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
					2017/2019		2018/2019	
					Montant (€)	%	Montant (€)	%
0	Etat	37.202.568	44.734.203	52.912.112	15.709.544	42,23%	8.177.909	18,28%
1	Affaires étrangères et européennes	102.380.674	109.853.225	151.201.087	48.820.413	47,69%	41.347.862	37,64%
2	Culture	27.967.126	29.166.239	41.537.919	13.570.793	48,52%	12.371.680	42,42%
3	Enseignement supérieur et Recherche	2.425.038	2.459.933	7.926.020	5.500.982	226,84%	5.466.087	222,20%
4	Finances	155.488.664	163.709.687	186.233.370	30.744.706	19,77%	22.523.683	13,76%
5	Economie	22.586.414	26.064.910	46.256.035	23.669.621	104,80%	20.191.125	77,46%
6	Sécurité intérieure	187.175.225	194.324.826	206.740.699	19.565.474	10,45%	12.415.873	6,39%
7	Justice	109.019.747	110.819.746	128.206.135	19.186.388	17,60%	17.386.389	15,69%
8	Fonction publique	230.779.267	288.408.423	116.974.165	-113.805.102	-49,31%	-171.434.258	-59,44%
9	Intérieur	11.183.457	1.820	7.657.930	-3.525.527	-31,52%	7.656.110	/
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.303.836.501	1.331.162.890	1.509.283.358	205.446.857	15,76%	178.120.468	13,38%
12	Famille, Intégration et Grande Région	23.537.401	27.641.789	29.124.253	5.586.852	23,74%	1.482.464	5,36%
13	Sports	2.663.105	2.839.917	5.944.053	3.280.948	123,20%	3.104.136	109,30%
14	Santé	31.641.777	34.718.156	42.094.712	10.452.935	33,04%	7.376.556	21,25%
15	Logement	666.920	682.661	5.390.063	4.723.143	708,20%	4.707.402	689,57%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	32.760.752	37.348.085	49.593.242	16.832.490	51,38%	12.245.157	32,79%
17 et 18	Sécurité sociale	18.485.840	20.065.733	24.941.698	6.455.858	34,92%	4.875.965	24,30%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	25.936.172	27.837.982	32.974.862	7.038.690	27,14%	5.136.880	18,45%
20 et 21	Mobilité et Travaux publics	124.285.717	130.230.166	143.994.878	19.709.161	15,86%	13.764.712	10,57%
22	Environnement, Climat et Développement durable	50.362.628	52.981.263	65.195.284	14.832.656	29,45%	12.214.021	23,05%
23	Egalité entre les Femmes et les Hommes	1.636	2.500	1.425.459	1.423.823	/	1.422.959	/
24	Digitalisation	30.761.840	35.590.044	40.599.970	9.838.130	31,98%	5.009.926	14,08%
25	Energie et Aménagement du Territoire	1.026	1.450	5.652.852	5.651.826	/	5.651.402	/
26	Protection des consommateurs	666	685	1.500.739	1.500.073	/	1.500.054	/
	Total	2.531.150.161	2.670.646.333	2.903.360.895	372.210.734	14,71%	232.714.562	8,71%

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Les variations importantes constatées pour l'exercice 2019 s'expliquent, en dehors de l'augmentation globale des crédits, qu'à partir de l'exercice budgétaire 2019, pour des raisons de transparence, les agents de l'Etat qui font partie de l'Administration gouvernementale ne seront plus budgétisés globalement dans la section afférente du ministère de la Fonction publique, mais dans leurs entités d'affectation respectives.

5.4.3. Dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2019 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2017 et au budget définitif de 2018.

Tableau 40 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes	2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
				2017/2019		2018/2019	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
10	Dépenses non ventilées	0	0	5.800.000		5.800.000	/
31	Subventions d'exploitation	0	1.472.000	1.000.000		-472.000	-32,07%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	5.408.385	7.646.325	11.176.332	5.767.947	3.530.007	46,17%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	62.810.552	96.023.302	125.991.400	63.180.848	29.968.098	31,21%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	1.694.241	12.122.552	15.606.786	13.912.545	3.484.234	28,74%
53	Transferts de capitaux aux ménages	41.553.074	38.772.600	39.301.700	-2.251.374	529.100	1,36%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	18.417.395	19.125.300	23.706.693	5.289.298	4.581.393	23,95%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	38.821.402	42.884.984	14.973.000	-23.848.402	-27.911.984	-65,09%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	79.368.926	83.686.500	81.552.900	2.183.974	-2.133.600	-2,55%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	44.447.398	18.660.200	38.920.100	-5.527.298	20.259.900	108,57%
72	Construction de bâtiments	12.998.882	34.037.874	30.036.000	17.037.118	-4.001.874	-11,76%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	52.707.273	84.929.091	98.499.479	45.792.206	13.570.388	15,98%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	58.702.982	66.173.427	74.603.182	15.900.200	8.429.755	12,74%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	20.710.197	21.500.400	18.900.300	-1.809.897	-2.600.100	-12,09%

Classes de comptes		2017 Compte général (€)	2018 Budget définitif (€)	2019 Projet de budget (€)	Variation			
					2017/2019		2018/2019	
					Montant (€)	%	Montant (€)	%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	18.781.000	24.746.000	27.000.000	8.219.000	43,76%	2.254.000	9,11%
91	Remboursement de la dette publique	0	100	100	100	/	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	857.816.723	1.055.459.300	1.623.703.158	765.886.435	89,28%	568.243.858	53,84%
Total		1.314.238.430	1.607.239.955	2.230.771.130	916.532.700	69,74%	623.531.175	38,80%

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2019 à quelque 2.230,8 millions d'euros, soit une augmentation de 623,5 millions d'euros (38,80%) par rapport au budget définitif de 2018, respectivement une augmentation de 916,5 millions d'euros (69,74%) par rapport au compte général de 2017.

6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

6.1. Aperçu global

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

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2019, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi, à l'exception du Fonds social culturel.

La Cour note que dans le cadre du présent projet de loi certaines modifications législatives et diverses modifications de la comptabilisation des fonds spéciaux sont prévues, mais la Cour déplore que l'intention du Gouvernement, formulée en 2014, de passer d'une gestion budgétaire basée sur les moyens vers une gestion axée sur les objectifs n'a pas encore été traduite dans les faits, à la lumière de la présentation budgétaire des fonds spéciaux.

6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

6.2.1. Fonds de dotation globale des communes

L'article 26 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019 prévoit des précisions quant au calcul de l'ajustement de la population, une modification du plan de paiement des avances du Fonds de dotation globale des communes et une clarification du mécanisme de compensation des communes issues de fusions.

6.2.2. Fonds de la dette publique

En vertu de l'article 43 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019, le fonds de la dette publique sera clôturé et le solde disponible à la fin de l'exercice 2018 sera porté en recette au budget pour l'exercice 2019.

Dans le cadre du rapprochement des systèmes de comptabilisation selon SEC 2010 et selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le fonds de la dette publique est donc remplacé par les articles budgétaires suivants :

Côté recettes :

99.0.96.000	Produits d'emprunts nouveaux
99.0.96.003	Produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique
65.8.98.000	Recettes en provenance de fonds clôturés (uniquement 2019)

Côté dépenses :

04.8.21.005	Intérêts échus sur dette publique
34.8.84.037	Amortissement de Bons du Trésor émis au profit d'organisations financières internationales
59.0.91.005	Amortissement de la dette publique

Suivant le système européen des comptes SEC 2010, les dépenses d'intérêts comptabilisées au fonds de la dette publique sont prises en compte alors que les dépenses en matière d'amortissements de la dette sont considérées comme opérations financières et n'entrent pas dans le calcul du solde de l'administration centrale. De même, les produits d'emprunts nouveaux ne sont pas pris en compte côté recettes de l'administration centrale.

6.3. Modifications de la comptabilisation des fonds spéciaux

Les restructurations budgétaires effectuées dans le cadre du rapprochement des systèmes de comptabilisation suivant la méthode du système européen des comptes (SEC 2010) et suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat affectent les dotations budgétaires de six fonds spéciaux.

En fait, l'écart entre les deux systèmes de comptabilisation est réduit en intégrant les recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotations à ces fonds.

D'autant plus que, dans le cadre des propositions budgétaires, les ministères étaient appelés à aligner autant que possible les crédits d'alimentation sur les dépenses prévisionnelles des fonds spéciaux, sous réserve de la prise en compte du niveau des avoirs de ces fonds.

6.3.1. Fonds pour l'emploi

Le Fonds pour l'emploi est alimenté par le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants, qui était comptabilisé à l'article 26 du budget pour ordre. A partir de l'exercice 2019, ces recettes sont inscrites à l'article 64.5.36.015 du budget des recettes courantes et le montant de la recette collectée est transféré intégralement au fonds pour l'emploi en tant que dotation à l'aide de l'article 16.4.93.004.

6.3.2. Fonds de dotation globale des communes

Le Fonds était alimenté par une quote-part des recettes brutes de la taxe sur la valeur ajoutée comptabilisée à l'article 5 du budget pour ordre, par une partie du produit de la taxe de consommation sur l'alcool (PO 11) et par 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs comptabilisé à l'article 64 du budget pour ordre.

Dorénavant ces recettes sont intégrées dans le budget des recettes courantes de l'Etat et les quotes-parts des montants correspondant à ces recettes seront transférées au fonds de dotation globale des communes par le biais des articles 09.1.93.002 (alimentation du fonds de dotation globale des communes: participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée), 09.1.93.003 (alimentation du fonds de dotation globale des communes: participation dans le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs) et 09.1.93.004 (alimentation du fonds de dotation globale des communes: produit de la taxe de consommation sur l'alcool).

6.3.3. Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie était alimenté par l'article 63 du budget pour ordre concernant le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants et par 40% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs comptabilisée à l'article 64 du budget pour ordre.

A partir de l'exercice 2019, ces recettes sont intégrées dans le budget des recettes courantes de l'Etat et les montants correspondant à ces recettes seront transférés au fonds climat et énergie par le biais de l'article budgétaire 52.0.93.011, libellé « versement au fonds climat et énergie du produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants » ainsi que de l'article 52.0.93.012, libellé « versement au fonds climat et énergie de 40% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ».

De plus, le produit de la vente de droits d'émissions transite désormais à travers l'article des recettes 65.8.36.040, libellé « produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie ». Ces recettes sont ensuite affectées comme dotation au fonds en question par l'article 52.0.93.013, libellé « versement au fonds climat et énergie du produit de la vente de droits d'émissions ».

6.3.4. Fonds pour la gestion de l'eau

La taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées qui était affectée de par le passé directement au fonds pour la gestion de l'eau transite désormais à travers l'article des recettes 64.8.16.078 (taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées). Ces recettes sont ensuite affectées comme dotation au fonds en question par l'article 52.0.93.002 (versement au fonds pour la gestion de l'eau du produit de la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées).

6.3.5. Fonds du rail

Les différentes lois budgétaires prévoyaient l'affectation directe d'une partie des produits d'emprunt contractés au fonds du rail. Cette pratique a été abandonnée et à partir de l'exercice 2019, les recettes d'emprunt sont enregistrées en totalité au niveau de l'article 99.0.96.000 et les recettes sont ensuite affectées dans le contexte de la dotation budgétaire au fonds du rail.

De plus, la redevance d'utilisation du réseau ferré national transite désormais à travers l'article des recettes 64.8.16.000, libellé « redevance d'utilisation du réseau ferroviaire ». Ces recettes sont ensuite affectées comme dotation au fonds en question par l'article de dotation du fonds du rail (20.2.93.001).

6.3.6. Fonds des routes

Au sujet du Fonds des routes, les différentes lois budgétaires prévoyaient également l'affectation directe d'une partie des produits d'emprunt contractés. Suite à l'abandon de cette pratique, les recettes d'emprunt sont enregistrées en totalité au niveau de l'article 99.0.96.000 et la dotation budgétaire normale du fonds des routes est augmentée en conséquence.

6.4. Evolution financière 2017 à 2022

Pour les exercices 2017 et 2018, les recettes des fonds spéciaux dépassent régulièrement les dépenses tandis que pour les exercices 2019 à 2021, il est prévu que les dépenses seront légèrement supérieures aux recettes. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 1,96 milliard d'euros en fin d'exercice 2018 à 1,87 milliard d'euros en fin d'exercice 2021.

Les tableaux qui suivent renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2017 à 2022. Ils se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2017, ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2019.

Il importe également de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2018 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2019 ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit en l'occurrence de dotations supplémentaires pour un montant total de 1.138,79 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds de la dette publique avec 700 millions d'euros qui servent au refinancement des emprunts venus à échéance en 2018 ;
- le Fonds du rail avec 200 millions d'euros ;
- le Fonds des routes avec 150 millions d'euros ;
- le Fonds pour l'emploi avec 54,47 millions d'euros ;
- le Fonds d'investissements publics administratifs avec 15 millions d'euros ;
- le Fonds de dotation globale des communes avec 13,65 millions d'euros ;
- le Fonds d'investissements publics scolaires avec 5 millions d'euros.

Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2018 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.000 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 200 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2018, 350 millions d'euros ont été crédités par avances de trésorerie aux deux Fonds spéciaux et ces avances de trésorerie ont été régularisées par des dépassements de crédit.

De plus, par rapport aux prévisions publiées à l'annexe de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2018, le recours à des emprunts destinés au financement des infrastructures par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes a été revu à la baisse. En effet, pour la période de 2019 à 2022 les prévisions tablaient sur des recettes d'emprunt annuelles à raison de 150 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 200 millions d'euros au profit du Fonds du rail. Or, selon la version actualisée, aucune recette d'emprunt ne sera prise en compte.

En fait, jusqu'en 2018, une partie des recettes d'emprunt était directement affectée au Fonds du rail et au Fonds des routes, sans être reprise dans les dotations budgétaires de ces fonds. Dans le cadre de la réforme concernant le rapprochement entre la loi budgétaire suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 et le système de comptabilisation SEC 2010, il a été décidé d'arrêter cette manière de procéder.

Tableau 41 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2017-2022

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2017 (compte général provisoire)	3.374.194.336	5.444.021.188	5.327.673.197	116.347.991	1.939.350.325
2018 (projet de budget 2019)	4.550.288.300	6.491.894.232	6.468.515.100	23.379.132	1.962.729.457
2019 (projet de budget 2019)	4.312.682.974	5.583.293.044	5.646.352.656	-63.059.612	1.899.669.845
2020 (projet de budget 2019)	4.654.589.063	5.954.485.472	5.967.676.720	-13.191.248	1.886.478.597
2021 (projet de budget 2019)	5.050.626.706	6.393.223.715	6.411.860.885	-18.637.170	1.867.841.427
2022 (projet de budget 2019)	5.311.637.459	6.697.501.383	6.641.097.138	56.404.245	1.924.245.672

Source chiffres : compte général provisoire 2017, projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2018 à 2022.

Tableau 42 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2018

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds de la coopération au développement	1.638.897	217.386.172	219.386.172	219.386.000	1.639.069
Fonds d'équipement militaire	22.854.654	120.000.000	120.000.000	129.723.000	13.131.654
Fonds pour les monuments historiques	25.787.879	6.800.000	6.800.000	10.680.000	21.907.879
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	67.934.656	940.177.000	940.177.000	1.004.047.000	4.064.656
Fonds de pension	67.996.832	550.000.000	862.194.000	848.276.000	81.914.832
Fonds de dotation globale des communes	0	712.062.068	1.926.019.000	1.926.019.000	0
Fonds de la pêche	144.123	146.000	146.000	150.000	140.123
Fonds pour la gestion de l'eau	50.762.038	80.463.000	90.171.000	94.838.000	46.095.038
Fonds des eaux frontalières	598.813	75.843	75.843	140.000	534.656
Fonds d'équipement sportif national	73.801.700	35.000.000	35.000.000	24.067.000	84.734.700
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	142.745.719	35.000.000	35.000.000	26.255.000	151.490.719
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	34.332.910	75.000.000	75.071.000	86.844.000	22.559.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	344.679	100	27.100	28.000	343.779
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	70.296.002	21.500.000	21.500.000	18.031.000	73.765.002
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	120.510.325	40.000.000	40.026.000	34.322.000	126.214.325

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2018	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2018
Fonds pour la protection de l'environnement	15.790.173	25.000.000	25.000.000	28.949.000	11.841.173
Fonds climat et énergie	646.780.068	200	91.189.200	62.612.000	675.357.268
Fonds pour l'emploi	121.191.808	560.286.391	741.588.391	679.458.000	183.322.199
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	99.774.309	65.000.000	75.060.000	88.995.000	85.839.309
Fonds d'investissements publics administratifs	13.802.098	95.000.000	95.000.000	108.291.000	511.098
Fonds d'investissements publics scolaires	12.861	90.000.000	90.000.000	88.772.000	1.240.861
Fonds des routes	68.353.910	225.000.000	225.295.000	166.753.000	126.895.910
Fonds du rail	49.053.514	357.066.326	468.223.326	435.021.000	82.255.840
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.851.065	1.000.000	1.000.000	1.500.000	37.351.065
Fonds pour la loi de garantie	9.886.999	70.000.000	79.620.000	62.651.000	26.855.999
Fonds pour la promotion touristique	3.785.260	7.500.000	7.500.000	10.050.000	1.235.260
Fonds pour la réforme communale	19.905.538	14.000.000	14.000.000	3.374.000	30.531.538
Fonds social culturel	3.870	3.050.000	3.050.000	3.050.000	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	4.455.389	73.000.000	73.000.000	67.518.000	9.937.389
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	47.163.490	90.027.000	90.027.000	98.733.000	38.457.490
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	997.274	400.000	400.000	556.000	841.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	99.078.000	40.348.100	40.348.100	139.426.100	0
Total	1.939.350.325	4.550.288.300	6.491.894.232	6.468.515.100	1.962.729.457
Différence entre recettes et dépenses :			23.379.132		

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Tableau 43 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2019

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds de la coopération au développement	1.639.069	225.670.920	227.670.920	227.671.000	1.638.989
Fonds d'équipement militaire	13.131.654	135.000.000	135.000.000	141.361.000	6.770.654
Fonds pour les monuments historiques	21.907.879	10.500.000	10.500.000	14.899.000	17.508.879
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	4.064.656	0	0	4.064.656	0
Fonds de pension	81.914.832	488.500.000	795.852.000	877.317.000	449.832
Fonds de dotation globale des communes	0	1.187.984.930	1.996.985.000	1.996.985.000	0
Fonds de la pêche	140.123	128.670	128.670	129.000	139.793
Fonds pour la gestion de l'eau	46.095.038	105.300.000	105.300.000	96.065.000	55.330.038
Fonds des eaux frontalières	534.656	49.989	49.989	75.000	509.645
Fonds d'équipement sportif national	84.734.700	22.538.858	22.538.858	45.000.000	62.273.558

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2019
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	151.490.719	35.000.000	35.000.000	30.370.000	156.120.719
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	22.559.910	75.000.000	75.000.000	83.000.000	14.559.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	343.779	100	20.100	50.000	313.879
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73.765.002	23.000.000	23.000.000	47.645.000	49.120.002
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	126.214.325	50.000.000	50.000.000	50.536.000	125.678.325
Fonds pour la protection de l'environnement	11.841.173	25.000.000	25.000.000	28.748.000	8.093.173
Fonds climat et énergie	675.357.268	129.800.200	130.050.200	89.600.000	715.807.468
Fonds pour l'emploi	183.322.199	701.869.375	754.073.375	693.640.000	243.755.574
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	85.839.309	63.000.000	76.363.000	79.988.000	82.214.309
Fonds d'investissements publics administratifs	511.098	110.000.000	110.000.000	105.908.000	4.603.098
Fonds d'investissements publics scolaires	1.240.861	105.000.000	105.000.000	103.894.000	2.346.861
Fonds des routes	126.895.910	150.000.000	150.000.000	198.993.000	77.902.910
Fonds du rail	82.255.840	374.889.832	461.310.832	413.738.000	129.828.672
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.351.065	1.000.000	1.000.000	0	38.351.065
Fonds pour la loi de garantie	26.855.999	65.000.000	65.000.000	67.800.000	24.055.999
Fonds pour la promotion touristique	1.235.260	9.250.000	9.250.000	9.245.000	1.240.260
Fonds pour la réforme communale	30.531.538	14.000.000	14.000.000	27.134.000	17.397.538
Fonds social culturel	3.870	2.800.000	2.800.000	2.800.000	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'État	9.937.389	87.000.000	87.000.000	92.700.000	4.237.389
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	38.457.490	115.000.000	115.000.000	116.441.000	37.016.490
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	841.274	400.000	400.000	556.000	685.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.962.729.457	4.312.682.974	5.583.293.044	5.646.352.656	1.899.669.845

Différence entre recettes et dépenses :

-63.059.612

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Tableau 44 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2020

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds de la coopération au développement	1.638.989	222.352.138	224.352.138	224.352.000	1.639.127
Fonds d'équipement militaire	6.770.654	140.000.000	140.000.000	139.720.000	7.050.654
Fonds pour les monuments historiques	17.508.879	11.000.000	11.000.000	10.000.000	18.508.879
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	449.832	617.500.000	933.317.000	933.234.000	532.832
Fonds de dotation globale des communes	0	1.299.111.591	2.142.112.000	2.142.112.000	0
Fonds de la pêche	139.793	129.000	129.000	129.000	139.793
Fonds pour la gestion de l'eau	55.330.038	106.050.000	106.050.000	96.887.000	64.493.038
Fonds des eaux frontalières	509.645	50.712	50.712	75.000	485.357
Fonds d'équipement sportif national	62.273.558	30.000.000	30.000.000	35.000.000	57.273.558
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	156.120.719	35.000.000	35.000.000	39.178.000	151.942.719
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	14.559.910	75.000.000	75.000.000	83.000.000	6.559.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	313.879	100	20.100	50.000	283.979
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	49.120.002	35.000.000	35.000.000	79.792.000	4.328.002
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	125.678.325	55.000.000	55.000.000	89.377.000	91.301.325
Fonds pour la protection de l'environnement	8.093.173	25.000.000	25.000.000	27.225.000	5.868.173
Fonds climat et énergie	715.807.468	132.770.200	133.270.200	100.100.000	748.977.668
Fonds pour l'emploi	243.755.574	738.831.335	792.259.335	694.902.000	341.112.909
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	82.214.309	63.000.000	76.413.000	79.597.000	79.030.309
Fonds d'investissements publics administratifs	4.603.098	110.000.000	110.000.000	108.923.000	5.680.098
Fonds d'investissements publics scolaires	2.346.861	95.000.000	95.000.000	94.152.000	3.194.861
Fonds des routes	77.902.910	180.000.000	180.000.000	234.361.000	23.541.910
Fonds du rail	129.828.672	391.896.167	463.614.167	450.840.000	142.602.839
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.351.065	1.000.000	1.000.000	0	39.351.065
Fonds pour la loi de garantie	24.055.999	65.000.000	65.000.000	67.800.000	21.255.999
Fonds pour la promotion touristique	1.240.260	8.600.000	8.600.000	8.620.000	1.220.260
Fonds pour la réforme communale	17.397.538	4.000.000	4.000.000	4.000.000	17.397.538
Fonds social culturel	3.870	2.897.720	2.897.720	2.897.720	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	4.237.389	95.000.000	95.000.000	95.200.000	4.037.389
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	37.016.490	115.000.000	115.000.000	125.597.000	26.419.490

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2020
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	685.274	400.000	400.000	556.000	529.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.899.669.845	4.654.589.063	5.954.485.472	5.967.676.720	1.886.478.597
Différence entre recettes et dépenses :			-13.191.248		

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Tableau 45 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2021

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2021
Fonds de la coopération au développement	1.639.127	248.032.161	250.032.161	250.032.000	1.639.288
Fonds d'équipement militaire	7.050.654	170.000.000	170.000.000	167.935.000	9.115.654
Fonds pour les monuments historiques	18.508.879	12.000.000	12.000.000	10.000.000	20.508.879
Fonds de réserve pour la crise	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	532.832	658.900.000	982.647.000	982.351.000	828.832
Fonds de dotation globale des communes	0	1.393.073.991	2.261.074.000	2.261.074.000	0
Fonds de la pêche	139.793	129.000	129.000	129.000	139.793
Fonds pour la gestion de l'eau	64.493.038	108.845.000	108.845.000	100.307.000	73.031.038
Fonds des eaux frontalières	485.357	64.535	64.535	75.000	474.892
Fonds d'équipement sportif national	57.273.558	30.000.000	30.000.000	35.000.000	52.273.558
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	151.942.719	35.000.000	35.000.000	53.336.000	133.606.719
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	6.559.910	75.000.000	75.000.000	81.500.000	59.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	283.979	100	20.100	50.000	254.079
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	4.328.002	70.000.000	70.000.000	74.576.000	-247.998
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	91.301.325	60.000.000	60.000.000	102.100.000	49.201.325
Fonds pour la protection de l'environnement	5.868.173	25.000.000	25.000.000	27.225.000	3.643.173
Fonds climat et énergie	748.977.668	135.385.200	135.885.200	116.200.000	768.662.868
Fonds pour l'emploi	341.112.909	782.178.685	836.218.685	750.250.000	427.081.594
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	79.030.309	63.000.000	76.466.000	74.331.000	81.165.309
Fonds d'investissements publics administratifs	5.680.098	100.000.000	100.000.000	99.114.000	6.566.098
Fonds d'investissements publics scolaires	3.194.861	115.000.000	115.000.000	115.360.000	2.834.861
Fonds des routes	23.541.910	270.000.000	270.000.000	277.721.000	15.820.910

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2021
Fonds du rail	142.602.839	396.937.049	477.761.049	530.535.000	89.828.888
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	39.351.065	1.000.000	1.000.000	0	40.351.065
Fonds pour la loi de garantie	21.255.999	65.000.000	65.000.000	67.800.000	18.455.999
Fonds pour la promotion touristique	1.220.260	8.700.000	8.700.000	8.685.000	1.235.260
Fonds pour la réforme communale	17.397.538	4.000.000	4.000.000	4.000.000	17.397.538
Fonds social culturel	3.870	2.980.885	2.980.885	2.980.885	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	4.037.389	105.000.000	105.000.000	104.550.000	4.487.389
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	26.419.490	115.000.000	115.000.000	114.088.000	27.331.490
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	529.274	400.000	400.000	556.000	373.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.886.478.597	5.050.626.706	6.393.223.715	6.411.860.885	1.867.841.427
Différence entre recettes et dépenses :			-18.637.170		

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

Tableau 46 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2022

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2022
Fonds de la coopération au développement	1.639.288	252.462.571	254.462.571	254.463.000	1.638.859
Fonds d'équipement militaire	9.115.654	170.000.000	170.000.000	170.439.000	8.676.654
Fonds pour les monuments historiques	20.508.879	8.300.000	8.300.000	10.000.000	18.808.879
Fonds de réserve pour la crise	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	828.832	705.100.000	1.036.519.000	1.036.504.000	843.832
Fonds de dotation globale des communes	0	1.506.423.076	2.400.423.000	2.400.423.000	0
Fonds de la pêche	139.793	129.000	129.000	129.000	139.793
Fonds pour la gestion de l'eau	73.031.038	112.595.000	112.595.000	103.618.000	82.008.038
Fonds des eaux frontalières	474.892	60.270	60.270	75.000	460.162
Fonds d'équipement sportif national	52.273.558	35.000.000	35.000.000	35.000.000	52.273.558
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	133.606.719	35.000.000	35.000.000	60.280.000	108.326.719
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	59.910	81.000.000	81.000.000	75.000.000	6.059.910
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	254.079	100	20.100	50.000	224.179
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-247.998	73.000.000	73.000.000	77.765.000	-5.012.998

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2022
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	49.201.325	65.000.000	65.000.000	108.024.000	6.177.325
Fonds pour la protection de l'environnement	3.643.173	25.000.000	25.000.000	27.225.000	1.418.173
Fonds climat et énergie	768.662.868	137.155.200	137.655.200	119.700.000	786.618.068
Fonds pour l'emploi	427.081.594	830.832.429	885.485.429	761.995.000	550.572.023
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	81.165.309	63.000.000	72.133.000	62.663.000	90.635.309
Fonds d'investissements publics administratifs	6.566.098	85.000.000	85.000.000	84.364.000	7.202.098
Fonds d'investissements publics scolaires	2.834.861	110.000.000	110.000.000	112.241.000	593.861
Fonds des routes	15.820.910	310.000.000	310.000.000	317.319.000	8.501.910
Fonds du rail	89.828.888	401.013.575	495.152.575	480.810.000	104.171.463
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.351.065	1.000.000	1.000.000	34.000.000	7.351.065
Fonds pour la loi de garantie	18.455.999	65.000.000	65.000.000	69.920.000	13.535.999
Fonds pour la promotion touristique	1.235.260	9.100.000	9.100.000	9.131.000	1.204.260
Fonds pour la réforme communale	17.397.538	4.000.000	4.000.000	10.298.000	11.099.538
Fonds social culturel	3.870	3.066.138	3.066.138	3.066.138	3.870
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	4.487.389	108.000.000	108.000.000	107.100.000	5.387.389
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	27.331.490	115.000.000	115.000.000	108.939.000	33.392.490
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	373.274	400.000	400.000	556.000	217.274
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	0	0
Total	1.867.841.427	5.311.637.459	6.697.501.383	6.641.097.138	1.924.245.672
Différence entre recettes et dépenses :			56.404.245		

Source chiffres : projet de budget 2019 ; tableau : Cour des comptes (en euros)

La Cour tient à noter que certaines informations financières relatives à l'exercice 2017 et servant de point de départ pour l'évolution financière publiée dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période de 2018 à 2022 diffèrent par rapport aux chiffres repris dans le compte général provisoire de 2017 pour deux fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat (recettes) et le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (avoids au 01.01.2017).

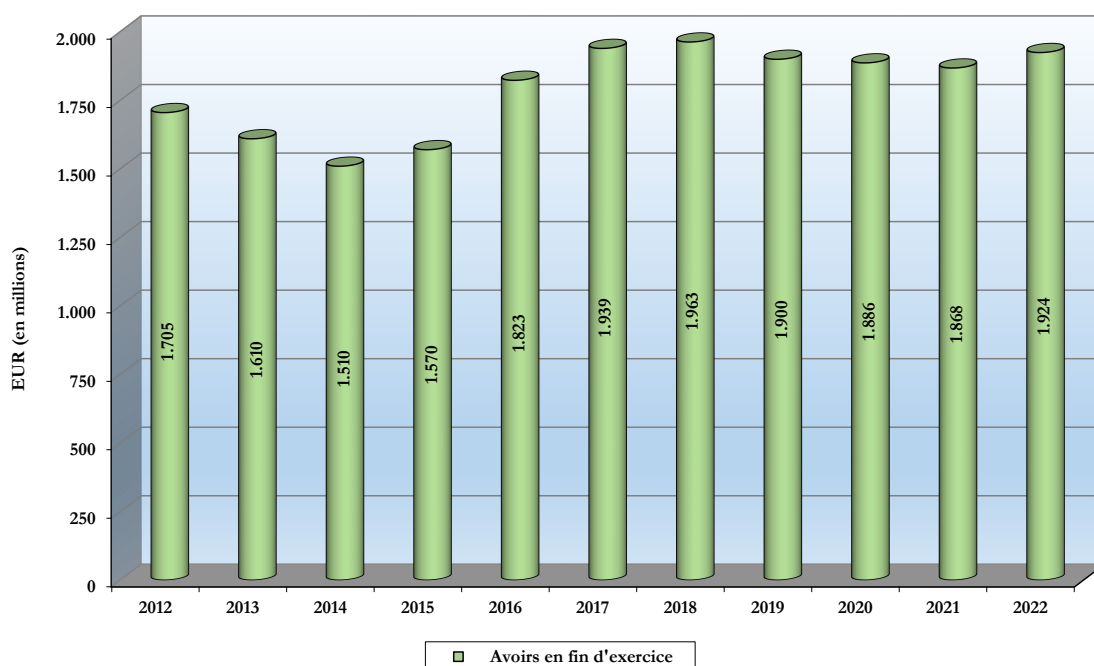
De plus, il ressort des tableaux ci-dessus que le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux devrait afficher au 31 décembre 2021 et au 31 décembre 2022 un solde négatif et qu'il devrait donc être doté de fonds supplémentaires en vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose : « b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de

l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. ».

6.5. Les avoirs des fonds spéciaux

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

Toutefois une hausse est à relever pour les exercices 2015 à 2018 tandis que selon les indications contenues dans le projet de budget 2019, des réductions successives des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat sur la période de 2019 à 2021 sont à prévoir.



Graphique 47 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que les avoirs des fonds passeraient de 1.939 millions d'euros au 31 décembre 2017 (compte général provisoire 2017) à 1.868 millions d'euros au 31 décembre 2021 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 0,78%.

Les prévisions pour 2019 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 63,06 millions d'euros (-3,21%). De légers excédents de dépenses de 13,19 millions d'euros (-0,69%) pour l'année 2020 et de 18,64 millions d'euros (-0,99%) pour l'année 2021 sont attendus. Pour 2022, l'excédent des recettes est évalué à 56,40 millions d'euros (3,02%).

6.6. Les dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la circulaire budgétaire 2019, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées par 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 paiement reprenant en détail les années 2017 à 2022 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2017) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2022).

De plus, la circulaire budgétaire de 2019 précise que *« les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux. »*.

La Cour réitère ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets et note qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut pour :

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

Par ailleurs, la Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme font défaut pour tous les fonds spéciaux. Si pour les exercices antérieurs ces informations complémentaires des projets faisaient défaut pour certains fonds spéciaux, actuellement ces renseignements supplémentaires ne sont publiés pour aucun fonds spécial.

Dans ce contexte, la Cour tient également à renvoyer aux recommandations publiées dans le rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016 précisant qu'« à l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux ».

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

6.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure

6.7.1. Procédure de la Chambre des députés

Afin d'optimiser le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés par l'État et de renforcer les droits de participation et de contrôle de la Chambre des députés, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait arrêté dans sa réunion du 3 avril 2006 une nouvelle procédure à suivre en matière de construction de grands projets d'infrastructure réalisés par le ministère des Travaux publics. Ensuite, dans la réunion du 20 avril 2009, la procédure a été modifiée comme suit :

1. Au 30 juin de l'année en cours au plus tard, le ministère des Travaux publics présente à la Commission des Travaux publics de la Chambre des députés une liste de projets prioritaires à construire par l'Etat au cours de l'exercice suivant, voire les exercices suivants, et susceptibles d'atteindre un coût d'au moins 10 millions d'euros, hors emprises. Cette liste comportera des projets émanant de divers ministères, mais n'englobera pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire d'une subvention (plafonnée). Le prix des projets figurant sur cette liste servira à donner un ordre de grandeur très approximatif de leur coût futur.
2. La Commission des Travaux publics examine cette liste. Elle prépare un avis et un débat au sein de la Chambre des députés en tenant compte des avis (écrits) des Commissions

concernées par certains projets (par exemple, de la Commission de l'Education nationale en cas de construction d'un établissement scolaire). Ce débat aura lieu chaque année au cours de la deuxième semaine d'octobre au plus tard.

3. Au cours du débat, la Chambre des députés examine chaque projet de la liste et choisit les projets auxquels elle souhaite donner son accord de principe par voie de motion. Sur demande de cinq députés au moins, un projet spécifique peut faire l'objet d'une motion séparée. La liste finale des projets accordés figurera en tant qu'article budgétaire dans la loi budgétaire dont le vote permettra au ministère des Travaux publics d'engager les frais nécessaires à des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation et le cas échéant, des cahiers des charges nécessaires pour la mise en adjudication publique, ainsi que du projet de loi.
4. Pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40 millions d'euros, le ministère des Travaux publics déposera un projet de loi élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.
5. Tous les six mois, le ministre des Travaux publics présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.
6. Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi devra faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des députés.
7. Un nouveau projet de loi devra être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant.

Cette procédure a été intégrée dans le chapitre 3 concernant le « débat sur la politique financière et budgétaire » du règlement de la Chambre des députés :

« Art. 105.- Le Gouvernement saisit le 30 juin au plus tard la Chambre des Députés d'une liste de projets prioritaires à construire par l'Etat au cours des exercices suivants et dont le coût dépasse le seuil de 10 millions d'euros.

Art. 106.- Les commissions compétentes sont chargées de l'examen de cette liste. Ces commissions peuvent saisir pour avis d'autres commissions parlementaires.

Art. 107.- (1) Les rapports des commissions, ainsi que le cas échéant les rapports pour avis d'autres commissions parlementaires, sont présentés à la Chambre lors d'une séance publique au cours de la deuxième semaine d'octobre au plus tard.

(2) La Chambre adopte les motions comprenant les nouveaux projets d'infrastructure auxquels elle donne son accord de principe et dont la Chambre demande l'inscription dans la loi budgétaire afin que le Gouvernement puisse engager les frais nécessaires à des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-

projet détaillé, du dossier d'autorisation et, le cas échéant, des cahiers des charges nécessaires pour la mise en adjudication publique.

Art. 108.- (1) *Tous les six mois, le Gouvernement présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la ou les commission(s) compétente(s).*

(2) *Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.*

(3) *Un nouveau projet de loi doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant. »*

La Cour note que ladite procédure concerne uniquement les projets d'infrastructure construits directement par l'Etat et ne prend donc pas en compte les projets de construction subventionnés par l'Etat.

Vu l'envergure financière des subventionnements, la Cour recommande d'appliquer également les dispositions de l'article 108 du règlement de la Chambre des députés, à savoir l'établissement de bilans financiers pour les projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros, le réexamen par la Chambre des députés de tout changement important de programme de construction survenant après le vote de la loi et le traitement des dépassements financiers, au :

- **Fonds d'équipement sportif national**, subventionnant les programmes quinquennaux d'équipement sportif ;
- **Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières**, subventionnant les grands projets de construction ou de modernisation dans le domaine hospitalier ;
- **Fonds pour la gestion de l'eau**, prenant en charge les dépenses occasionnées pour la réalisation des études et l'exécution des travaux des projets concernant la sauvegarde de la qualité des eaux souterraines et superficielles, l'assainissement et l'épuration des eaux usées, la protection et la restauration des cours d'eau dans un état proche de la nature, la réduction des risques d'inondation et l'utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles ;
- **Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille**, finançant des infrastructures socio-familiales des services gérés par les organismes conventionnés et/ou dûment agréés par le Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ou le Ministre de l'Egalité des Chances conformément

aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ;

- **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**, finançant la construction, l'extension, la modernisation, l'engagement, l'équipement, les études, les analyses et les plans dans l'intérêt des infrastructures, des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

6.7.2. Débat d'orientation

En date du 12 février 2019, un débat d'orientation sur le financement des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat a eu lieu à la Chambre des députés. Ce débat s'est basé sur le papier de discussion (document parlementaire 7397) établi par la Commission de la Mobilité et des Travaux publics et reprenant la liste des projets d'infrastructure à soumettre à l'approbation de la Chambre des députés, y compris une description du projet. Pour la plupart des projets d'infrastructure, le budget des travaux n'a pas été défini de façon précise du fait que les études et expertises y relatives ne pourront être entamées qu'après l'accord de principe de la Chambre des députés.

Il s'agissait des projets à réaliser par l'Administration des bâtiments publics, l'Administration des ponts et chaussées et la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois et dont le financement sera notamment assuré par :

- le Fonds d'investissements publics administratifs ;
- le Fonds d'investissements publics scolaires ;
- le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux ;
- l'article budgétaire 51.4.72.023 (pavillons modulaires préfabriqués) ;
- le Fonds des Routes ;
- le Fonds du Rail.

6.7.3. Bilans financiers

Tout d'abord, la Cour renvoie à sa recommandation émise dans son rapport spécial sur la Défense précisant que *« pour ce qui est du suivi des projets pluriannuels d'investissement militaire, la Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands*

projets de travaux publics soient adoptés. Pour les travaux tombant sous la responsabilité de l'Administration des bâtiments publics, la planification est arrêtée par le Conseil de gouvernement sur base d'un programme d'investissement pluriannuel périodiquement mis à jour et régulièrement présenté à la Chambre des députés. Ainsi, la Cour recommande à la Direction de la défense d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des projets pluriannuels d'investissement militaire, comme l'acquisition de l'avion A400M. Cette manière de procéder est suivie notamment en Allemagne, où le « Bundesministerium der Verteidigung » publie des rapports biannuels concernant le suivi des investissements militaires. » La Cour note qu'à ce jour, aucun bilan financier des projets pluriannuels d'investissement militaire n'est présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Selon l'article 108 du règlement de la Chambre des députés, « tous les six mois, le Gouvernement présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la ou les commission(s) compétente(s) ». Actuellement, quatre bilans financiers sont présentés à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, à savoir :

- l'état d'avancement des grands projets d'infrastructure, dont le coût prévisionnel est supérieur à 10 millions d'euros TTC, établi par **l'Administration des bâtiments publics**. Semestriellement, l'administration présente ces rapports et le dernier rapport (version mars 2018) a été exposé en juin 2018 à la commission.
- l'état d'avancement des grands projets d'infrastructure, dont le coût prévisionnel est supérieur à 10 millions d'euros, établi par **l'Administration des ponts et chaussées**. Depuis peu, l'administration présente régulièrement ces rapports et le rapport de juin 2018 reprend pour la première fois les projets de construction de coût prévisionnel entre 10 et 40 millions d'euros, c'est-à-dire les projets autorisés par la loi budgétaire. Ce rapport a été présenté à la réunion de la commission parlementaire du 25 juin 2018.
- l'état d'avancement et le bilan financier des projets d'infrastructure établi par le **Fonds Belval**. L'établissement public présente annuellement ses rapports à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et la dernière présentation du rapport de suivi (version février 2018) date du 26 mars 2018.
- le bilan financier des grands projets d'infrastructure ferroviaire établi par la **Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois**. En date du 26 mars 2018, le suivi des grands projets d'infrastructure ferroviaire (version du 31 décembre 2017) a été présenté à la commission. Cependant la Cour note que la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ne présente pas régulièrement des suivis financiers à la Commission du Contrôle de l'exécution et budgétaire.

Chacun des quatre bilans financiers possède sa propre structure et les informations relatives au projet ainsi que les chiffres présentés varient en fonction des rapports de suivi. Ci-après quelques recommandations de la Cour :

- pour les projets de construction de coût prévisionnel entre 10 et 40 millions d'euros, c'est-à-dire les projets autorisés par la loi budgétaire, la Cour recommande de compléter les bilans financiers par une justification détaillée en cas de modification de l'enveloppe financière autorisée du projet.
- les bilans financiers ne fournissant aucune information concernant les frais d'acquisition des terrains, la Cour recommande de compléter surtout les bilans financiers des infrastructures routières par l'état d'avancement et les coûts liés à l'acquisition des terrains.
- pour les bilans financiers des grands projets d'infrastructure de l'Administration des ponts et chaussées le coût prévisionnel en montant courant fait défaut. En fait ces bilans indiquent uniquement la « dépense prévisionnelle totale » ramenée à l'indice des prix à la construction inscrite à la loi d'autorisation.
- pour les bilans financiers des grands projets d'infrastructure ferroviaire et routière, une ventilation des dépenses des projets fait défaut. À l'instar des devis repris dans les documents parlementaires et des autres bilans financiers, la Cour recommande de ventiler les dépenses en présentant séparément par exemple les travaux de gros-œuvre, les équipements techniques, les honoraires et les hausses légales.

7. Dépenses d'investissement

7.1. Aperçu global

Selon l'accord de coalition 2018-2023, « le Gouvernement poursuivra un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie. Ainsi, il maintiendra les investissements nécessaires à un développement qualitatif, conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition. »

« Conformément aux engagements budgétaires du Gouvernement, tels que repris dans l'accord de coalition couvrant la période 2018 à 2023, le projet de budget pour 2019 a été élaboré dans l'optique de la réalisation des actions politiques prioritaires, tout en continuant à assurer la maîtrise globale des dépenses publiques. »

Un des accents politiques du projet de budget pour 2019 est la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse et « au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. »

Une part importante des dépenses d'investissement est réservée aux investissements « dans le transport public (rail et tramway) avec plus de 2,1 milliards d'euros sur 5 ans ».

« Les projets phare constituent la nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg, la modification des installations fixes en gare de Bettembourg et à l'entrée sud de la Gare de Luxembourg, l'extension de la Gare de Luxembourg avec un 5^e et 6^e quais ainsi que le projet de réaménagement de la gare d'Ettelbrück.

Parallèlement, le Gouvernement entend réserver pour les années à venir une priorité à la mise en œuvre du projet du tramway dans la Ville de Luxembourg ainsi qu'à la réalisation des extensions de la première ligne du tramway vers le Findel et la Cloche d'Or. »

Au sujet de l'efficacité des dépenses d'investissement, la Cour renvoie à l'avis sur les politiques économiques du Luxembourg émis par le Fonds monétaire international (FMI) en mars 2019. En fait, selon le FMI, le Luxembourg maintient ses dépenses d'investissement public relativement élevées, avec un taux des dépenses d'investissement par rapport au PIB des plus élevés dans l'Union européenne. Le Gouvernement devrait également continuer à investir dans la modernisation des infrastructures du pays afin de supprimer les goulots d'étranglement (transport). Cependant, le FMI estime qu'il y a lieu d'améliorer l'efficacité des dépenses d'investissement public, c'est-à-dire réaliser avec les mêmes moyens mis en

œuvre de meilleurs projets, surtout en améliorant la coordination de la planification, la hiérarchisation et l'efficacité des projets d'investissement.

7.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010

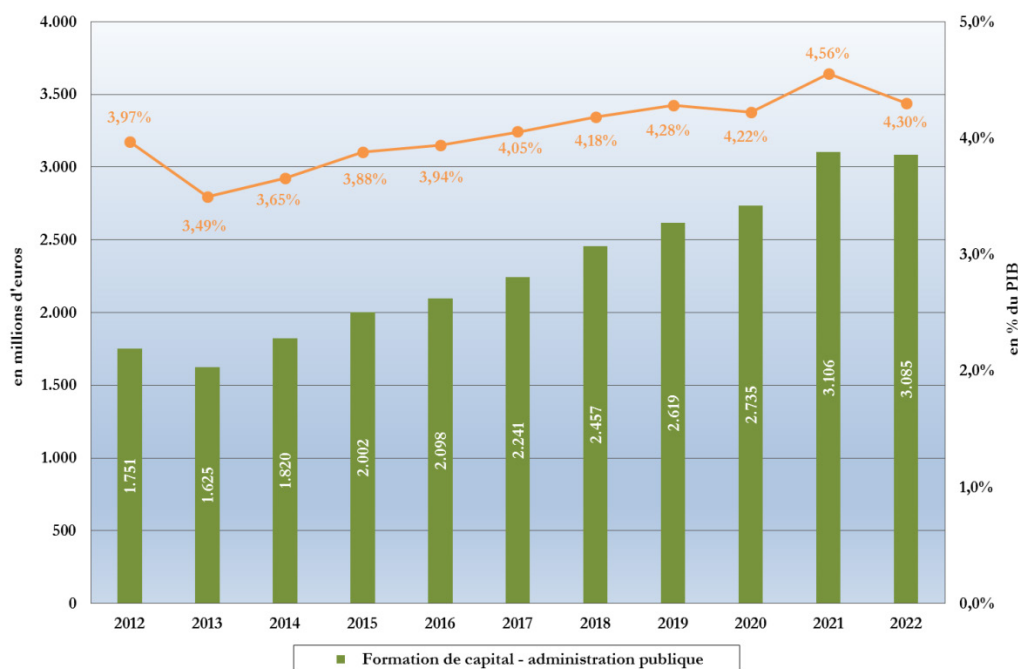
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien la formation de capital comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

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

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

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

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2012 à 2022, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2018 (pour les années 2012 à 2017) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022.

Graphique 48 : Evolution de la formation de capital – administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2018, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 – 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, les investissements directs effectifs de l'administration publique augmenteraient de 6,61% par rapport à 2018 pour atteindre 2.619 millions d'euros, soit 4,28% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2013 la formation de capital de l'administration publique augmente de manière continue en valeur absolue pour atteindre 3.106 millions d'euros en 2021. Par rapport au PIB, la formation de capital reste constante à partir de 2019 aux alentours de 4,30%. L'année 2021, année de réception de l'avion militaire A400M (quelque 200 millions d'euros), affiche un taux exceptionnel de 4,56% du PIB.

7.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien les transferts en capital exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

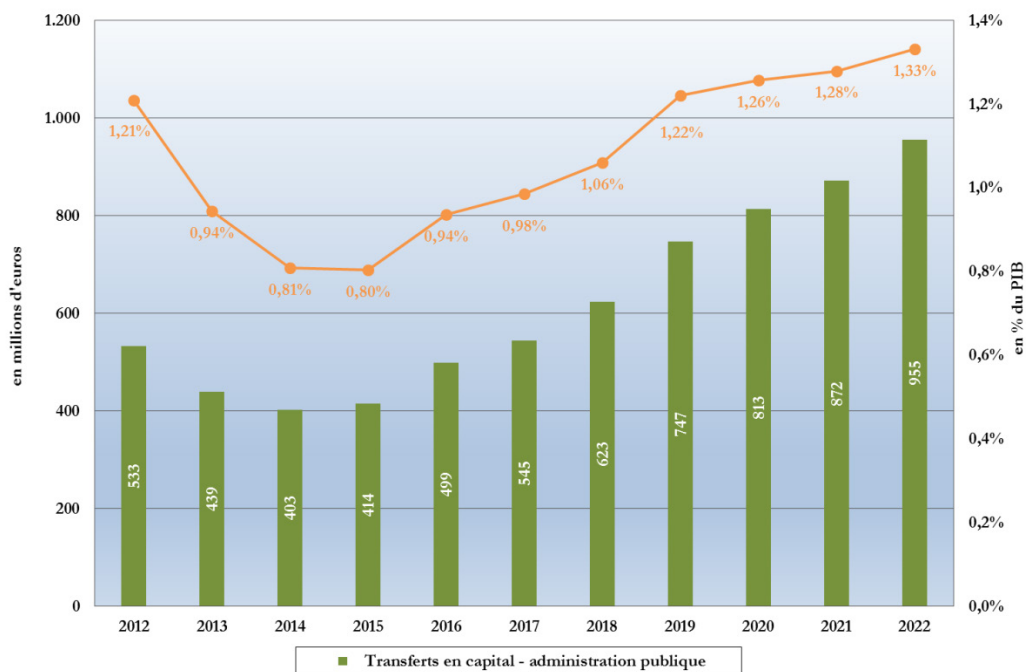
Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation sans contrepartie d'une dette par un créancier.

Par transfert en capital en espèces, il faut entendre le transfert d'un montant en espèces soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou des actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou des actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie (bénéficiaire) est souvent obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert.

Les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux administrations locales.

Il s'agit donc des subventions en capital de l'Etat en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2012 à 2022, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2018 (pour les années 2012 à 2017) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022.

Graphique 49 : Evolution des transferts en capital - administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2018, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 – 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, les investissements indirects effectifs de l'administration publique augmenteraient de 19,99% par rapport à 2018 pour atteindre 747 millions d'euros, soit 1,22% par rapport au produit intérieur brut.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2014 à 2022, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur pour atteindre un niveau record de 955 millions d'euros en 2022.

En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2022 pour atteindre 1,33% du PIB.

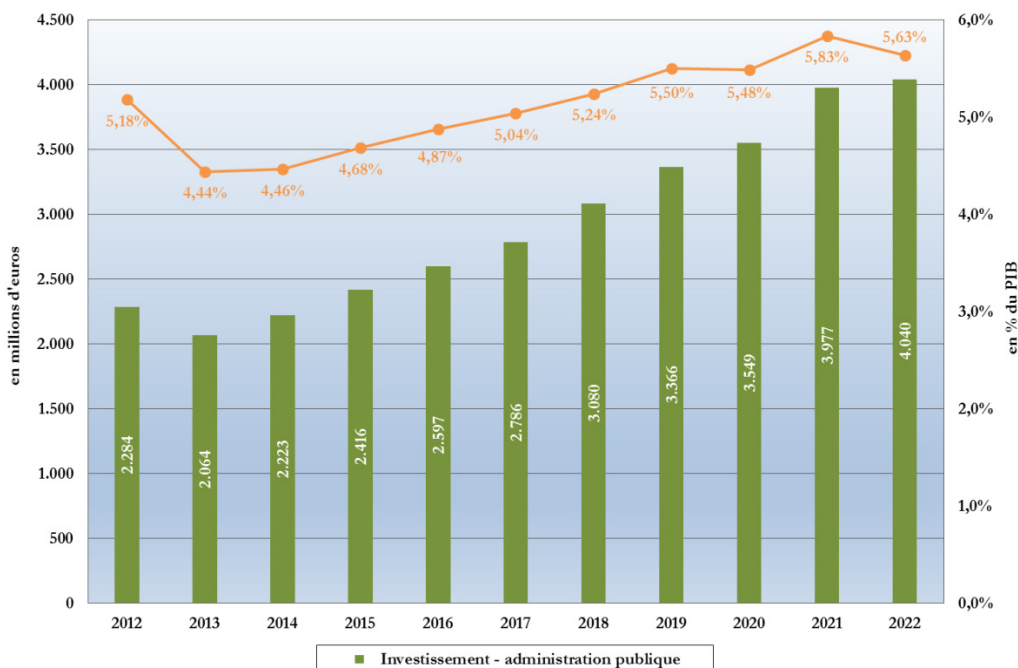
7.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ».

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2012 à 2022, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2018 (pour les

années 2012 à 2017) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 - 2022.

Graphique 50 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2018, projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018 – 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, l'augmentation par rapport à 2018 de 6,61% au niveau de l'investissement direct et d'un taux important de 19,99% au niveau de l'investissement indirect débouche sur une augmentation de 9,31% par rapport à 2018 pour les dépenses d'investissement effectives de l'Etat qui atteindraient 3.366 millions d'euros en 2019, soit 5,50% par rapport au produit intérieur brut. Cette croissance proviendrait, d'après le projet de budget 2019, « *notamment des investissements dans :*

- le réseau routier,
- les établissements scolaires,
- des projets d'assainissement (barrage de Rosport, Esch/Sûre),
- divers structures d'accueil pour jeunes, pour réfugiés, pour demandeurs de protection internationale,
- le secteur hospitalier (CHEM Südspidol, CHNP, Zithaklinik...),
- les équipements sportifs,
- les mesures climatiques. »

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2013 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2013, l'investissement de l'administration publique augmente de manière continue en valeur absolue pour atteindre 4.040 millions d'euros en 2022. Par rapport au PIB, l'investissement reste constant aux alentours de 5,50% pour les exercices 2019 et 2020. L'année 2021, année de réception de l'avion militaire A400M, affiche un taux de 5,83% du PIB, taux qui retombe à 5,63% en 2022.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 mars 2019.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

