



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 25 novembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2019 et du 19 novembre 2019
2. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020
7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

- Présentation de l'avis de la Cour des Comptes

3. 7372 Projet de loi portant modification :
1° en vue de la transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) de
a) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;
b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ;
c) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
2° de la loi du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
Mme Marie-Jeanne Conter, M. Luc Schammel, de la Cour des comptes

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2019 et du 19 novembre 2019

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

**2. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020
7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023**

Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

- Présentation de l'avis de la Cour des Comptes

Monsieur le Vice-Président de la Cour des comptes présente l'avis de la Cour des comptes repris en annexe. Il fait référence à un chapitre de l'avis de la Cour des comptes portant sur le projet de budget 2010 consacré aux défis après crise et citant un article du Forum sur le taux de croissance nécessaire à l'équilibre budgétaire au Luxembourg. Cet article a poussé la Cour des comptes, à partir de ce moment, à mener des réflexions au sujet de la croissance qualitative vs la croissance quantitative et au sujet du PIB du bien-être.

La présentation est suivie d'un échange de vues dont il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. André Bauler salue la thématization du PIB du bien-être. Il regrette qu'il n'existe pas encore de véritables indicateurs internationaux de cet indice. M. Fayot se rallie à ce point de vue.

Quant à la remarque de la Cour des comptes selon laquelle un effondrement des marchés internationaux se répercuterait de manière significative sur l'économie nationale, il précise que, depuis la crise de 2008, le secteur financier luxembourgeois s'est tout de même diversifié.

- M. Gilles Roth déplore qu'à chaque fin d'année les soldes des recettes diffèrent de la réalité. Il souhaite savoir si la Cour des comptes en examine les causes.

M. Patrick Graffé explique que la Cour des comptes commence son analyse du projet de budget en septembre, mais ne procède pas à une analyse de l'évolution des recettes tout au long de l'année.

M. Bauler rappelle que l'Administration des Contributions Directes a expliqué que l'augmentation d'une partie des recettes des deux dernières années est liée à la mise en place de la déclaration automatique. Il ajoute que la conjoncture économique favorable a également joué un rôle dans cette augmentation. Le CNFP a d'ailleurs confirmé ces deux raisons au niveau élevé des recettes fiscales. Il se pourrait finalement que les effets négatifs de la réforme fiscale aient été surestimés.

- M. Roth demande à connaître la situation actuelle de la Trésorerie de l'Etat.

M. Graffé indique que la Cour des comptes reçoit, à la fin de chaque mois, le bilan financier mensuel de l'Etat établi par la Trésorerie de l'Etat. Il s'engage à communiquer le bilan le plus récent aux membres de la Commission. (Note de la secrétaire-administrateur : ces informations n'étant pas publiques, ce point sera finalement abordé au cours de la réunion du 29 novembre 2019 en présence du Directeur du Trésor.)

Il propose la tenue d'une réunion entre les membres de la Commission des Finances et du Budget et la Cour des comptes en vue de l'identification de points que la commission souhaiterait voir analysés par la Cour dans le cadre de son avis sur le prochain projet de loi budgétaire.

M. Gast Gibéryen souhaiterait que le ministère des Finances présente le niveau de liquidités dont dispose la Trésorerie de l'Etat aux membres de la Commission des Finances et du Budget. Il demande également à être informé des conditions dans lesquelles l'Etat a souscrit son dernier emprunt.

Afin de donner suite à cette demande, le Président de la Commission propose qu'une réunion dans ce sens ait lieu ce vendredi matin même. (Note de la secrétaire-administrateur : une réunion à ce sujet aura effectivement lieu le 29 novembre 2019 en présence du Directeur du Trésor et d'autres représentants du ministère des Finances.)

- En réponse à une question de Mme Josée Lorsché, M. Graffé explique que la Cour des comptes a choisi d'examiner l'évolution des dépenses du ministère des Sports, car c'est à l'égard de ce ministère que le gouvernement a décidé d'adopter une approche nouvelle en mettant à sa disposition une enveloppe globale pour les exercices 2020-2023 (voir pages 72-73 de l'avis de la Cour des comptes).
- M. Franz Fayot revient aux recommandations de la Cour des comptes, figurant aux pages 73 et 74 de son avis, concernant l'instauration d'indicateurs de performance complémentaires permettant d'évaluer la soutenabilité sociale et environnementale de la dépense publique. Il rappelle que le ministère des Finances œuvre en faveur d'une réorientation du budget de l'Etat vers un « budget à objectifs ». Même si la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) française peut servir d'exemple à cet effet, il apparaît néanmoins qu'en raison de sa complexité, elle ne peut être reprise telle quelle au Luxembourg. M. Fayot s'exprime en faveur de la mise en place d'un « budget à objectifs », mais souhaite savoir s'il existe des exemples de pays disposant de tels budgets et mesurant leurs résultats par le biais d'indicateurs tenant compte de la soutenabilité des dépenses.
- M. Fayot propose qu'à l'avenir il soit tenu compte de la notion de « PIB du bien-être » lors des travaux et débats budgétaires. M. Alex Bodry remarque que la prise en compte de cet indice ne peut avoir lieu qu'en parallèle à celle du PIB, seul indice reconnu au niveau international pour l'instant.

M. Bodry attire l'attention sur le fait qu'avant d'introduire de nouvelles méthodes appliquées à l'étranger (qu'il s'agisse du budget à objectifs ou du PIB du bien-être), il est essentiel d'en vérifier les résultats et les évaluations.

- M. Bodry remarque que, contrairement aux années précédentes, la Cour des comptes n'a pas donné, dans son avis, son appréciation quant à la réalisation du niveau de recettes prévu dans le projet de budget 2020. Il rappelle qu'il s'est avéré, ces dernières années, que les recettes inscrites dans les budgets consécutifs avaient toujours été sous-estimées.

M. Graffé indique que la Cour des comptes a décidé, cette année, d'approfondir d'autres points du budget dans son avis. Il signale que, si la Commission le désire, la Cour des comptes fournira de nouveau une telle analyse dans son prochain avis sur le budget.

M. Bodry se prononce en faveur de l'ajout de cette analyse dans l'avis de la Cour des comptes.

- Suite à une intervention de M. Laurent Mosar concernant la contribution de l'IRC en provenance du secteur financier (voir page 23 de l'avis de la Cour des comptes) et la répartition des recettes en fonction de leur provenance (SOPARFI ou banques), il est rappelé que cette répartition a été fournie par l'Administration des Contributions Directes au cours de la réunion du 21 octobre 2019.
- Le chiffre de 3,5 milliards d'euros mentionné à la page 67 de l'avis de la Cour des comptes (chiffre avancé par l'Institut autrichien de recherche économique estimant le déchet fiscal de la mise en œuvre d'ACCIS pour le Luxembourg) paraissant incroyablement élevé, la Cour des comptes s'engage à en vérifier la véracité.
- M. Gibéryen souhaite obtenir des explications techniques portant sur les montants inscrits dans les fonds d'investissement. (Note de la secrétaire-administrateur : ce sujet sera abordé au cours de la réunion du 29 novembre 2019.)
- M. Sven Clement revient à la page 51 de l'avis de la Cour des comptes où il est fait allusion aux « bons élèves » en matière de recettes fiscales environnementales en % du PIB. Il souhaite connaître les critères selon lesquels sont définis les bons ou les mauvais élèves. Il pose encore la question des objectifs à atteindre en la matière.

M. Graffé précise que les constats de la page 51 découlent de l'application de la méthodologie présentée à la page 42 de l'avis de la Cour des comptes.

- M. Clement revient à la citation figurant à la page 121 de l'avis de la Cour des comptes et selon laquelle : « Les Administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total d'environ 42 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 excédentaire. » (page 73*) ». La Cour des comptes estime qu'un tel rapprochement ne peut pas être fait.

En réponse à une question de M. Clement, M. Graffé précise que, par son constat, la Cour souhaite signaler que les actifs sont à relativiser.

M. Graffé réitère sa proposition de la tenue d'une réunion entre les membres de la Commission des Finances et du Budget et la Cour des comptes en vue de l'identification de points que la commission souhaiterait voir analysés par la Cour des comptes dans le cadre de son avis sur le prochain projet de loi budgétaire.

- 3. 7372 Projet de loi portant modification :**
- 1° en vue de la transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (IRP) de**
 - a) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;**
 - b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la**

**surveillance des institutions de retraite professionnelle ;
c) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
2° de la loi du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés
relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur
l'assurance**

Le rapporteur précise qu'il a été procédé à la correction de trois erreurs matérielles dans le texte de loi inclus dans son projet de rapport. Le Conseil d'Etat en sera informé par le biais du courrier communiqué aux membres de la Commission par email du 22 novembre 2019. Il ajoute qu'il compte encore redresser plusieurs erreurs minimales qu'il vient de détecter dans les parties 2 et 3 de son projet de rapport.

Le projet de rapport ainsi modifié est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base (assorti de 15 minutes de parole pour le rapporteur) comme temps de parole en séance plénière.

Luxembourg, le 2 décembre 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

Avis

sur le projet de loi 7500 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020
et le projet de loi 7501 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2019 à 2023



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction	7
2. Prévisions économiques	8
2.1. Contexte international et européen.....	8
2.2. Evolution de la croissance économique.....	9
2.3. Risque d'une nouvelle crise économique	11
2.3.1. Chute de Lehman Brothers : 11 ans après.....	11
2.3.2. Cycles économiques.....	12
2.3.3. Facteurs pouvant déclencher une nouvelle crise	13
2.3.4. Le Luxembourg face à la menace d'une nouvelle crise économique.....	14
3. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	16
3.1. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	16
3.2. Analyse du budget des recettes	17
3.2.1. Considérations générales	17
3.2.2. Evolution des recettes budgétaires	19
3.2.2.1. Impôts directs	20
3.2.2.2. Impôts indirects	30
3.2.2.3. Autres recettes.....	35
3.2.2.4. Recettes pour opérations financières	36
3.2.3. Sujets thématiques	36
3.2.3.1. Fiscalité verte.....	36
3.2.3.2. Evolution du cadre international d'imposition des entreprises.....	58
3.3. Analyse du budget des dépenses.....	71
3.3.1. Nouvelles approches dans la gestion des deniers publics.....	71
3.3.1.1. Vers une logique de résultats.....	71
3.3.1.2. Evaluation des politiques économiques.....	74
3.3.2. Evolution des dépenses courantes.....	76
3.3.2.1. Présentation des dépenses courantes.....	76
3.3.2.2. Analyse par code économique	78
3.3.3. Evolution des dépenses en capital.....	84
3.4. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat	86
3.4.1. Aperçu global	86
3.4.2. Modifications législatives des fonds spéciaux.....	86
3.4.2.1. Fonds de la dette publique	86
3.4.2.2. Fonds pour la réforme des services de secours.....	86



Table des matières - suite

3.4.2.3.	Fonds pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.....	86
3.4.2.4.	Fonds de réserve pour la crise - Fonds de rééquilibrage budgétaire.....	87
3.4.2.5.	Fonds spécial de soutien au développement du logement	87
3.4.2.6.	Modifications de la comptabilisation des fonds spéciaux	88
3.4.3.	Evolution financière 2018 à 2023	88
3.4.4.	Avoirs des fonds spéciaux	97
3.4.5.	Dépenses des fonds spéciaux	98
3.4.6.	Fonds climat et énergie.....	100
3.4.7.	Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure ...	103
3.4.7.1.	Débat d'orientation.....	104
3.4.7.2.	Loi spéciale	105
3.4.7.3.	Bilan financier.....	105
3.4.7.4.	Renforcement du contrôle parlementaire des projets d'envergure.....	106

4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht..... 109

4.1.	Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2019.....	109
4.2.	Déficit public.....	110
4.2.1.	Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2013-2023).....	114
4.2.2.	Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique	115
4.3.	Dettes publiques consolidées de l'administration publique.....	117
4.4.	Dépenses d'investissement	122
4.4.1.	Aperçu global	122
4.4.2.	Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010.....	125
4.4.3.	Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010.....	127
4.4.4.	Investissements de l'Etat suivant SEC 2010	128



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 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 de la fiscalité verte et de l'évolution du cadre international d'imposition des entreprises et une analyse des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de la dette publique.

Dans son avis portant sur le projet de budget de l'année précédente, la Cour avait noté 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. » De ce choix découlent également des défis écologiques majeurs auxquels sera confronté le Luxembourg les prochaines années et qui nécessitent la mise en œuvre de mesures qui auront une incidence non négligeable sur les finances publiques.

Tout comme l'année précédente, la programmation pluriannuelle pour la période 2019-2023 prévoit 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. Ces chiffres doivent cependant être considérés avec réserve, étant donné que d'importantes réformes annoncées par le gouvernement ayant un impact considérable sur les finances publiques, ne trouvent pas leur reflet dans le présent projet. S'y ajoute que les perspectives économiques au niveau européen et mondial pour ces prochaines années ne sont pas encourageantes.

Il convient de noter que l'analyse du projet de loi sous rubrique n'est pas chose aisée, alors que dans certains domaines, des informations précises et des chiffres concrets quant aux futures actions gouvernementales font défaut.

2. Prévisions économiques

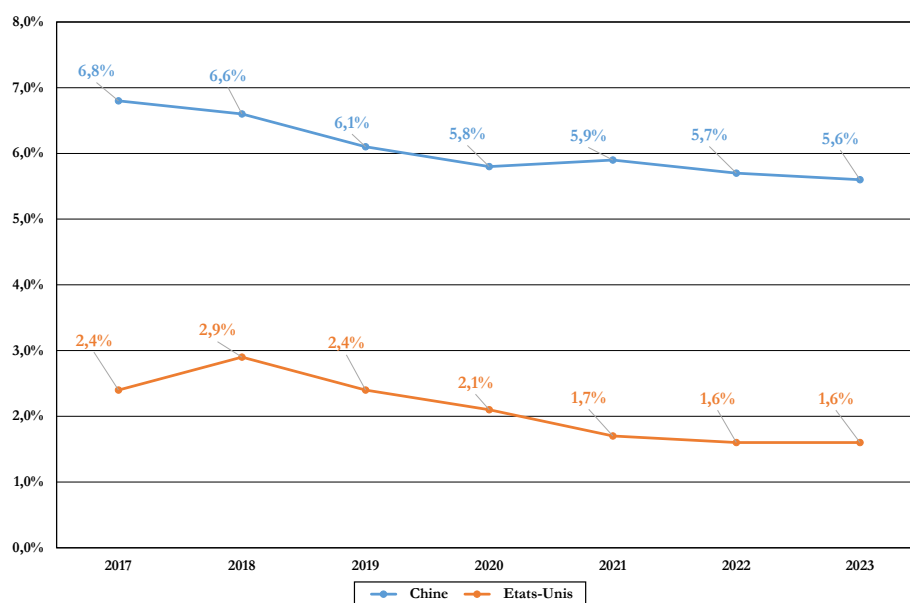
Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques telles que présentées par les organismes internationaux et nationaux compétents en la matière. Il s'agit en outre de mettre en avant les facteurs qui marqueront l'économie mondiale.

2.1. Contexte international et européen

Le contexte économique actuel se caractérise par de multiples incertitudes qui pèsent sur les principales économies mondiales. Il semble que la conjoncture mondiale ait atteint un tournant.

Au niveau international, le contexte géopolitique est marqué par un refroidissement des relations commerciales entre les Etats-Unis et la Chine. Ces tensions trouvent leur origine dans l'imposition de taxes douanières sur les importations américaines et chinoises.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Chine vs Etats-Unis



Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

La conséquence de ce conflit est un ralentissement de l'activité industrielle à l'échelle mondiale. La majorité des économies avancées sont confrontées à une baisse significative de leur production industrielle et manufacturière. L'économie mondiale est au ralenti et une perte de confiance se manifeste auprès des acteurs économiques.

En Europe, cette tendance est confirmée notamment en Allemagne et en France. Les deux contributeurs majeurs à l'économie de la zone euro ont subi une baisse de leur croissance économique comme le montre le graphique suivant.

Graphique 2 : Evolution du PIB en volume – Allemagne vs France

Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

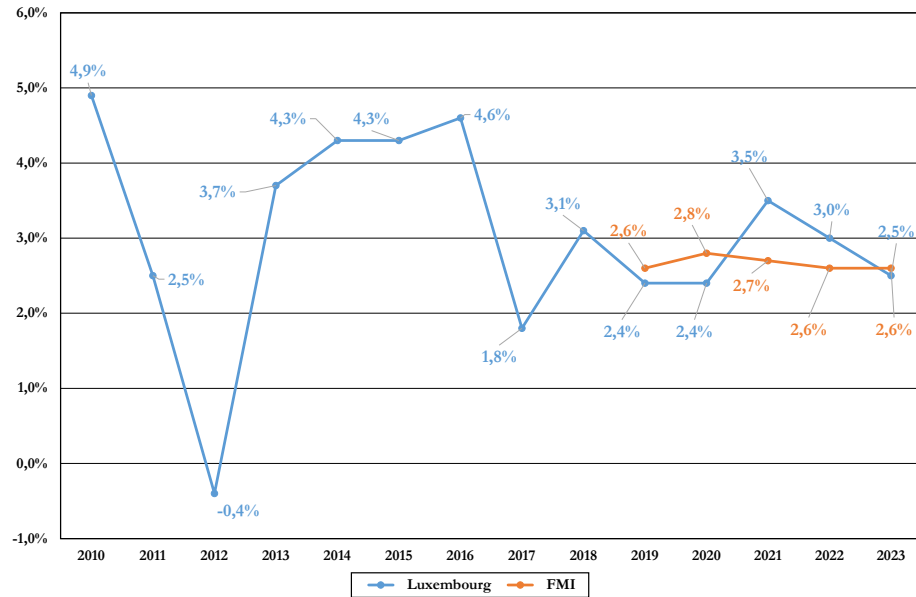
2.2. Evolution de la croissance économique

Les prévisions de croissance du PIB en volume du Statec, reprises au niveau du projet de budget, se chiffrent à 2,4% pour 2019 et aussi à 2,4% pour 2020. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2019 prévoient une croissance plus importante du PIB avec 2,8% en 2020 par rapport à l'année précédente. Pour rappel, la 20^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2019-2023 du 23 avril 2019 prévoyait une croissance du PIB en volume de 3,8% en 2020.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne de novembre 2019 prévoient une croissance du PIB de 2,6% pour 2019 et pour 2020. En 2021, la croissance du PIB atteindrait également 2,6% d'après la Commission européenne.

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

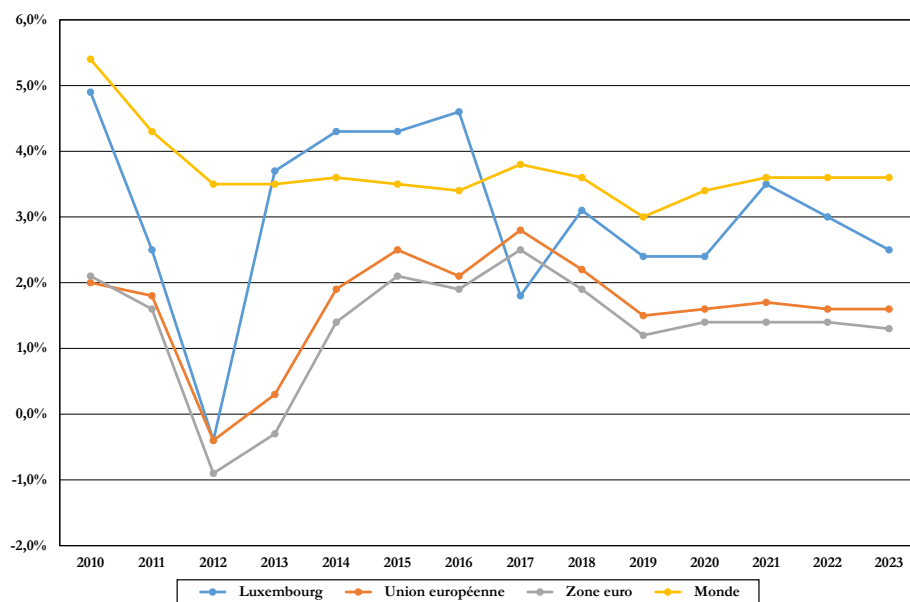
Graphique 3 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg 2010 à 2023



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

Selon la Cour, les prévisions de croissance servant à l'établissement du projet de budget 2020 sont en ligne avec les perspectives de croissance du Fonds monétaire international pour l'année 2020. Par contre, dans une optique pluriannuelle, les prévisions de croissance devront de toute vraisemblance être revues à la baisse. Il a été tablé sur une hausse du PIB de 3,5% respectivement 3% pour les années 2021 et 2022 tandis que le FMI pronostique une hausse du PIB de seulement 2,7% et 2,6%. La Commission européenne confirme ce prédit du FMI en prévoyant une hausse de 2,6% pour 2020.

Le graphique suivant montre l'évolution de la croissance économique au niveau mondial, européen et luxembourgeois. Le Grand-Duché dépasserait les niveaux atteints de l'Union européenne et de la zone euro. Durant les prochaines années, la croissance du Luxembourg se situerait en-dessous de la croissance mondiale.

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – 2010 à 2023

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

A noter que ces prévisions sont à appréhender avec beaucoup de prudence. Il appert cependant que l'économie mondiale connaît désormais un ralentissement synchronisé.

2.3. Risque d'une nouvelle crise économique

2.3.1. Chute de Lehman Brothers : 11 ans après

Le 15 septembre 2008, suite à la crise des « subprimes », la banque américaine Lehman Brothers s'est déclarée en faillite ce qui a déclenché la crise financière mondiale. La bourse américaine s'est effondrée provoquant un effet domino qui a fait basculer toutes les bourses mondiales.

Endéans un mois, un véritable tsunami s'est abattu sur les places financières de l'Europe. Après la chute des cours boursiers, plusieurs institutions financières ont connu de graves difficultés. Les Etats ont dû intervenir afin de sauver un grand nombre de banques et d'éviter une crise systémique. Ces interventions à travers de nombreuses aides étatiques ont provoqué une crise des dettes publiques résultant dans une récession qui a touché l'ensemble de la planète.

Plus que dix ans après, l'émergence d'une nouvelle crise revient de manière récurrente dans le débat public.

2.3.2. Cycles économiques

L'activité économique est caractérisée par des phases successives d'expansion et de ralentissement. On appelle ces phases « cycles économiques ». En d'autres mots, un cycle économique est une période d'une durée déterminée qui correspond au retour d'un même phénomène économique. Les économistes distinguent généralement entre quatre cycles différents, à savoir :

- Le cycle **Kitchin** (3 à 4 ans)
- Le cycle **Juglar** (8 à 10 ans)
- Le cycle **Kuznets** (15 à 25 ans)
- Le cycle **Kondratiev** (40 à 60 ans)

L'idée derrière ces cycles est de comprendre et prévenir les crises économiques.

Le cycle **Juglar** décrit l'apparition régulière d'une « crise » tous les huit à dix ans. En prenant l'exemple des Etats-Unis, des « chocs » peuvent être observés pour les années suivantes :

1972, 1982, 1992, 2001, 2008-2010

Il s'agit des événements suivants :

1972 → Premier choc pétrolier

1982 → Deuxième choc pétrolier ; récession des années 1980

1992 → Récession du début des années 1990

2001 → « Krach boursier de 2000-2002 » suite à l'éclatement de la « bulle internet »

2008-2010 → Crise financière suite à la crise des « subprimes »

Toutes ces crises sont survenues à intervalles réguliers de dix ans. Cependant, les économistes ne sont pas en mesure de prédire une nouvelle crise pour les années à venir uniquement en se basant sur ce phénomène. Cela est d'autant plus vrai que l'analyse des cycles a perdu de son crédit ces derniers temps. Ainsi, prédire avec précision quand la prochaine crise économique interviendra est tout simplement impossible.

Au point suivant, la Cour des comptes se penche sur les éléments qui pourraient contribuer à la montée d'une éventuelle nouvelle crise.

2.3.3. Facteurs pouvant déclencher une nouvelle crise

Parmi ces facteurs, il faut mentionner la dette publique des pays de l'OCDE qui a énormément progressé. Dans les économies développées, les taux directeurs des principales banques centrales sont proche de zéro pour cent ce qui a favorisé l'endettement public. En cas d'une remontée de l'inflation, les taux d'intérêt vont augmenter ce qui conduirait probablement à une crise de solvabilité budgétaire des pays connaissant des dettes publiques importantes à l'heure actuelle. De fait, les marges de manœuvre tant sur le plan monétaire que sur le plan budgétaire sont limitées. Les pays concernés par ce risque sont notamment les Etats-Unis, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni. Le risque lié à l'endettement public est considéré comme étant un des principaux facteurs déclencheurs d'une crise économique. S'y ajoute l'environnement de taux d'intérêt durablement bas, qui constitue également un risque majeur.

Un autre élément, qui est considéré être en mesure de provoquer une crise, est la guerre commerciale entre les principales zones économiques à savoir les Etats-Unis, la Chine et l'Europe.

Les conséquences négatives d'une guerre commerciale sur l'économie mondiale et la croissance économique ont été évoquées ci-avant.

A court terme, on peut considérer qu'une nouvelle crise économique est cependant peu probable. Avec des taux d'intérêt extrêmement bas et proche de zéro, la politique monétaire actuellement en vigueur rend solvables les différents acteurs économiques. En cas d'une courte récession, celle-ci ne devrait pas se matérialiser en une nouvelle crise économique profonde.

A l'intérieur de la zone euro, la consommation privée se porte bien et ceci malgré les incertitudes entourant l'économie. Les ménages continuent à profiter des faibles taux d'intérêts.

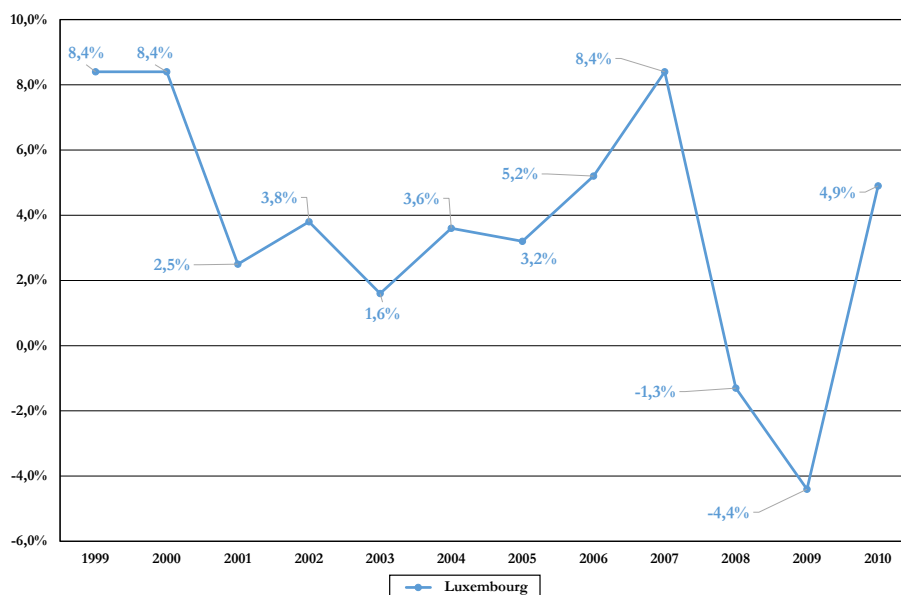
Au niveau européen, il existe un certain nombre de mécanismes défensifs qui ont été mis en place afin d'éviter le retour d'une crise économique. Parmi ces mesures on peut citer le mécanisme européen de stabilité qui est capable d'intervenir en cas d'une crise grave. Une autre option créée est le « quantitative easing », un mécanisme qui permet d'acheter des titres de dettes d'Etat. La Banque centrale européenne est également en mesure d'acheter des titres de dette publique via des opérations monétaires sur titres. A ces mesures s'ajoute une meilleure réglementation et régulation bancaire mises en place depuis la crise des « subprimes ».

A moyen terme, il sera important de comprendre comment les différents facteurs en mesure d'engendrer une crise pourraient interagir dans des conditions macroéconomiques défavorables pour générer une prochaine crise.

2.3.4. Le Luxembourg face à la menace d'une nouvelle crise économique

En 2008, la crise financière a touché l'économie réelle. Le Luxembourg n'était pas à l'abri de ce ralentissement comme le montre le graphique suivant qui retrace l'évolution du PIB au Luxembourg pour la période de 1999 à 2010.

Graphique 5 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg 1999 à 2010



Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

On constate que le PIB a connu une chute significative en 2009 par rapport aux années précédentes. La taille du pays ainsi que le caractère exogène de la place financière avaient rendu le Luxembourg plus vulnérable et l'ont mis à rude épreuve. La période de l'après-crise était marquée par un haut degré d'incertitude avec une croissance qui s'est dégradée sensiblement. La crise a frappé le secteur le plus dynamique de notre économie qui depuis les années 1980 demeure le pilier phare de l'économie luxembourgeoise. C'est ainsi que le gouvernement a décidé de mettre en place des plans de sauvetage pour les groupes bancaires Fortis (aujourd'hui BGL BNP Paribas) et Dexia (aujourd'hui BIL). Cette politique a entraîné une dégradation des finances publiques par le creusement des déficits budgétaires en 2009 et 2010 et par une augmentation de la dette publique. Le but a été non seulement de sauver les banques mais aussi leurs clients. Une disparition de ces deux établissements financiers aurait eu des conséquences néfastes pour le marché luxembourgeois. Maintenir la stabilité économique était primordial pour notre pays et les aides apportées par le gouvernement ont pu éviter que la crise touche de plein fouet notre économie. Un scénario à la « Lehman Brothers », où les autorités publiques ne seraient pas intervenues, aurait eu comme

conséquence un effondrement de l'économie luxembourgeoise. Dans la suite, l'économie réelle a été soutenue via un programme de conjoncture.

Onze ans après ces événements, le Luxembourg reste toujours dépendant de sa place financière. Le secteur financier continue à occuper une place primordiale au sein du Grand-Duché en affichant une contribution à l'économie nationale de l'ordre de plus d'un tiers du PIB. Le Luxembourg est un centre financier majeur au niveau international et joue un rôle important pour les activités de gestion d'actifs ainsi que pour les opérations de financement des banques internationales.

Un effondrement des marchés internationaux se répercuterait donc de manière significative sur l'économie nationale.

3. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

3.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2020 par rapport au compte général provisoire de 2018 et au budget définitif de l'exercice 2019.

Tableau 6 : Evolution du projet de budget 2020 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
				2018/2020		2019/2020	
				(euros)	%	(euros)	%
Recettes courantes	15.076.029.431	16.502.714.969	17.786.691.895	2.710.662.464	17,98%	1.283.976.926	7,78%
Recettes en capital	101.963.194	98.744.600	98.894.500	-3.068.694	-3,01%	149.900	0,15%
Recettes des opérations financières	651.058.505	305.700	2.458.175.400	1.807.116.895		2.457.869.700	
Recettes totales	15.829.051.130	16.601.765.269	20.343.761.795	4.514.710.665	28,52%	3.741.996.526	22,54%
Dépenses courantes	13.542.799.942	15.185.855.439	16.318.324.736	2.775.524.794	20,49%	1.132.469.297	7,46%
Dépenses en capital	1.966.662.416	2.230.771.130	2.249.641.725	282.979.309	14,39%	18.870.595	0,85%
Dépenses des opérations financières	744.639.948	246.929.110	2.054.204.800	1.309.564.852		1.807.275.690	
Dépenses totales	16.254.102.306	17.663.555.679	20.622.171.261	4.368.068.955	26,87%	2.958.615.582	16,75%
Solde des recettes et dépenses	-425.051.176	-1.061.790.410	-278.409.466	146.641.710		783.380.944	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2020, les dépenses courantes devraient progresser de 7,5% (augmentation de 1.132,5 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2019, alors que les recettes courantes augmenteraient de 7,8% (+1.284,0 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient augmenter de 0,8% (+18,9 millions d'euros).

Il y a lieu de noter que 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. En effet, selon le projet de loi 7500, « des réformes structurelles importantes dans la présentation du budget ont été réalisées dans le budget 2019, faisant suite à la demande exprimée lors des réunions conjointes de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission de Contrôle de l'exécution budgétaire du 27 mars 2018 et du 23 juillet 2018. » La comparaison entre les chiffres du budget définitif de 2019 et ceux du compte général provisoire de 2018, de même qu'entre le projet de budget 2020 et le compte général provisoire 2018, s'avère dès lors difficile.

3.2. Analyse du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets.

Un premier volet traite d'un aperçu macroéconomique de l'environnement des recettes budgétaires ainsi que des recommandations de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2019. Le deuxième concerne l'évolution des recettes budgétaires, suivant la nouvelle structure du rapprochement comptable de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et du système SEC 2010. Dans un dernier volet sont présentées des analyses concernant notamment la fiscalité verte et la lutte contre l'érosion fiscale et le transfert de bénéfices suivant le plan d'action BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) de l'OCDE.

3.2.1. Considérations générales

Remarque préliminaire

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2020, s'appuyant sur l'accord de coalition 2018-2023, mise sur une augmentation des recettes fiscales, comme au cours des dernières années et « il ne s'agira pas d'augmenter la pression fiscale sur les entreprises, mais d'attirer de nouveaux contribuables et développer les activités et revenus des contribuables existants. »

Cadre fiscal national et international

Quelques modifications fiscales figurent dans le projet budgétaire de l'Etat de 2020, notamment celle de l'adaptation des limites maximales des droits d'accises sur le gasoil prévues au niveau de la loi modifiée du 17 décembre 2010. Cette adaptation a comme finalité de permettre une hausse des droits d'accises pour atteindre les objectifs environnementaux et de garantir une certaine flexibilité. Une autre modification concerne l'élargissement du champ d'application du taux de TVA super-réduit de 3% aux prestations des écrivains, compositeurs et artistes-interprètes. En dernier lieu, le projet de budget prévoit de prolonger la mesure de

bonification d'impôt sur le revenu (10% du montant de la rémunération mensuelle brute) en cas d'embauche de chômeurs jusqu'au 31 décembre 2021.

Le projet de budget de l'exercice 2020 ne prévoit pas de changement au niveau de la fiscalité des personnes physiques. Ainsi l'introduction d'un « barème d'impôt unique », évoqué dans l'accord gouvernemental et se basant sur l'imposition individuelle, n'affectera pas l'exercice 2020.

Suivant la publication 166/2019 d'Eurostat, le Luxembourg a connu la plus importante progression de l'UE concernant le ratio impôts et cotisations sociales sur produit intérieur brut, à savoir de 39,1% en 2017 à 40,7% en 2018. Dans l'UE, les recettes fiscales ont représenté 40,3% du PIB en 2018, une légère hausse par rapport à 2017 (40,2%). En 2007, les recettes fiscales ne représentaient que 37,5% du PIB.

Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2019

Suivant les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2019, « la lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables (...). Le Luxembourg a adopté des mesures contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB indique que les règles fiscales luxembourgeoises peuvent être utilisées par des entreprises qui pratiquent une 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 des situations spécifiques peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas non plus imposables dans la juridiction du bénéficiaire. »

Cadre méthodologique

Les réformes structurelles au niveau de la présentation du budget, qui ont été réalisées dans le budget de 2019, concernent le rapprochement de la méthode SEC 2010 et les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Du côté des recettes, certaines recettes brutes qui étaient inscrites au niveau du budget pour ordre, se retrouvent dans le budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat, à savoir la TVA pour ordre, les recettes pour le compte de l'UEBL en matière de droits de douane, le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs, etc. Par contre certaines recettes, notamment l'impôt commercial communal, « sont à considérer en dehors de l'administration publique, respectivement elles font partie d'un autre sous-secteur de l'administration publique, et de ce fait, ces éléments devront être extraits du budget des recettes et des dépenses courantes » suivant le volume II du budget pluriannuel 2019 à 2023. A noter que les impôts directs n'ont

pas été concernés par ce rapprochement, contrairement aux impôts indirects et autres recettes.

3.2.2. Evolution des recettes budgétaires

Suivant les principales orientations budgétaires du projet de budget 2020 (page 26*), « l'évolution des recettes est globalement en ligne avec les hypothèses de croissance retenues. Les prévisions de recettes pour l'exercice 2020 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. »

Le total des recettes budgétaires se compose des recettes budgétaires courantes et en capital et des recettes budgétaires pour opérations financières. Les recettes budgétaires courantes et en capital comprennent les impôts directs, indirects et autres recettes dont les droits de succession et produits d'emprunts nouveaux. Ces recettes sont établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes (ACD), Administration de l'enregistrement et des domaines (AED) et Administration des douanes et accises (ADA)).

Suivant les tableaux 7 et 8 ci-dessous, le projet de budget, suivant la nouvelle structure, présume un total de recettes budgétaires de 20.343,8 millions d'euros pour l'exercice 2020 engendrant une hausse de 17,3% par rapport au compte prévisionnel de 2019, ce qui correspond à une augmentation de 3.001,8 millions d'euros. Ce total se compose de 17.885,6 millions d'euros du côté des recettes courantes et en capital, engendrant une hausse de 3,1% par rapport au compte prévisionnel 2019, et de 2.458,2 millions d'euros du côté des recettes pour opérations financières.

Les recettes courantes et en capital se composent des impôts directs à raison de 9.753,4 millions d'euros (47,9% des recettes budgétaires), des impôts indirects à raison de 7.526,2 millions d'euros (37,0%) et des autres recettes s'élevant à 606,1 millions d'euros (3,0%).

Selon le Statec, les recettes fiscales ont augmenté de 1,4 milliards d'euros sur les premiers neuf mois de 2019 correspondant à une hausse de 12% par rapport à la même période en 2018. D'autre part, la croissance annuelle moyenne des recettes fiscales était de 5% sur la période de 2013 à 2017. L'accélération des encaissements suite à l'introduction de la déclaration électronique obligatoire au niveau des collectivités est, selon l'ACD, le facteur majeur expliquant cette hausse. Si la conjoncture était favorable en 2018, l'imposition automatique a en plus conduit à un encaissement accéléré. Suivant le Statec, « les impôts sur les sociétés, encore en recul sur les années 2012-2014, contribuent de moitié aux gains enregistrés sur les 3 premiers trimestres de cette année ». Dans le futur, une telle hausse exceptionnelle est peu probable.

Tableau 7 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte 2018 (nouvelle structure)		Compte prévisionnel 2019		Projet de budget 2020	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	8.794,1	51,8%	9.593,1	55,3%	9.753,4	47,9%
Impôts indirects	6.917,6	40,7%	7.159,6	41,3%	7.526,2	37,0%
Autres recettes	615,2	3,6%	589,0	3,3%	606,1	3,0%
Total des recettes courantes et en capital (1)	16.326,9	96,1%	17.341,7	99,9%	17.885,6	87,9%
Total des recettes pour opérations financières (2)	651,1	3,9%	0,3	0,1%	2.458,2	12,1%
Total des recettes budgétaires (1) + (2)	16.977,9	100%	17.342,0	100%	20.343,8	100%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 8 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2018 / 2020		Variation 2019 / 2020	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	959,3	10,9%	160,3	1,7%
Impôts indirects	608,6	8,8%	366,6	5,1%
Autres recettes	-9,1	-1,5%	17,1	2,9%
Total des recettes courantes et en capital (1)	1.558,7	9,5%	543,9	3,1%
Total des recettes pour opérations financières (2)	1.807,2	277,5%	2.457,9	-
Total des recettes budgétaires (1) + (2)	3.365,9	19,8%	3.001,8	17,3%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.2.2.1. Impôts directs

Vu que le projet de budget de l'exercice 2019 ne fut voté qu'en avril 2019, suite aux élections législatives, l'ACD a procédé à quelques adaptations concernant les différentes recettes budgétaires fiscales. Or, il faut préciser que les adaptations constituent des revues à la hausse.

Selon les prévisions budgétaires pour 2020, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 9.753,4 millions d'euros, soit +1,7% (+160,3 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2019 et +10,9% (+959,3 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2018 suivant la nouvelle structure.

Le tableau ci-dessous contient les chiffres suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et la méthode SEC 2010. A noter que l'impôt commercial communal (ICC) ne figure pas parmi les impôts directs selon la nouvelle structure. Cependant, l'ICC est à la base défini comme étant un impôt direct et son évolution sera traitée sous cette rubrique.

Tableau 9 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte 2018 (nouvelle structure)	Budget voté 2019	Compte prévisionnel 2019	Projet de budget 2020	Variation CP2019 / 2020
Impôt sur le revenu des collectivités	2.302,9	2.050,0	2.600,0	2.250,0	-13,5%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	766,0	810,0	810,0	845,0	+4,3%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.899,1	4.265,0	4.265,0	4.765,0	+11,7%
Impôt sur les revenus de capitaux	509,1	445,0	445,0	470,0	+5,6%
Impôt sur la fortune	682,2	670,0	770,0	700,0	-9,1%
Autres impôts directs	634,8	661,7	703,1	723,4	+2,9%
Total	8.794,1	8.901,7	9.593,1	9.753,4	+1,7%
Produit de l'impôt commercial communal	960,8	960,0	1.060,0	1.053,0	-0,66%
Produit de la contribution dépendance	28,0	20,0	20,0	20,0	0,0%
Total (budget pour ordre)	988,8	980,0	1.080,0	1.073,0	-0,65%

Source chiffres : Administration des contributions directes, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour 2020, le projet de budget table sur une augmentation de 35 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2019, soit +4,3%.

Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devraient se chiffrer respectivement à 2.250 millions d'euros, soit une baisse de 350 millions d'euros (-13,5%), et à 4.765 millions d'euros, soit une augmentation de 500 millions d'euros (+11,7%) en 2020.

Les recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) se chiffrent à 470 millions d'euros, soit une augmentation de 25 millions d'euros (+5,6%) par rapport au compte prévisionnel de 2019.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 700 millions d'euros en 2020, soit une forte baisse de 9,1% ou de 70 millions d'euros par rapport aux prévisions de 2019.

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, à savoir l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques à hauteur de 435,3 millions d'euros (+10,5%) respectivement des collectivités de 173,3 millions d'euros (-13,5%) par rapport à l'exercice 2019.

Dans ce qui suit, seront repris et analysés de plus près, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt sur les revenus de capitaux, l'impôt sur la fortune et l'impôt commercial communal.

3.2.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôt et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. L'IRC représente 23,1% (2.250 millions d'euros) des recettes des contributions directes, hors recettes pour ordre, pour le projet de budget 2020.

L'introduction de la déclaration électronique obligatoire, depuis l'année fiscale 2017 a conduit, selon l'administration concernée, à une accélération des encaissements. La conjoncture favorable ainsi que d'autres facteurs ont subsidiairement contribué à l'envolée de l'IRC. Cependant, le niveau élevé de l'impôt sur les sociétés a comme cause la collecte des arriérés d'impôts sur les années 2012 à 2014, ce qui gonfle artificiellement les recettes de l'IRC. L'absorption des arriérés de l'IRC pèse sur les recettes futures et le niveau de l'impôt sur les sociétés devrait retourner à un rythme normal d'encaissement.

La Cour constate que la déclaration électronique obligatoire, entraînant une imposition automatique, a amélioré l'efficacité du travail de l'administration concernée et a résorbé un certain montant des soldes d'impôts accumulés au cours des dernières années. Or, dans le futur, il y a lieu de constater qu'un ralentissement de l'activité économique aura un effet plus immédiat sur le niveau des encaissements.

Concernant l'IRC, le compte prévisionnel de l'exercice 2019 laisse entrevoir une adaptation à la hausse de 550 millions d'euros par rapport au budget voté de l'exercice 2019, soit une augmentation de 26,8%. Pour le projet de budget 2020, une baisse de 13,5% est prévue par rapport au compte prévisionnel de 2019, soit une diminution de 350 millions d'euros ce qui reflète en

partie la diminution des encaissements arriérés. Pour 2018, l'IRC se décompose en 66% d'avances et 34% de soldes d'impôts.

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%. D'ailleurs, le plafond de revenu imposable permettant de bénéficier du taux réduit (15%) est relevé de 25.000 euros à 175.000 euros et l'impact budgétaire de cette mesure n'est pas encore connu.

Tableau 10 : Evolution de l'IRC

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	1.625,6	1.580,6	1.966,4	2.302,8	2.600,0	2.250,0
en %	+10,2%	-2,8%	+24,4%	+17,1%	+12,9%	-13,5%

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

Le tableau ci-dessous reprend les recettes de l'IRC en provenance du secteur financier entre 2014 et 2018 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives perçues pour les exercices clos. En 2018, 76,1% de l'IRC provient du secteur financier. Entre 2014 et 2018, la part relative de l'impôt sur le revenu des sociétés s'élève en moyenne à 72,1%.

En outre, les sociétés de participation financière (SOPARFI) et les banques représentent à l'intérieur du secteur financier 71% de l'IRC pour 2018, à savoir 1.333,9 millions d'euros.

Tableau 11 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

IRC(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2014	1.586,6	1.138,0	71,7%
2015	1.748,0	1.193,6	68,3%
2016	1.699,6	1.179,8	69,4%
2017	2.114,4	1.586,7	75,0%
2018	2.476,2	1.883,5	76,1%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Au 30 septembre 2019, un total de 967,6 millions d'euros reste dû, dont 601 millions d'euros correspondent à des impôts échus qui ne sont pas encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement.

3.2.2.1.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

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

La Cour rappelle que l'IRPP est établi sur base d'une déclaration d'impôt du contribuable par voie d'assiette après la fin de l'année d'imposition. Il est important de considérer conjointement l'IRPP et l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS). En effet, le RTS est une avance d'impôt prélevée par l'employeur et l'IRPP constitue le solde d'impôt calculé sur base d'une déclaration d'impôt.

Le projet de budget 2020 table sur des recettes de 845 millions d'euros, soit une augmentation de 35 millions d'euros (+4,3%) par rapport à l'exercice 2019. Or, selon l'ACD, le montant voté de l'IRPP de l'exercice 2019 ne sera probablement pas atteint.

L'évolution des soldes d'impôts au 30 septembre 2019 indique qu'un total de 248 millions d'euros reste dû, dont 151 millions d'euros sont soumis à un recouvrement forcé.

Tableau 12 : Evolution de l'IRPP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	712,6	760,4	828,3	766,0	810,0	845,0
en %	+7,4%	+6,7%	+8,9%	-7,5%	+5,7%	+4,3%

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

3.2.2.1.3. Impôt sur les traitements et salaires (RTS)

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.

En 2019, les recettes de l'impôt RTS s'élèveront à 4.265 millions d'euros, soit un surplus de 365,9 millions d'euros (+9,4%) par rapport aux 3.899,1 millions d'euros au compte général provisoire de 2018.

Le RTS représente 48,9% des recettes parmi les impôts directs, correspondant à 4.765 millions d'euros pour le projet de budget 2020. Suivant le tableau ci-dessous, la Cour constate une forte progression à partir de 2018, à savoir une augmentation de +487,5 millions d'euros pour 2018, respectivement de +365,9 millions d'euros pour le compte prévisionnel de 2019. Le déchet fiscal, suite à la réforme fiscale en 2017, a été estimé à un montant total de 550 millions d'euros pour 2019 et 2020. Or, il reste à vérifier quelle sera l'incidence de ce déchet fiscal sur l'évolution du RTS.

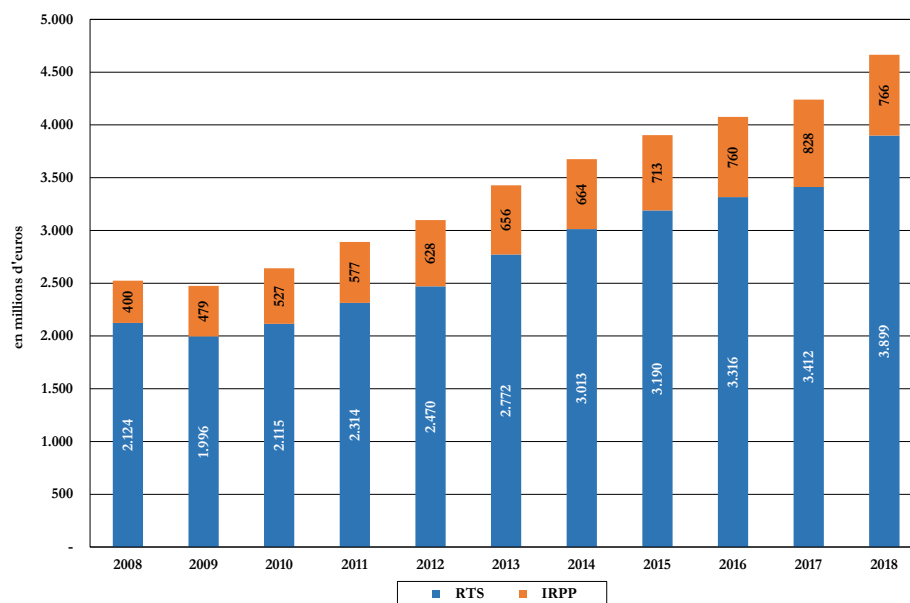
Tableau 13 : Evolution du RTS

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	3.190,1	3.315,7	3.411,6	3.899,1	4.265,0	4.765,0
en %	+5,9%	+3,9%	+2,9%	+14,3%	+9,4%	+11,7%

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

La Cour estime approprié de considérer conjointement le RTS et l'IRPP, comme mentionné sous le point précédent afin de mieux visualiser leur évolution. Selon le graphique ci-dessous, l'IRPP et le RTS ont fortement progressé entre 2008 et 2018. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 365,9 millions d'euros, soit une variation de +91,5%. Du côté du RTS, les recettes ont augmenté de 1.774,9 millions d'euros, correspondant à une progression de 83,6%.

Graphique 14 : Evolution de l'IRPP et du RTS



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

Selon les données de l'ACD, l'administration publique et le secteur des activités financières et d'assurance contribuent à hauteur de 1.157,6 millions d'euros, respectivement de 974,2 millions d'euros aux recettes du RTS, correspondant à 27,6% et 23,2% pour l'exercice 2018.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part du RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 25,4%. La répartition des recettes du RTS au sein du secteur financier montre que les banques et la Banque centrale, ainsi que les fonds représentent 53,4% respectivement 16,1%, ce qui correspond à 520,3 millions d'euros et 157 millions d'euros pour l'exercice 2018.

Tableau 15 : Contribution du RTS en provenance du secteur financier

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2014	3.012,6	769,1	25,5%
2015	3.190,1	807,7	25,3%
2016	3.315,7	845,9	25,5%
2017	3.411,6	873,6	25,6%
2018	3.899,1	974,2	25,0%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

3.2.2.1.4. Impôt sur les revenus de capitaux (IRCAP)

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux touche les revenus de capitaux mobiliers, à savoir les dividendes, les parts de bénéfice, les arrérages et les intérêts d'obligation. L'IRCAP est perçu majoritairement lors de distribution de dividendes générés au Luxembourg et versés à des contribuables résidents et non-résidents.

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable. L'IRCAP représente 4,8% des impôts directs du projet de budget 2020.

Notons que, de par sa nature, une retenue à la source de 15% sur le montant brut engendre que les soldes d'impôts ne sont que peu significatifs, s'élevant à environ 8%. Par conséquence, les avances de l'IRCAP s'élèvent à 92%. En 2018, 352 millions d'euros avaient été prévus, alors

que 509,1 millions d'euros avaient été réalisés, soit un surplus de 157 millions d'euros suite à une conjoncture favorable ce qui devrait également être le cas pour l'exercice 2019 et 2020.

Le tableau ci-après confirme l'effet de la bonne conjoncture, bien que l'exercice 2019 affiche un recul de 12,6% par rapport à 2018. Cependant le compte prévisionnel de 2019 affiche une hausse de 18,7% par rapport au compte général de 2017. Le projet de budget 2020 prévoit une augmentation de 25 millions d'euros, soit une progression de 5,6%.

Tableau 16 : Evolution de l'IRCAP

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	298,7	367,7	374,8	509,1	445,0	470,0
en %	+16,7%	+23,1%	+1,9%	+35,8%	-12,6%	+5,6%

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

Le secteur financier contribue largement au paiement de l'IRCAP, affichant des parts relatives de 54,3% en 2017 et de 68,2% en 2018. La Cour note une hausse de 143,6 millions d'euros au compte général provisoire de 2018 par rapport au compte général 2017, ce qui s'explique par une conjoncture favorable.

Tableau 17 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2014	255,9	112,2	43,9%
2015	298,7	139,5	46,7%
2016	367,7	218,2	59,3%
2017	374,8	203,5	54,3%
2018	509,1	347,1	68,2%

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

3.2.2.1.5. Impôt sur la fortune (IF)

L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC et touche en premier lieu l'actif net d'une société. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières. Les fortunes privées ne contribuent plus au produit de cet impôt depuis 2006 suite à l'introduction de la retenue libératoire sur les intérêts. Selon le principe de territorialité,

les sociétés résidentes sont imposées sur leur patrimoine global et les sociétés non résidentes uniquement sur le patrimoine détenu au Grand-Duché de Luxembourg.

Tableau 18 : Evolution de l'IF

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	385,0	509,6	520,9	682,2	770,0	700,0
en %	+40,5%	+32,4%	+2,2%	+31,0%	+12,9%	-9,1%

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

Le projet de budget prévoit pour 2020 que l'IF s'élève à 7,2% des recettes des impôts directs. Pour le compte général provisoire de 2018, une plus-value de recettes de 108 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales est enregistrée suivant ainsi une évolution similaire de l'IRC. En 2019, l'IF est sensé progresser de 12,9%, soit une augmentation de 87,8 millions d'euros par rapport à 2017. La forte augmentation s'explique, comme pour l'IRC, par une accélération des encaissements et par l'absorption des arriérés suite à l'introduction de la déclaration électronique obligatoire.

La Cour constate que pour l'exercice budgétaire 2018, 37,6% (256,8 millions d'euros) constituaient des soldes d'impôts d'années antérieures, par rapport à 32% pour 2017 correspondant à 166,3 millions d'euros. L'imposition automatique est à la source de cette évolution, tout comme la conjoncture favorable.

Le secteur financier contribue majoritairement aux recettes de l'IF. En 2018, 84% des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, soit 572,8 millions d'euros.

A préciser que les SOPARFI alimentent à raison de 85% (484,9 millions d'euros) les recettes de l'IF au sein du secteur financier, suivi des banques avec des contributions de 27,4 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2018.

3.2.2.1.6. Impôt commercial communal (ICC)

Suivant la méthode SEC 2010, certaines catégories de recettes pour ordre sont à considérer comme étant en dehors de l'administration publique, bien qu'elles fassent partie d'un sous-secteur de l'administration publique. De ce fait, l'impôt commercial communal devra être extrait du budget des recettes courantes suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La base d'imposition de l'ICC est le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales des sociétés de capitaux et de personnes. Suivant l'Administration des contributions directes, l'ICC provient majoritairement de quelques communes.

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué à 31% en 2017 pour remonter à 38% en 2018.

Tableau 19 : Evolution de l'ICC

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	602,2	712,2	797,0	960,8	1.060,0	1.053,0
en %	7,0%	18,3%	11,9%	20,6%	10,3%	-0,7%

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

La Cour note une croissance importante des recettes de l'ICC sur les années 2016 à 2019, dépassant le milliard d'euros pour le compte prévisionnel 2019 qui produira un surplus de 100 millions d'euros par rapport au budget voté de cette même année. Pour le projet de budget 2020, un léger recul de 0,7% est prévu par rapport à 2019, bien que l'ICC croisse de 9,6%, soit de 92 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2018.

Le tableau ci-dessous présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'impôt commercial communal. Sur la période sous référence, la Cour constate qu'en moyenne 67,3% de l'ICC proviennent du secteur financier, à savoir 492,7 millions d'euros.

La répartition au sein du secteur financier montre que les SOPARFI et les banques contribuent à 35% respectivement à 40% des recettes, soit à 232 millions d'euros et 265 millions d'euros en 2018.

Tableau 20 : Contribution et part relative de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2014	563	376,6	66,9%
2015	602,2	379,2	63,0%
2016	712,2	475	66,7%
2017	797	569,2	71,4%
2018	960,8	661,3	68,8%

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

3.2.2.1.6. Récapitulatif

L'analyse des différentes catégories d'impôts montre que le niveau des recettes des impôts directs dépend de la performance du secteur financier. Afin de mieux visualiser l'impact de la place financière au niveau des impôts directs, le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance de ce secteur.

Tableau 21 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs

	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	3.012,6	769,1	255,9	112,2	274,0	222,7	2.242,0	43,7%
2015	1.748,0	1.193,6	3.190,1	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	43,6%
2016	1.699,6	1.179,8	3.315,7	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	44,9%
2017	2.114,4	1.586,7	3.411,6	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	48,1%
2018	2.476,2	1.883,5	3.012,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	56,6%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (en millions d'euros)

En 2018, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 3.777,6 millions d'euros, soit 56,6% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus. Comparé à l'exercice 2014, la contribution du secteur financier a progressé de 68,5%. Cette évolution s'explique principalement par la bonne marche des affaires financières constatée sur la période 2014 à 2018.

3.2.2.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 7.526,2 millions d'euros, soit +5,1% (+366,6 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2019 et +8,8% (+608,9 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2018.

Le tableau ci-dessous reprend les chiffres suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et le SEC 2010. Ce rapprochement concerne principalement les recettes indirectes et les autres recettes. Il s'agit notamment d'un réexamen de certaines recettes brutes qui sont par la suite inscrites au budget des recettes courantes de l'Etat. Plus précisément, sont visées les recettes pour ordre (PO) suivantes :

- TVA (PO 5) ;
- Recettes pour le compte de l'UEBL (PO 1) ;
- Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants (PO 26) ;
- Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants (PO 63) ;
- Produit de la taxe sur les véhicules automoteurs (PO 64) ;
- Produit de la taxe de consommation sur l'alcool (PO 11).

Tableau 22 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte 2018 (nouvelle structure)	Budget voté 2019	Compte prévisionnel 2019	Projet de budget 2020	Variation CP2019 / 2020
Taxe sur véhicules automoteurs	66,9	67,0	67,0	68,0	+1,5%
Parts recettes communes de l'UEBL	982,5	979,6	1.002,8	1.023,6	+2,1%
Accises autonomes huiles minérales	198,7	219,2	225,0	228,4	+1,5%
Accises autonomes cigarettes	143,3	151,3	153,0	157,1	+2,7%
Droits d'enregistrement	359,0	351,0	351,0	384,6	+9,6%
Droits d'hypothèques	63,0	61,8	61,8	67,0	+8,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.723,9	3.888,5	3.888,4	4.121,1	+6,0%
Taxe d'abonnement sur les sociétés	1.026,7	1.027,0	1.027,0	1.087,4	+5,9%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	42,5	40,9	43,40	43,4	0,0%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	128,7	129,1	133,4	135,7	+1,7%
Produit de la contribution changement climatique	62,4	85,0	87,3	88,6	+1,5%
Autres impôts indirects	119,9	119,6	119,6	121,5	+1,6%
Total	6.917,6	7.119,9	7.159,6	7.526,2	+5,1%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La TVA et la taxe d'abonnement sur les sociétés représenteraient plus de la moitié des recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2020, à savoir 4.121,1 et 1.087,4 millions d'euros, collectées par l'AEED.

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent les accises communes de l'UEBL, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution sur le changement climatique. Les accises sur les carburants se chiffrent pour 2019 à 1.160 millions d'euros. Parmi la catégorie « autres impôts indirects » figurent le produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie et la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées.

Suivant la nouvelle structure de 2019, les impôts indirects se chiffrent à un total de 7.526,2 millions d'euros en 2020, correspondant à une hausse de 5,1% (+366,6 millions d'euros).

Par la suite seront traités la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement, les droits d'enregistrement et les accises sur le carburant et les cigarettes.

3.2.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

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

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. En 2014, l'écart entre « montant à recouvrer » et « montant à rembourser » a affiché un solde net à rembourser de 67 millions euros, alors que cet écart s'élève au 4 octobre 2019 à 285 millions d'euros. 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. Ces écarts sont basés sur la situation des assujettis en activité normale, c'est-à-dire sont exclus les montants de TVA qui sont considérés irrécouvrables suite à la cessation, faillite ou liquidation de l'activité des assujettis.

Suivant la répartition sectorielle des recettes de la TVA, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation contribue à raison de 30% aux recettes alors que, suite aux modifications des dispositions légales relatives au lieu de taxation des prestations à partir de 2015, le commerce électronique ne contribue plus qu'à hauteur de 0,32% (9,5 millions d'euros) aux recettes de la TVA.

Au vu des chiffres présentés au tableau ci-dessous, le compte général provisoire de 2018 affiche une recette de 3.723,9 millions d'euros, soit une augmentation de 9,3% par rapport à 2017. Cette évolution favorable est présumée se projeter sur les exercices suivants, notamment une progression estimée de 6% en 2020 par rapport à 2019, correspondant à une hausse de 232,5

millions d'euros. A noter que 30 millions d'euros concernent la livraison de l'avion militaire A400M.

Tableau 23 : Evolution de la TVA (ancien PO 5)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	3.461,0	3.465,6	3.407,1	3.723,9	3.888,6	4.121,1
en %	-4,6%	+0,1%	-1,7%	+9,3%	+4,4%	+6,0%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.2.2.2.2. Taxe d'abonnement (TABO)

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 de chaque trimestre.

Pour le compte de 2018 les prévisions de la TABO sont basées sur les prévisions conjoncturelles du Statec.

Tableau 24 : Evolution de la TABO

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	918,7	903,5	971,7	1.026,7	1.027,0	1.087,4
en %	+19,2%	-1,7%	+7,5%	+5,7%	0,0%	+5,9%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.2.2.2.3. Droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement concernent surtout les mutations de droits à caractère immobilier. Ainsi, l'évolution de la recette des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

Suivant l'article 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu « le revenu provenant de l'aliénation à titre onéreux, plus de deux ans après leur acquisition ou leur constitution, d'immeubles qui ne dépendent ni de l'actif net investi d'une entreprise ni de l'actif net servant à l'exercice d'une profession libérale » est imposable. Pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2018, les revenus réalisés ont été imposés au taux maximal de

10,5% correspondant au quart du taux global. Pour toute autre période, le demi-taux global (21%) est appliqué. Cette réduction de taux, appliquée à la plus-value de cession ou de vente d'immeuble, a induit une forte progression des droits d'enregistrement. Bien que le taux ait diminué, l'augmentation des recettes s'explique par la hausse du nombre des ventes. Par conséquent, des hausses considérables sont à noter pour la période sous référence, atteignant une progression de 17,9% en 2016 et une augmentation de 139,2 millions d'euros entre 2015 et 2018 des droits d'enregistrement. Or, selon l'AED, la mesure du quart du taux global venue à échéance, le niveau de progression devrait revenir à un rythme normal pour l'exercice 2020.

Tableau 25 : Evolution des droits d'enregistrement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
en millions d'euros	219,7	259,1	303,9	358,9	351,0	384,6
en %	5,7%	17,9%	17,3%	18,1%	-2,2%	9,6%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.2.2.2.4. Accises sur le carburant et les cigarettes

Le gouvernement a mis en place un groupe de travail interministériel chargé de suivre l'évolution des ventes de carburants fossiles, d'évaluer les mesures permettant la réduction progressive des ventes de produits pétroliers et de proposer des modèles alternatifs tenant compte de la stratégie de la Troisième Révolution Industrielle.

Les accises sur les carburants fossiles représentent la source de recettes la plus importante de l'Administration des douanes et accises. L'augmentation de deux centimes pour le gasoil et d'un centime pour l'essence à partir du 1^{er} mai 2019, engendrerait une baisse de 100 millions de litres au niveau des ventes de diesel, soit des accises à hauteur de 35,5 millions d'euros pour l'exercice 2019. L'impact sur l'essence est jusqu'à présent négligeable. En effet, les ventes sont même en hausse de 5,78% sur les neuf premiers mois de 2019. Les prévisions budgétaires pour l'essence et le gasoil sont dépassées en septembre, dégagant des recettes supplémentaires de 22 millions d'euros pour les neuf premiers mois de 2019.

A partir de juin 2019, le prix du carburant routier est plus bas en Belgique qu'au Luxembourg. Cette différence se chiffre à 0,6 centimes par litre et explique en grande partie la baisse de consommation de 100 millions de litres dans notre pays. Il s'ensuit qu'une partie du transit professionnel ne passe plus par le Grand-Duché. A souligner que les taux d'accises de l'essence et du diesel pour personnes privées restent toujours inférieurs à ceux en vigueur dans nos pays voisins.

Tableau 26 : Consommation totale de diesel

Diesel	2013	2014	2015	2016	2017	2018
en millions de litres	2.157	2.085	1.983	1.928	1.997	2.138
en %	-3,4%	-3,3%	-4,9%	-2,8%	+3,6%	+7,1%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 27 : Consommation totale d'essence

Essence (95-pb)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
en millions de litres	431	416	395	391	407	448
en %	-7,7%	-3,6%	-5,3%	-1,0%	+3,9%	+9,2%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les tableaux ci-dessus présentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2013 à 2018. En considérant la période sous référence, la Cour constate des baisses consécutives de la consommation totale du diesel et de l'essence jusqu'en 2016. A partir de 2017, la consommation totale des carburants augmente de nouveau (progression de 9,2% pour l'essence et de 7,1% pour le diesel en 2018). A préciser que la consommation d'essence passe à 448 millions de litres en 2018, soit une augmentation de 17 millions de litres par rapport à 2013.

Suite à la hausse des accises sur le carburant, la vente de tabacs manufacturés a baissé de 1,99% sur les neuf premiers mois de 2019 par rapport à la même période de l'année précédente, alors que la consommation de cigarettes a augmenté de 5,1% sur la même période. Au niveau du tabac manufacturé, cette baisse se traduit par 55 tonnes vendues en moins. Ce recul s'explique du fait que le trafic de transit a diminué et par conséquent l'achat du tabac manufacturé aux stations de service. Selon les documents de l'administration, les ventes de tabacs manufacturés s'élèveront à 605 millions d'euros pour l'exercice 2019 et la vente de cigarettes table sur 3.150 millions de pièces de cigarettes vendues.

3.2.2.3. Autres recettes

Parmi les « autres recettes » suivant la nouvelle structure budgétaire figurent entre autres les recettes provenant de participations de l'Etat (145 millions d'euros) et des droits de succession (85 millions d'euros). Il est prévu de percevoir des recettes de l'ordre de 606,1 millions d'euros, soit une hausse de +2,9% (+17,1 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2019.

3.2.2.4. Recettes pour opérations financières

Pour l'exercice 2019, à côté des budgets courants et en capital, il a été introduit un budget des opérations financières qui reprend toutes les opérations financières sur les actifs et passifs financiers qui furent regroupés auparavant au niveau du budget en capital. Il s'agit essentiellement de mettre en évidence les produits d'emprunts nouveaux. Cette restructuration budgétaire est essentielle en ce qui concerne le calcul du solde des administrations publiques. Par conséquent, « le total du solde du budget courant et du budget en capital se rapprochera du solde de l'administration centrale suivant le SEC étant donné que les opérations financières ne figureront plus dans le budget en capital ».

Il convient de relever que, suivant l'article 40 du projet de loi budgétaire, le gouvernement est autorisé à émettre « des emprunts de type durable, pour contribuer au financement des investissements dans les domaines écologique, climatique et social, ainsi que pour fortifier le positionnement du Luxembourg comme centre d'excellence en matière de finance durable. » Le montant global ne peut dépasser 1.000 millions d'euros.

Suivant la nouvelle structure budgétaire, les recettes pour opérations financières seraient de 2.485,2 millions d'euros. Il s'agit de produits d'emprunt nouveaux à hauteur de 440 millions d'euros et de produits d'emprunt pour refinancement de la dette publique à hauteur de 2.017 millions d'euros.

3.2.3. Sujets thématiques

3.2.3.1. Fiscalité verte

Le Ministre des Finances a souligné lors du dépôt du projet de budget sous revue que le changement climatique constituait le défi central de notre époque et que les considérations écologiques prendraient une place centrale lors de la confection de la réforme fiscale annoncée dans l'accord de coalition.

A l'échelle internationale, lors de la COP21 à Paris, un accord a été adopté à l'unanimité le 12 décembre 2015 pour lutter contre le changement climatique et pour intensifier les actions nécessaires à un avenir durable à faible intensité de carbone.

Au niveau de l'Union européenne, le Conseil européen a arrêté la mise au point de la stratégie « Europe 2020 » en 2010. En 2014, le deuxième paquet européen « Energie et Climat » à l'horizon 2030 a été adopté. L'objectif de ce paquet est de mettre en place une politique européenne commune plus soutenable et plus durable ainsi que d'accroître la lutte contre le changement climatique.

L'Union européenne s'est fixé comme objectif de réduire de 40% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990 ; de porter la part des énergies renouvelables à 27% à l'échelle de l'UE et d'améliorer l'efficacité énergétique.

Pour atteindre les objectifs fixés par l'UE, chaque Etat membre fixe ses propres objectifs. Ceux-ci dépendent notamment de la situation de départ du pays en matière d'émissions de gaz à effet de serre et des possibilités de développement des énergies renouvelables.

Afin de respecter les engagements pris lors de la COP 21, le gouvernement a élaboré un projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030 (PNEC), prévu par le règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat.

Selon la Cour, la mise en œuvre du PNEC devrait s'appuyer sur la fiscalité dite environnementale (ou écologique) qui constitue un instrument essentiel pour assurer la transition écologique. La fiscalité environnementale permet d'imposer les actions, qui génèrent des dommages environnementaux (déchets, utilisation d'énergies fossiles, pollutions...), afin d'en diminuer l'impact ou dans l'absolu, de les éradiquer.

3.2.3.1.1. Les engagements du Luxembourg

3.2.3.1.1.1. Agenda 2030 : Les objectifs nationaux

En février 2019, le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et le ministre de l'Energie ont présenté les objectifs et les lignes directrices du projet national intégré en matière d'énergie et de climat. A travers le plan national intégré, le Luxembourg se dote d'objectifs nationaux en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030.

« Le paquet de mesures 2030 » contient les propositions suivantes :

- Réduction des émissions de gaz à effet de serre

Cet objectif consiste à atteindre en 2030 une réduction des émissions de gaz à effet de serre comprise entre 50% et 55% par rapport aux niveaux observés en 2005 et s'applique aux secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (EU ETS) et cible l'objectif d'émissions « net zéro » à l'horizon 2050. Pour y parvenir, il sera nécessaire de renforcer les efforts en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables.

- Une politique de réduction des ventes de carburants

Au Grand-Duché, les émissions de gaz à effet de serre étant actuellement rejetées pour près de deux tiers par le secteur des transports routiers, une baisse soutenue des ventes de carburants routiers sera inéluctable. A cet effet, l'imposition des produits pétroliers (carburants et mazout) devra être ajustée en vue de réaliser les objectifs souscrits par le Luxembourg dans le cadre des accords de Paris. L'excédent de recettes engendrée par une hausse des accises sur les carburants sera en grande partie affectées au Fonds climat et énergie et devra être orientée vers le financement des solutions alternatives.

Selon le ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et le ministre de l'Energie, un nouveau cadre législatif communautaire devra prochainement redéfinir les normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers. Ce texte¹ prévoit des réductions de dioxyde de carbone entre 2021 et 2030 de 37,5% pour les voitures particulières neuves et de 31% pour les véhicules utilitaires neufs.

Pour les véhicules utilitaires lourds neufs² la réduction devra s'établir à 30% en 2030 par rapport au niveau de 2005.

- Initier une mobilité durable

Afin d'atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique, le gouvernement entend favoriser le développement de la mobilité durable en promouvant l'essor des transports en commun, de la mobilité active³ et de l'électromobilité. Les actions engagées au niveau des entreprises devront être intensifiées tout en mettant l'accent sur l'efficacité des mesures par rapport aux coûts.

En mai 2018, le ministre du Développement durable et des Infrastructures présentait le plan d'action à l'horizon 2025 et 2035 « MoDu 2.0 – Stratégie globale pour la mobilité durable » qui se concentre sur quatre objectifs :

- diminuer l'impact carbonique des déplacements domicile-travail ;
- diminuer l'impact carbonique des déplacements domicile-école ;

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs dans le cadre de l'approche intégrée de l'Union visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers. COM (2017) 676 final

² Règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs

³ Moyen de transport qui s'appuie exclusivement sur l'activité physique humaine : marche à pied, bicyclette, trottinette, patins à roulettes, ...

- augmenter le taux d'occupation moyen des voitures pour les trajets domicile-travail ;
- augmenter l'attractivité des transports en commun.

Ces mesures s'entendent comme des compléments à d'autres initiatives plus larges en lien avec la mobilité se rapportant, notamment, à l'aménagement du territoire, à la qualité de l'air, à la décarbonisation et à la sécurité routière.

En ce qui concerne l'électromobilité, ce plan d'action cite l'étude stratégique sur la 3^e révolution industrielle au Grand-Duché qui cible un parc automobile 100% électrique d'ici 2050.

3.2.3.1.1.2. Mesures adoptées

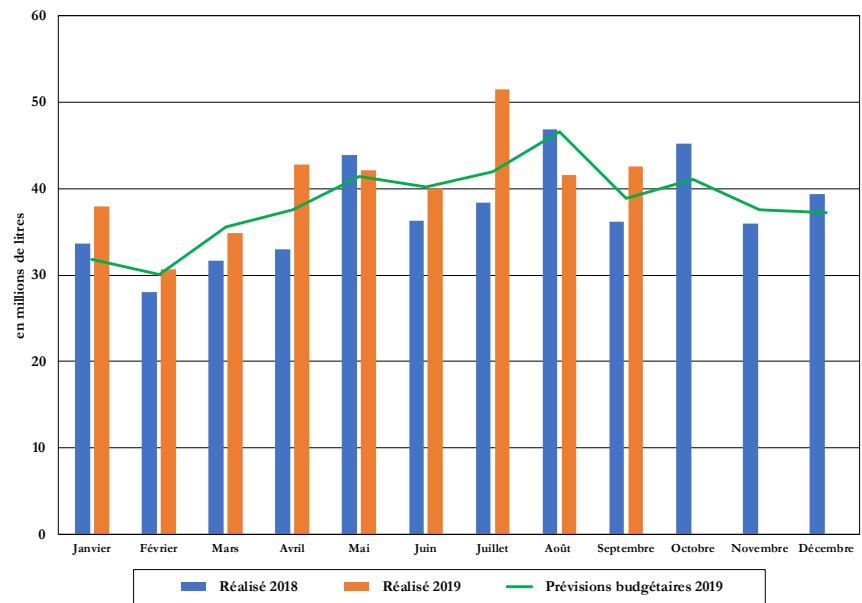
- Hausse des taxes sur les huiles minérales (essence et gasoil)

Dans l'optique de promouvoir un fléchissement de la consommation des produits pétroliers, le gouvernement a opté pour une augmentation des taxes sur l'essence (+1 centime d'euro) et le diesel (+2 centimes d'euro) entrée en vigueur le 1^{er} mai 2019. La moitié des recettes supplémentaires engendrées par la hausse des droits d'accises seront reversées dans le Fonds climat et énergie et le solde renflouera les caisses de l'Etat.

Selon les derniers chiffres de l'Administration des douanes et accises, la hausse des accises introduite le 1^{er} mai 2019 n'a pas, à ce stade, atténué les volumes écoulés. En effet, en comparant les chiffres de fin septembre 2019 avec ceux de l'année passée à la même période, on constate une augmentation de l'ordre de 36 millions de litres d'essence et de 66 millions de litres de diesel.

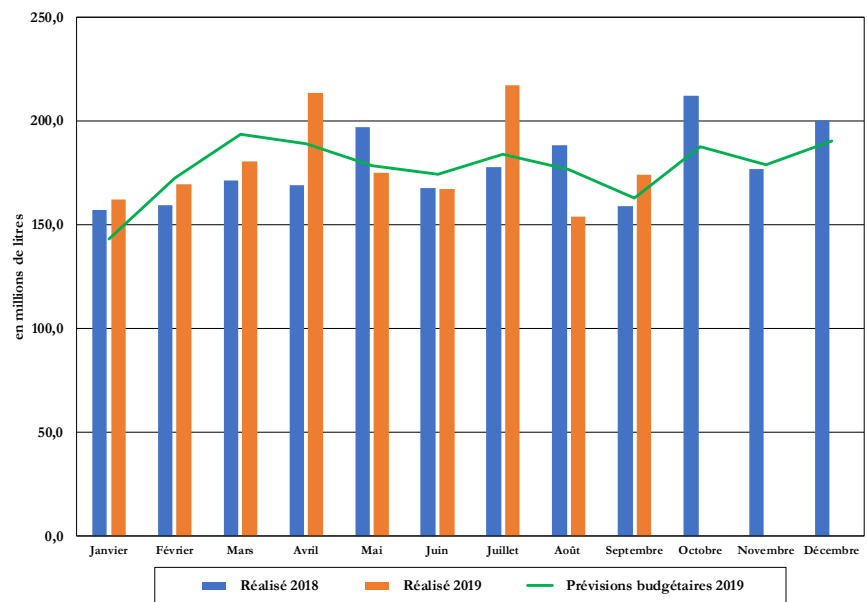
En comparaison avec le budget voté pour l'année 2019, à la fin du mois de septembre, on recensait déjà un surcroît de 20 millions de litres d'essence, respectivement de 39 millions de litres de diesel par rapport aux volumes globaux prévus pour tout l'exercice.

Graphique 28 : Evolution essence sans pb



Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 29 : Evolution diesel routier



Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le Statec⁴ confirme cette tendance en soulignant que « la hausse des taux d'accises au Luxembourg du mois de mai, n'a, à première vue, pas eu d'impact négatif sur les volumes écoulés. Ainsi, les recettes d'accises sur le pétrole sont en moyenne depuis mai légèrement plus élevées que sur les 4 premiers mois de l'année ».

- Taxes sur véhicules automoteurs en fonction des émissions de CO₂

Dans le cadre de la réforme de la taxe sur les véhicules routiers⁵, la base de la taxation pour les véhicules automoteurs n'est plus la cylindrée du moteur, mais son volume d'émission de dioxyde de carbone (CO₂). Le dioxyde de carbone étant considéré comme le composant le plus nuisible parmi l'ensemble des gaz à effet de serre, cette taxation vise à encourager les acquéreurs de véhicules à s'orienter vers des modèles à faibles émissions de CO₂.

- Aides financières pour les véhicules à zéro ou à faibles émissions de CO₂

Le Conseil de gouvernement a approuvé dans sa séance du 25 janvier 2019 un projet de règlement grand-ducal visant à instaurer un régime d'aides financières pour les véhicules à zéro ou à faibles émissions de CO₂. Le gouvernement cherche de la sorte à favoriser l'électromobilité dans la perspective de décarboniser les moyens de transport.

Les primes prévues dans ce règlement s'appliquent à l'acquisition de véhicules neufs :

- 5.000 euros pour l'achat d'une voiture ou d'une camionnette 100% électrique ;
- 2.500 euros pour l'achat de voitures et de camionnettes hybrides qui émettent jusqu'à 50 grammes de CO₂ par kilomètre ;
- jusqu'à 25% du prix d'achat (hors TVA) ou maximum 500 euros pour les motos, les mobylettes, les cyclomoteurs et autres scooters.

- Gratuité des transports en commun

Pour répondre aux exigences de la stratégie pour une mobilité durable « MoDu 2.0 », le Ministre de la Mobilité et des Travaux public a lancé plusieurs initiatives dont, notamment, la gratuité des transports en commun au 1^{er} mars 2020. Selon le Ministre, cette mesure a en premier lieu une vertu sociale. Reste à savoir si elle aura également une incidence sur le nombre d'utilisateurs des transports en commun et, a fortiori, sur le trafic routier. Une étude à ce sujet est attendue à partir du deuxième semestre 2020.

⁴ Statec, Conjoncture Flash Octobre 2019

⁵ Loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement

3.2.3.1.2. Le cadre européen

3.2.3.1.2.1. Définition

Selon Eurostat une taxe environnementale « est une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une valeur de substitution à une unité physique) d'une chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement et qui a été défini dans le Système Européen des Comptes (SEC) 2010 comme une taxe ».

3.2.3.1.2.2. Méthodologie

Afin de définir les taxes environnementales et de garantir une comparabilité au niveau international, une liste de bases d'impôts a été établie. Quatre bases imposables ont été définies : l'énergie (E), le transport (T) ; la pollution (P) et les ressources (R)⁶. La TVA et l'extraction du pétrole et du gaz sont exclues de cette définition.

La Commission européenne a établi des comptes environnementaux qui constituent des éléments clés dans la mesure de la « viabilité environnementale ». La norme internationale, également applicable en Europe, est le système de comptes économiques de l'environnement (SCEE). Ce cadre comptable rassemble des informations économiques et environnementales, afin de mesurer la contribution de l'environnement à l'économie et inversement. Le SCEE permet aux responsables politiques de disposer des indicateurs et des statistiques leur permettant de fixer et de suivre les objectifs environnementaux (Europe 2030).

3.2.3.1.2.3. Options et obstacles

La théorie économique⁷ s'est progressivement attachée à cerner le phénomène des « externalités » ou des « défaillances » de l'économie de marché, et à fournir les moyens de le résorber. La fiscalité constitue, à cet effet, un instrument approprié.

En matière de fiscalité écologique il existe plusieurs options permettant d'endiguer les nuisances causées à l'environnement.

- Résorber ou annuler les dispositions fiscales nuisibles à l'environnement

⁶ **Energie** (inclut les combustibles pour le transport) : l'essence, le diesel, le pétrole léger, le gaz naturel et les émissions de gaz à effet de serre.

Transport (exclut les combustibles pour le transport) : véhicules à moteur à l'importation ou à la vente (impôts exceptionnels), immatriculation des véhicules à moteur (impôt annuel, taxe routière, ...).

Pollution : émissions atmosphériques mesurées ou estimées ; substances appauvrissant la couche d'ozone, gestion des déchets.

Ressources : prélèvement d'eau, exploitation de ressources biologiques.

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/env_ac_tax_esms.htm

⁷ Ouvrage, Dictionnaire de la pensée écologique, Dominique Bourg, Alain Papaux

Il s'agit essentiellement des dépenses fiscales, subventions et abattements qui soutiennent des activités nuisibles à l'environnement. C'est le cas des subventions agricoles favorisant l'élevage intensif, l'emploi de pesticides et d'engrais, ou qui entraînent une surproduction de denrées.

Le secteur de l'énergie est également subventionné, dans le but d'abaisser artificiellement les coûts de production et de promouvoir l'équité d'accès. Les subventions accordées dans le secteur de la pêche, des transports, aux transports, à l'industrie, dans le domaine de l'eau font également partie des dispositions fiscales nuisibles à l'environnement.

- Adapter et restructurer des taxes existantes

Les taxes sur les produits pétroliers peuvent ainsi être modulées pour influencer sur le comportement des consommateurs.

- Introduire de nouvelles taxes environnementales

Introduction d'une taxe environnementale sur les emballages, les déchets, les produits jetables, les batteries, etc.

Selon les priorités politiques que les gouvernements se fixent, il échoit de sélectionner parmi cet éventail d'options et d'en déterminer la combinaison et le dosage optimaux de façon à atteindre les objectifs escomptés. Une attention particulière devrait toutefois être apportée à la réforme des subventions accordées dans le secteur de l'énergie et de l'agriculture compte tenu du poids qu'ils représentent dans l'économie.

Afin de neutraliser l'effet de nouvelles « écotaxes » sur la charge fiscale des agents économiques, il serait utile de le compenser par une diminution ciblée d'autres impôts ou charges collectives. C'est en tous cas l'orientation préconisée par la notion de « double-dividende » qui soutient que l'instauration ou l'augmentation d'une taxe environnementale, à recettes budgétaires inchangées, induira un bénéfice environnemental et un bénéfice économique.

Le dividende de nature économique permettra de diminuer ou de supprimer certaines taxes qui sont à l'origine de distorsions ou d'inefficacités économiques. Il pourra prendre les formes suivantes :

- un dividende emploi lorsque les fruits de la taxation écologique entraînent une diminution du chômage ;
- un dividende d'efficacité qui permet d'accroître l'efficacité du système social ;
- un dividende redistributif ou social qui permet d'améliorer l'équité de la fiscalité.

Ainsi, dans plusieurs pays (Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves), l'accroissement de la pression fiscale environnementale a été compensé par une baisse des contributions assises sur le travail.

Les obstacles à l'émergence d'une fiscalité écologique sont notamment de nature économique et sociale :

- L'obstacle économique repose sur le risque potentiel ou réel de perte de compétitivité au niveau international des secteurs soumis à des taxes environnementales non harmonisées et qui pourrait, in fine, entraîner des délocalisations ;
- L'introduction de taxes environnementales exige un volontarisme politique affirmé au regard de l'impopularité de ces mesures susceptibles de créer des tensions sociales ;
- au niveau social, le risque d'effet régressif des taxes est mis en avant. L'augmentation de la fiscalité énergétique (transports et chauffage) serait ainsi susceptible d'affecter plus sévèrement les catégories sociales à plus faibles revenus.

3.2.3.1.2.4. Composition des recettes environnementales du Luxembourg

Les taxes environnementales du Luxembourg suivant le SCEE se composent de la façon suivante :

Tableau 30 : Taxes environnementales 2012-2017

<i>(en millions d'euros)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Droits d'accises sur huiles minérales	757,7	727,7	706,8	678,9	660,1	681,8
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	133,8	126,0	122,3	117,4	114,6	118,6
Droits d'accise « Kyoto »	65,1	62,1	60,3	57,9	56,3	58,1
Taxe de prélèvement sur l'eau	8,7	6,2	6,0	14,7	13,8	10,1
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des entreprises	24,6	27,5	27,6	27,6	26,9	26,9
Taxe sur véhicules automoteurs à charge des ménages	36,3	40,4	40,6	40,6	39,7	39,6
Autres	12,5	14,1	11,7	11,4	17,5	11,6
Total des taxes environnementales	1.038,8	1.003,9	975,3	948,5	929,0	946,7
Variation annuelle	-	-3,4%	-2,9%	-2,7%	-2,1%	1,9%
Total des taxes en % du PIB	0,0	2,2%	2,0%	1,8%	1,7%	1,7%

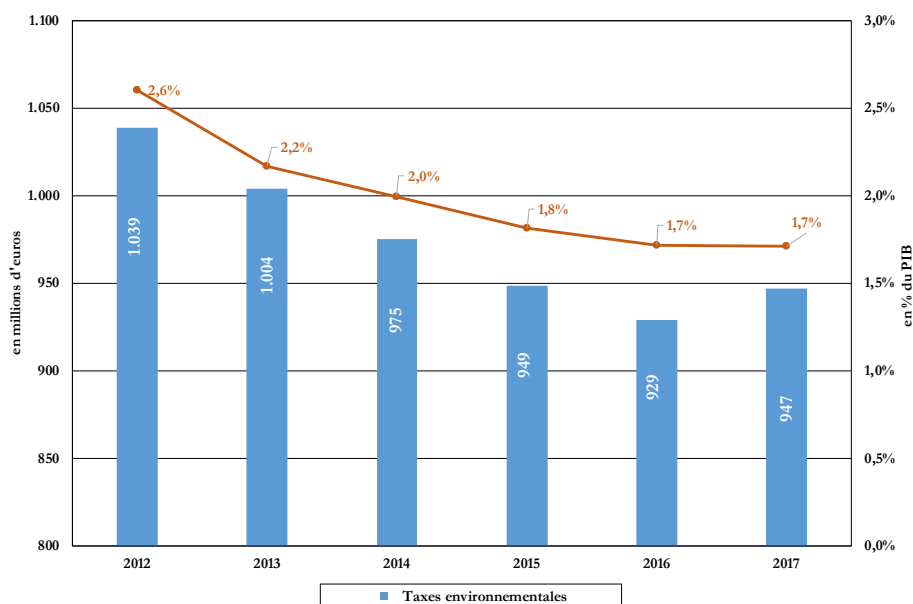
Source chiffres : « National Tax List » de l'Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La catégorie « Autres » comprend :

- la redevance de contrôle sur le fuel domestique ;
- les droits d'accises sur les gaz liquéfiés ;
- les droits d'accises sur les benzols ;
- la taxe sur les transports ;
- la taxe supplémentaire électricité ;
- la taxe sur la production d'électricité ;
- la taxe sur la distribution d'électricité ;
- la taxe de consommation sur le gaz naturel ;
- la taxe d'immatriculation des navires ;
- la taxe sur les bateaux ou les navires de plaisance.

Ce tableau illustre que la catégorie « droits d'accises sur huiles minérales » constitue la principale recette parmi les taxes environnementales. Celle-ci s'élève à 682 millions d'euros, soit 72% de l'ensemble des taxes de 2017.

Les taxes complémentaires prélevées sur les carburants représentent 119 millions d'euros, soit 13% du total de ces recettes en 2017.

Graphique 31 : Evolution des taxes environnementales 2012-2017

Source chiffres : « National Tax List » de l'Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les taxes environnementales ont connu une baisse constante entre 2012 et 2016, et se sont stabilisées en 2017 (947 millions d'euros, soit une augmentation de 1,9% par rapport à 2016) pour atteindre quasiment le même niveau qu'en 2015 (949 millions d'euros).

En comparaison avec l'évolution du PIB, les recettes fiscales environnementales ont connu une baisse entre 2012 et 2017 en passant de 2,6% du PIB à 1,7% du PIB.

Les recettes issues de la fiscalité environnementale sont influencées par le taux de taxation et par les quantités consommées.

- Droits d'accises sur les huiles minérales :

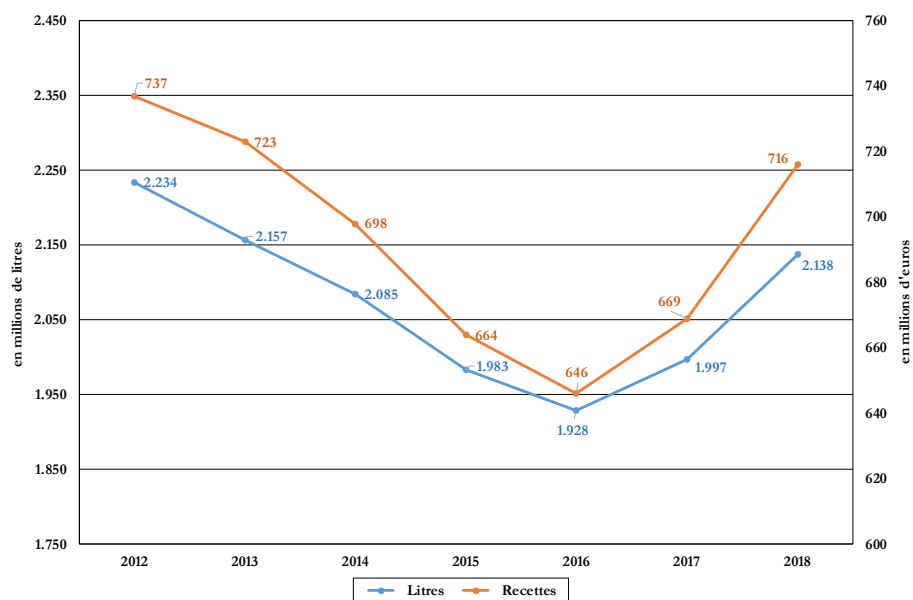
Tableau 32 : Droits d'accises sur huiles minérales 2012-2017

(en millions d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Droits d'accises sur huiles minérales	757,7	727,7	706,8	678,9	660,1	681,8
Variation annuelle	-	-4,0%	-2,9%	-4,0%	-2,8%	3,3%
Pourcentage des droits d'accises sur huiles minérales par rapport au total des taxes environnementales	72,9%	72,5%	72,5%	71,6%	71,1%	72,0%

Source chiffres : « National Tax List » de l'Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

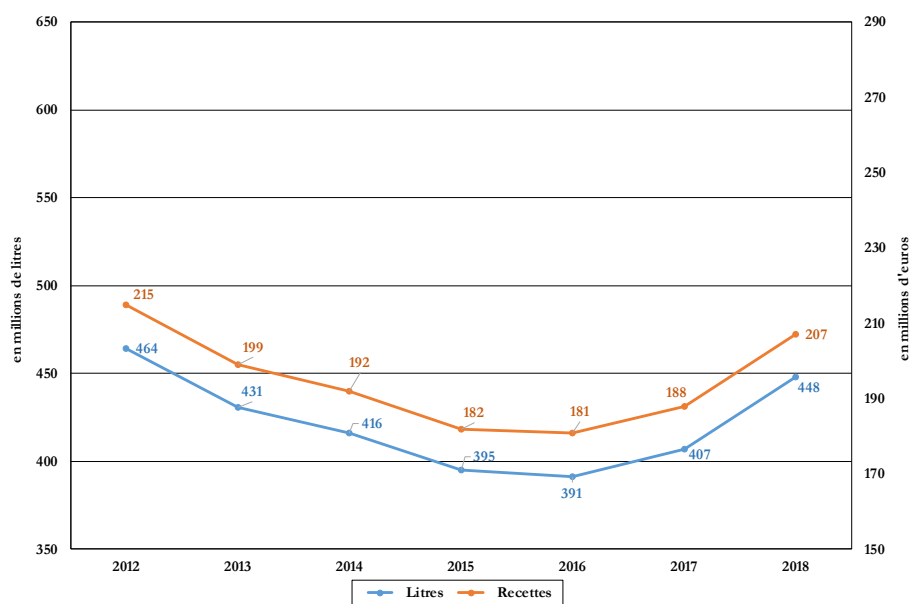
Etant donné que les droits d'accises sur les huiles minérales représentent 72% du total des taxes environnementales en 2017, le volume de carburants vendus constitue un facteur important de son évolution.

Graphique 33 : Evolution des huiles minérales 2012-2018 : diesel routier



Source chiffres : rapport d'activité du ministère des Finances 2017, Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 34 : Evolution des huiles minérales 2012-2018 : essence



Source chiffres : rapport d'activité du ministère des Finances 2017, Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les volumes des huiles minérales (essence et diesel) n'ont cessé de diminuer entre 2012 et 2016. La baisse des volumes a eu des répercussions directes sur les droits d'accises pendant cette période. Cette baisse est notamment due à l'évolution technique des nouveaux moteurs qui les rend moins gourmands. Elle est également liée à la baisse du différentiel du prix des carburants routiers entre le Grand-Duché et ses pays voisins.

En 2017 et 2018, cette tendance s'inverse et le prix des carburants routiers au Luxembourg est inférieur à ceux pratiqués dans les pays limitrophes. En France et en Belgique, le traitement fiscal du diesel s'aligne progressivement sur celui de l'essence. Sur la période 2005-2015, l'écart de prix du diesel belge et français par rapport aux prix luxembourgeois était en moyenne de 15 cents par litre. Ce différentiel s'établit à 25 respectivement à 32 cents au début de 2018⁸. A noter qu'à partir de juin 2019, le prix du carburant routier est redevenu plus bas en Belgique qu'au Luxembourg.

- Taxe complémentaire sur le carburant

La taxe complémentaire sur le carburant, qui est également qualifiée de « contribution sociale sur le carburant », est un droit d'accises additionnel instauré par la loi modifiée du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises. La contribution sociale prélevée sur les ventes de carburants est destinée au financement des dépenses du Fonds pour l'emploi. La taxe est prélevée sur les produits énergétiques (essence et gasoils) affectés à la consommation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique.

Tableau 35 : Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants 2012-2023

(en millions d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	133,9	126,9	126,0	116,5	114,3	118,6	128,7	129,1	135,7	137,6	139,4	140,8

Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2012 à 2017, compte général provisoire 2018, budget voté 2019, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

- Droit d'accise Kyoto

En janvier 2007, une contribution au changement climatique a été mise en place pour financer les mesures destinées à compenser les émissions de gaz à effet de serre. Le « droit d'accise Kyoto » est un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les carburants routiers (« Kyoto cent »).

⁸ Conjoncture Flash, Février 2018 – Statec (p.3)

Les recettes perçues dans le cadre de la contribution climat sont versées au « Fond de financement des mécanismes de Kyoto », créé en décembre 2004 dans le but de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto et des mesures nationales mises en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Tableau 36 : Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants 2012-2023

(en millions d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants	65,1	62,5	60,5	57,5	56,0	58,1	62,4	85,0	88,6	89,3	90,1	90,4

Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2012 à 2017, compte général provisoire 2018, budget voté 2019, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

- Taxe sur les véhicules automoteurs

Les véhicules automoteurs circulant sur la voie publique sont soumis à une taxe annuelle. Dans le cadre de réforme de la taxe sur les véhicules routiers en 2007 suite à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, la base de la taxation pour les véhicules automoteurs n'est plus la cylindrée du moteur, mais son volume d'émission de dioxyde de carbone (CO₂). Le dioxyde de carbone étant considéré comme le composant le plus nuisible parmi l'ensemble des gaz à effet de serre, cette taxation vise à orienter les consommateurs vers des modèles à faibles émissions de CO₂.

Tableau 37 : Taxe sur les véhicules automoteurs 2012-2023

(en millions d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe sur véhicules automoteurs	24,4	27,2	27,3	27,3	26,6	26,6	26,8	67,0 (*)	68,0	68,5	69,0	69,3

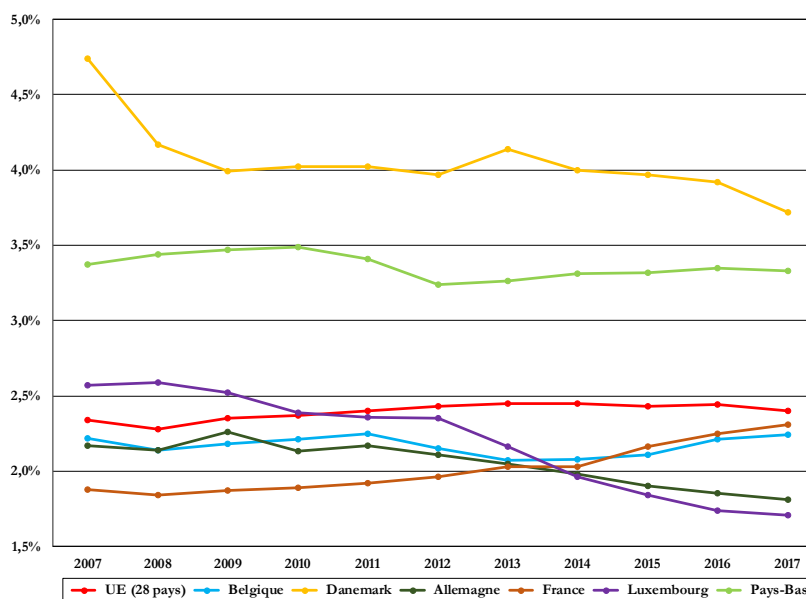
(*) La hausse entre le budget voté 2019 et le compte général provisoire 2018 est liée au rapprochement des concepts des finances publiques suivant la méthode SEC 2010 et suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2012 à 2017, compte général provisoire 2018, budget voté 2019, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.2.3.1.2.5. Comparaison européenne

En 2017, les recettes fiscales environnementales des pays de l'Union européenne représentaient 369 milliards d'euros, soit, en moyenne, 2,4% du PIB de l'UE⁹. Au Luxembourg, ces recettes s'élevaient à 947 millions d'euros, soit 1,7% du PIB. Pour le Grand-Duché, il s'agit du niveau le plus faible en comparaison avec les autres pays membres de l'Union européenne.

Graphique 38 : Evolution des taxes environnementales en % du PIB



Source chiffres : Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les recettes environnementales de l'Union européenne enregistrent une légère hausse en 2008 et se stabilisent jusqu'en 2017. A l'instar du Luxembourg, les trois pays attenants figurent également en-dessous de la moyenne européenne.

De 2007 à 2017, les recettes fiscales environnementales de la France sont en hausse, ce qui s'explique par l'introduction de nouvelles taxes, notamment la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et la taxe sur le transport.

La Belgique connaît une évolution plus saccadée de sa taxe environnementale sur cette période, celle-ci affichant un pic à 2,25% du PIB en 2011 avant de retomber à 2,07% du PIB en 2013 et poursuivre son ascension jusqu'à la fin de la période sous revue.

⁹ Commission européenne : Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019 Rapport par pays - Luxembourg

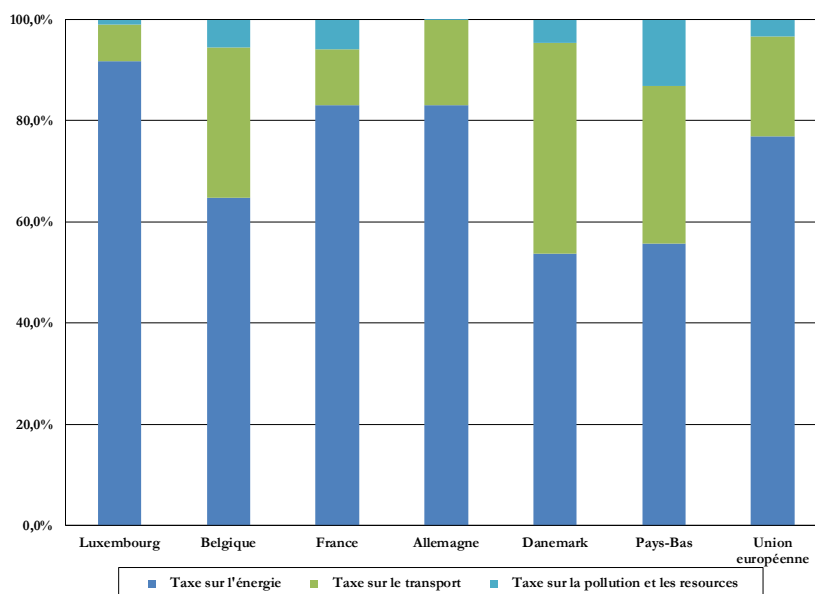
En Allemagne, ces recettes n'ont cessé de diminuer en passant de 2,17% à 1,81% du PIB. Cette tendance baissière s'explique par une croissance du PIB nominal supérieure à celle des recettes.

Les bons élèves en termes de recettes fiscales en % du PIB sont les pays de l'Europe du Nord ainsi que les Pays-Bas. En effet, les recettes sur 10 ans se situent en moyenne à 3,4% du PIB aux Pays-Bas et à 4,1% au Danemark.

Au Luxembourg, la baisse prononcée à partir de 2012 s'explique par une diminution des recettes d'accises sur le carburant ainsi que par une croissance du PIB nominal.

Les différences de niveau des taxes environnementales doivent toutefois être interprétées avec prudence. De faibles recettes peuvent signifier que les taux d'imposition sont relativement bas, mais peuvent aussi découler de taux d'imposition élevés affectant le comportement des agents économiques. De l'autre côté, un niveau de recettes élevé peut s'expliquer par des taux d'imposition bas propices à une hausse de la consommation.

Graphique 39 : Taxes environnementales par catégorie en 2017 (en % du total)



Source chiffres : Commission européenne – « Data on taxation – Environment & energy taxes » (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus révèle que les recettes liées aux taxes sur l'énergie représentent, dans la plupart des pays retenus, la majorité des recettes. Au Luxembourg, la part de la taxe sur l'énergie représente 91% de l'ensemble des taxes environnementales. Cette contribution s'élève à 83,1% en France et à 83,0% en Allemagne. En Belgique (64,8%), au Danemark (53,8%) et aux Pays-Bas (55,7%), la taxe sur l'énergie est inférieure à la moyenne européenne

qui est de 76,9%. Il convient de noter que les taxes sur les carburants sont comprises dans la catégorie des taxes sur l'énergie.

La taxe sur le transport constitue, en termes relatifs, la deuxième catégorie de taxes environnementales et comprend, notamment, les taxes annuelles sur les véhicules automoteurs. La part de la taxe sur le transport par rapport à l'ensemble des recettes environnementales du Luxembourg (7,1%), de la France (11,1%) et de l'Allemagne (17%) se situe en-dessous de la moyenne de l'UE (19,8%). A l'inverse, la Belgique (29,7%), les Pays-Bas (31,1%) et le Danemark (41,6%) se situent nettement au-dessus de cette moyenne.

3.2.3.1.2.6. Evaluation des mesures prises par le Luxembourg

Dans le cadre du semestre européen, le gouvernement a transmis à la Commission européenne et au Conseil de l'UE en avril de cette année l'édition 2019 du Programme national de réforme (PNR) et du Programme de stabilité et de croissance (PSC) pour la période 2019-2023.

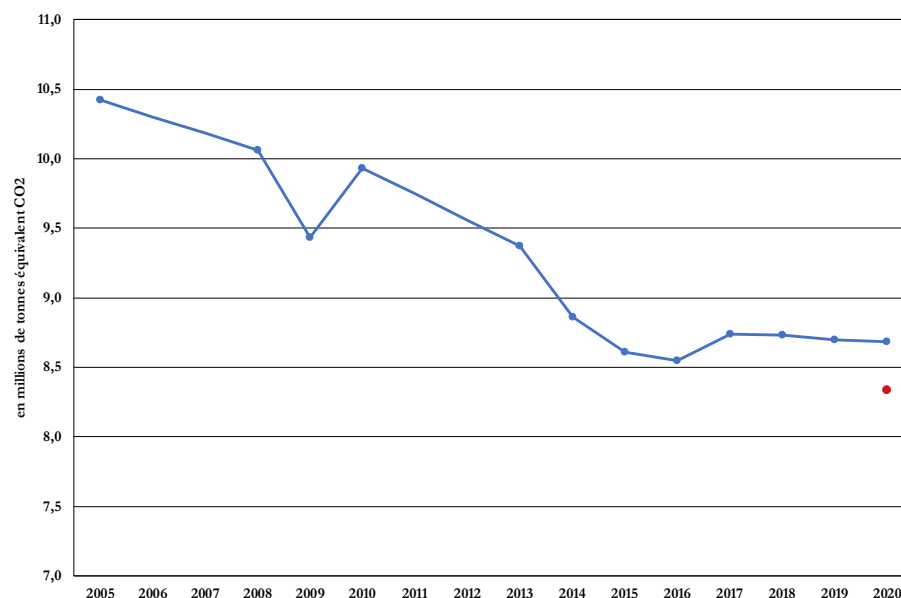
Le PNR « Luxembourg 2020 : Plan national pour une croissance intelligente durable et inclusive » décrit la stratégie décennale du Luxembourg en vue d'accroître l'emploi et la productivité, tout en renforçant la cohésion sociale, pour faire face aux défis environnementaux et au vieillissement de la population.

Le PNR assure la mise en œuvre des recommandations par pays adressées au Luxembourg par le Conseil de l'UE, ainsi qu'un certain nombre d'objectifs quantitatifs que le Luxembourg s'est fixé à l'horizon 2020 en matière d'emploi, de recherche et développement, de décrochage scolaire et d'enseignement supérieur, dans le domaine du changement climatique et de l'énergie, et dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Un an avant l'échéance de ce plan décennal, il échoit de faire un point sur la réalisation des objectifs fixés en amont.

- Objectif national – les émissions de gaz à effet de serre

Graphique 40 : Emissions de gaz à effet de serre (hors LULUCF et hors ETS)



Source chiffres : programme national de réforme – Luxembourg 2020, Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les dernières projections relatives aux émissions de gaz à effet de serre (hors LULUCF et hors ETS¹⁰) au Luxembourg ont été transmises à la Commission européenne en avril 2017.

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SEQUE (système d'échange de quotas d'émissions) à hauteur de 20% jusqu'en 2020 par rapport aux niveaux observés en 2005.

Dans le « rapport 2019 pour le Luxembourg¹¹ », publié le 27 février 2019 dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne souligne que selon les données préliminaires relatives à l'année 2017, le Luxembourg a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 15% par rapport à 2005 dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, le Luxembourg devrait parvenir à atteindre une réduction de 17% en 2020 par rapport à 2005. L'objectif ne serait donc pas atteint avec un écart escompté de 3 points de pourcentage.

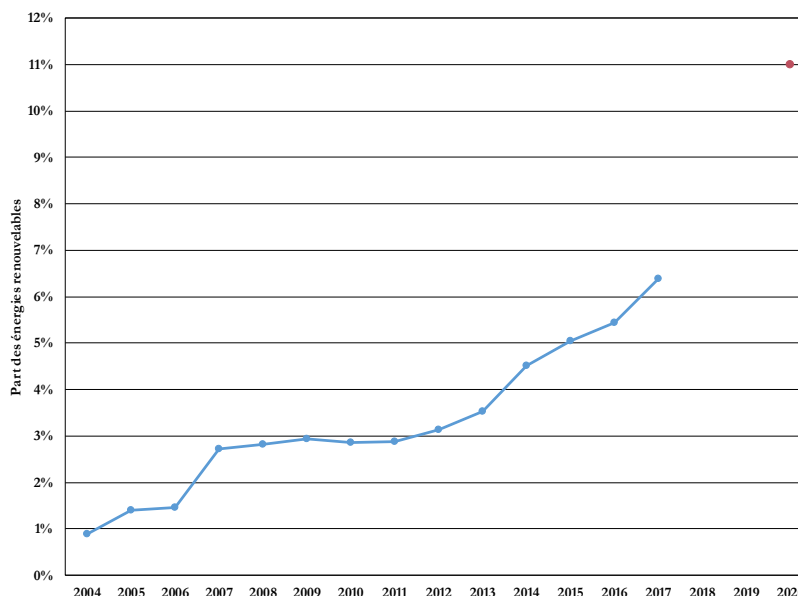
¹⁰ Hors LULUCF : à l'exclusion du transport aérien international et des émissions d'absorptions dues aux forêts et aux terrains ETS (Emissions Trading System) : système communautaire d'échange de quotas d'émission

¹¹ Commission européenne. Rapport 2019 pour le Luxembourg SWD (2019) 1015 final

- Energies renouvelables

En 2008, l'Union européenne s'est engagée à porter la part de sa consommation finale d'énergies provenant de sources vertes (hydraulique, éolien, solaire, biomasse, etc.) à 20% en 2020. Afin d'y parvenir, chaque pays a défini ses propres objectifs, en fonction de sa situation de départ et de son potentiel. Le Luxembourg s'est fixé l'objectif d'atteindre 11% d'énergies renouvelables de sa consommation finale d'énergie en 2020.

Graphique 41 : Part des énergies renouvelables dans la consommation finale

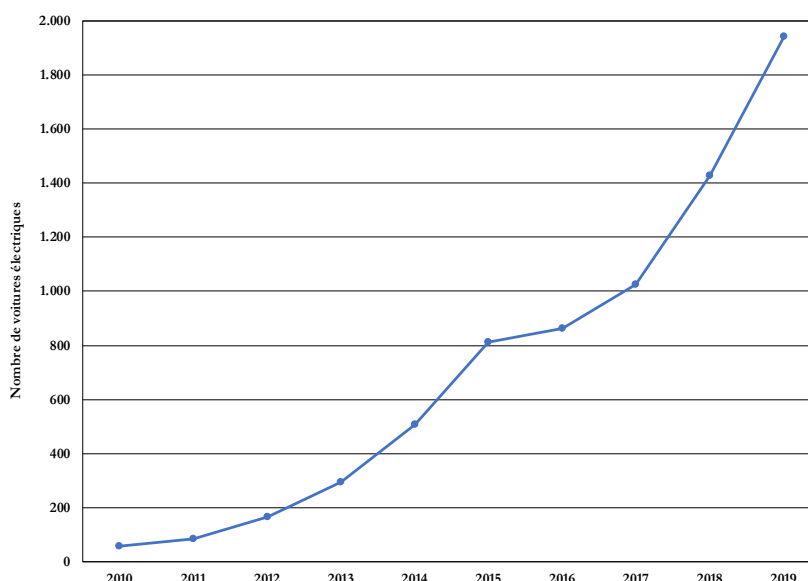


Source chiffres : Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; Graphique : Cour des comptes

D'après les premières données relatives à l'année 2017, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'élevait à 6,38% au Luxembourg. En 2017 et 2018, le Luxembourg a introduit des mesures supplémentaires, y compris des mécanismes de coopération avec d'autres États membres, en vue d'atteindre l'objectif précité. Le projet de plan national intégré d'énergie et de climat vise un objectif compris entre 23% et 25% à l'horizon 2030.

- Objectif national : Mobilité durable (« MoDu 2.0 ») - Parc automobile électrique

Dans le cadre des projections 2020, le gouvernement annonçait un plan visant à faire passer la proportion de véhicules électriques dans le parc automobile particulier à 10% jusqu'en 2020 (soit 40 000 voitures électriques). Ce dessein pourrait notamment contribuer à accroître la part de l'énergie renouvelable dans les transports routiers.

Graphique 42 : Voitures électriques au Luxembourg 2010-2019

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

Le graphique ci-dessus met en évidence que l'objectif des 40 000 voitures électriques¹² ne sera pas atteint en 2020. Au 1^{er} janvier 2019, le nombre de véhicules à motorisation électrique au Luxembourg s'élevait à 1.941 contre 60 au 1^{er} janvier 2010. Entre 2019 et 2017, la proportion de voitures électriques a quasiment doublé, passant 1.024 à 1.941. Le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a récemment annoncé un nouvel objectif qui prévoit que la moitié du parc automobile soit constituée de voitures électriques d'ici 2030.

3.2.3.1.2.7. Critiques et fragilité des recettes environnementales

Dans le « Rapport 2017 pour le Luxembourg¹³ », la Commission européenne souligne que la pollution de l'air reste un problème majeur au Luxembourg, tant du point de vue de la compétitivité que de l'environnement. Comme évoqué ci-dessous (point 3.2.3.1.2.4. sous « Objectif national - les émissions de gaz à effet de serre »), le Luxembourg devrait manquer de trois points de pourcentage son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020.

¹² Types de véhicules pris en compte dans l'analyse : Motocycles, voitures particulières, voitures à usage mixte, autobus et autocars, camionnettes, véhicules spéciaux, cycles à moteur auxiliaire

¹³ Commission européenne. Rapport 2017 pour le Luxembourg – SWD (2017) 81 final (p.42-43)

Selon le rapport publié par la Commission européenne sur le secteur du transport dans les pays de l'Union européenne¹⁴, près de deux tiers des émissions de gaz à effet de serre du Luxembourg proviennent du secteur automobile.

Le Luxembourg est le pays de l'Union où le taux de motorisation est le plus élevé (660 voitures particulières pour 1.000 habitants)¹⁵. Cette situation s'explique par l'évolution démographique du pays, mais également par sa prospérité économique.

Le taux de motorisation élevé découle également du fait qu'une grande majorité de travailleurs frontaliers réalisent leurs trajets domicile-travail en voiture. En effet, les frontaliers représentent actuellement 46%¹⁶ de la population active du pays et, selon la Commission européenne¹⁷, 92% des navetteurs frontaliers utilisent une voiture pour se rendre à leur lieu de travail.

La Commission indique également que le régime fiscal applicable aux voitures de société favorise l'usage professionnel et privé de la voiture ce qui contribue à accentuer l'engorgement des routes et le niveau de pollution. Au 1^{er} janvier 2019, le parc automobile national se composait de 20,9%¹⁸ de voitures de société.

Pour les entreprises, le recours à la voiture de société constitue un moyen d'attirer de nouveaux collaborateurs et de fidéliser les collaborateurs existants, mais leur permet également d'accroître leur charge d'exploitation.

Une augmentation de ces charges par le recours au leasing permet aux entreprises de réduire leur base imposable. Le leasing représente ainsi une mesure fiscale indirecte ayant des répercussions sur l'environnement puisqu'il entraîne une augmentation considérable du parc automobile qui va de pair avec une accentuation des émissions de CO₂.

Dans l'objectif de mettre en place une fiscalité dite verte, le gouvernement pourrait s'engager à résorber ou annuler de telles dispositions fiscales qui sont nuisibles à l'environnement.

La réforme fiscale de 2017 a introduit des incitations favorisant le recours à des voitures de fonction moins polluantes. Ceci dit, étant donné que plus d'une voiture sur cinq est une voiture de fonction, une suppression de cette mesure fiscale indirecte aurait certainement un impact significatif sur l'encombrement de nos routes et, a fortiori, sur les émissions de gaz à effet de serre.

¹⁴ Transport in the European Union – Current Trends and Issues, March 2019 (p.99)

¹⁵ Eurostat - Chiffres clés sur l'Europe, Edition 2018 (p.54)

¹⁶ LISER (Luxembourg Institute of Economic Research) - Evolution de la situation des emplois salariés au Luxembourg entre 1994 et 2018

¹⁷ Commission européenne - Rapport 2017 pour le Luxembourg – SWD (2017) 81 final (p.42-43)

¹⁸ Etude KPMG Luxembourg – KPMG's Automotive Breakfast 2019, publié le 2 avril 2019

Par ailleurs, la Commission européenne critique que les taux d'imposition appliqués sur les carburants au Luxembourg soient parmi les plus faibles de l'UE, attire les consommateurs transfrontaliers et n'incite pas les usagers de la route à opter pour les transports en commun.

A cet effet, une hausse de ces taux couplée à la gratuité des transports publics d'application à partir du 1^{er} mars 2020 serait susceptible d'infléchir ces comportements.

Cette fiscalité modérée pratiquée sur les carburants attire les consommateurs transfrontaliers et représente actuellement encore une source de recettes considérable. D'ailleurs, la récente hausse du mois de mai 2019 des accises sur l'essence et le diesel n'a pas, à ce stade, affecté les volumes écoulés.

Ceci dit, dans le cadre de la présentation de « l'étude sur les effets négatifs de la vente des carburants et les contre-mesures » en novembre 2016, le gouvernement reconnaît qu'un modèle de recettes fiscales basé sur la mobilité fossile n'est plus durable ni d'un point de vue environnemental, ni au niveau fiscal et semble donc conscient qu'il ne pourra plus compter sur les énergies fossiles pour financer ses dépenses courantes.

Le gouvernement devra ainsi plancher sur des solutions permettant d'assurer une transition en douceur entre le modèle actuel et des modèles alternatifs qui soient en mesure de respecter les engagements découlant des accords de Paris tout en conservant, voire même en augmentant, le niveau des recettes issues de la vente des énergies fossiles.

Comme évoqué ci-dessus, le trafic routier entraîne la congestion de nos infrastructures et crée des nuisances pour l'environnement et pour la santé. Dans ce contexte, l'adoption de carburants de substitution représente un élément clé permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre. La vente de véhicules électriques neufs a augmenté au Luxembourg (celle-ci est trois fois plus élevée en 2016 qu'en 2012), mais n'atteindra pas la cible de 40.000 voitures visée pour 2020.

Afin d'encourager la vente des voitures électriques au Luxembourg, le gouvernement pourrait s'inspirer de l'exemple norvégien. En 2017, la Norvège est devenue le premier pays au monde où les voitures neuves électriques et hybrides ont franchi la barre symbolique de 50% des ventes totales. Cette spécificité s'explique notamment par un système d'exemptions fiscales généreux ciblé sur les modèles électriques afin de les rendre plus compétitifs sur le marché automobile.

Pour les automobilistes, le choix de l'électrique est particulièrement attractif parce que ces voitures peuvent emprunter les voies de bus en ville, profitent de places de parking gratuites souvent équipées de bornes électriques et bénéficient d'exemptions sur les droits de péage. Par ailleurs, les acquéreurs de voitures électriques bénéficient d'une exonération de la taxe à l'importation et de l'abandon des frais d'immatriculation.

La réforme du système fiscal de la Norvège lui a permis de développer son marché de l'automobile électrique. Etant donné que le Luxembourg n'est pas le meilleur élève en la matière, il pourrait s'inspirer de cet exemple afin de développer le marché de l'automobile électrique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Ceci dit, l'introduction de telles incitations fiscales s'accompagne d'un déchet fiscal qui devra être neutralisé par des mesures compensatoires telles que, par exemple, l'application de péages urbains à l'intention de tout ou partie du parc automobile.

Un tel dispositif a déjà été mis en place dans certaines villes européennes (Londres, Stockholm et Milan) et s'avère particulièrement efficace pour lutter contre les gaz à effet de serre ainsi que pour désencombrer les centres urbains.

Pour conclure, afin de parvenir à diminuer de façon significative les émissions de gaz à effet de serre, il paraît évident que des signaux forts devront être envoyés par le gouvernement afin d'impulser un changement radical du comportement des agents économiques.

La réforme fiscale annoncée dans le programme de coalition pourra, à cet effet, être l'occasion d'actionner les leviers préconisés par la fiscalité verte en vue d'atteindre les objectifs environnementaux annoncés par le gouvernement.

3.2.3.2. Evolution du cadre international d'imposition des entreprises

Le système international de la fiscalité des entreprises, dont les fondements remontent au début des années 1920, n'est plus adapté aux techniques sophistiquées pratiquées par les structures économiques modernes en vue de réduire leur charge fiscale.

Ce système repose essentiellement sur le principe de pleine concurrence¹⁹ ainsi que sur la condition de présence physique du contribuable en vue de sa sujétion à l'impôt. Ces axiomes ne sont plus adaptés pour assurer une allocation équitable des droits d'imposition. En effet, dû à l'intégration galopante des économies, ces principes sont désormais aisément contournables par les dispositifs dont les sociétés font usage pour transférer artificiellement leurs bénéfices.

Par ailleurs, cette propension à déplacer les bénéfices est allée de pair avec une recrudescence de la concurrence fiscale agressive, ce qui a attisé les tensions sur l'échiquier du système international d'imposition des sociétés.

¹⁹ Selon ce principe, les transactions qui s'effectuent entre des entités d'un même groupe doivent être recensées au même prix de transfert que des opérations analogues réalisées entre des parties distinctes.

Depuis quelques années, plusieurs initiatives ont été entreprises afin d'endiguer le phénomène d'évasion fiscale et de promouvoir la coopération multilatérale. Ceci dit, même si ces projets ont posé les jalons d'un système d'imposition des sociétés intégré et équitable, ils ne sont, à ce stade, pas aboutis.

Pour preuve, la question de traitement de la fiscalité de l'économie du numérique n'a pas encore été tranchée au sein des institutions de coopération mondiale, ce qui laisse la porte ouverte à des initiatives unilatérales qui ne constituent pas de solutions à long terme.

La Cour se propose de faire le point sur les évolutions récentes qui ont façonné le paysage de la fiscalité internationale des sociétés ainsi que sur les initiatives qui sont censées accentuer cette mutation dans un avenir proche et d'en recenser l'incidence sur les recettes publiques grand-ducales.

3.2.3.2.1. Plan d'action BEPS

3.2.3.2.1.1. Contexte

L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS : **B**ase **E**rosion and **P**rofit **S**hifting) fait référence aux stratégies de planification fiscale qui tirent profit des failles et des discordances du système fiscal international en vue de diminuer la charge fiscale des entreprises multinationales en déplaçant tout ou partie de leurs bénéfices dans des pays ou des juridictions où celles-ci n'exercent qu'une activité modique voire même, pas d'activité réelle (absence de substance).

Ces failles découlent du fait que le droit d'établissement et de levée de l'impôt constitue une fonction régaliennne de l'Etat. Lorsque les Etats souverains échafaudent leur cadre fiscal, ils ne prennent pas nécessairement en considération les régimes qui sont d'application dans d'autres juridictions, ce qui peut entraîner des asymétries entre les systèmes fiscaux nationaux.

Ces distorsions sont susceptibles d'induire l'éclosion d'une double imposition ou, a contrario, d'une double non-imposition (ou d'une moindre imposition) des activités transfrontalières des entreprises multinationales.

Les pratiques de double imposition ont, en règle générale, été éradiquées par des normes internationales ou des conventions fiscales bilatérales en vue de promouvoir le commerce international et la croissance économique.

Par contre, la coopération internationale n'a pas permis d'endiguer les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices des sociétés, ce qui remet en cause l'efficacité, l'équité et l'intégrité des systèmes fiscaux.

En effet, ces faiblesses systémiques incitent les groupements supranationaux à s'arroger les services de consultants en vue de minimiser leurs dépenses tributaires, ce qui leur confère un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises dont l'activité s'exerce exclusivement au niveau local, et est susceptible d'attiser le sentiment d'iniquité qui habite les contribuables qui jouent le jeu (personnes physiques et/ou morales) et risque, à terme, de dégrader la cohésion sociale.

Elles entraînent également une diminution des recettes de bon nombre de pays. Ainsi, selon l'OCDE, ces pratiques engendrent un déchet fiscal annuel entre 100 et 240 milliards de dollars et selon le Parlement européen le manque à gagner serait de l'ordre de 50 à 70 milliards d'euros par an au sein de l'UE.

Ce phénomène s'est amplifié avec l'essor de la mondialisation, soutenu par le progrès des technologies de l'information et de la communication et par la progression des services et des produits numériques dans l'économie qui ont tendance à faciliter le découplage entre le lieu de l'imposition et le lieu de réalisation des activités économiques ou de création de la valeur ayant engendré ces bénéfices.

L'accélération de l'intégration des économies ainsi que la diversification des risques dans les groupes ont conduit à une intensification des pratiques BEPS depuis le début de ce siècle.

Dans le sillage de la dernière crise financière mondiale qui a débouché sur la crise de la dette souveraine, et face à une exacerbation de la pression de l'opinion publique et à une dégradation généralisée des finances publiques, la communauté internationale a décidé de faire de la lutte contre les pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices une priorité absolue afin de rétablir la confiance dans les systèmes fiscaux.

3.2.3.2.1.2. Plan d'action

En septembre 2013, lors du sommet de St. Pétersbourg les dirigeants du G20 ont entériné un plan d'action de portée mondiale élaboré par l'OCDE pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices.

Deux ans plus tard, le paquet de mesures BEPS, composé de 15 actions spécifiques, a été approuvé par l'OCDE et, celui-ci a été adopté par le G20 lors du sommet d'Antalya en novembre 2015. Ces actions ont donné lieu à la rédaction de rapports qui contiennent des recommandations en vue de la mise en application du projet au niveau local.

Ce plan d'action forme un ensemble de mesures cohérent qui se veut exhaustif et qui ambitionne de fournir à terme une solution coordonnée et globale au phénomène d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfice.

Voici une description sommaire des actions du projet BEPS²⁰ :

- Action 1 : Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique ;
- Action 2 : Neutraliser les effets des dispositifs hybrides ;
- Action 3 : Concevoir des règles efficaces concernant les sociétés étrangères contrôlées (SEC) ;
- Action 4 : Limiter l'érosion de la base d'imposition faisant intervenir les déductions d'intérêts et autres frais financiers ;
- Action 5 : Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance ;
- Action 6 : Empêcher l'octroi des avantages des conventions fiscales lorsqu'il est inapproprié d'accorder ces avantages ;
- Action 7 : Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable ;
- Action 8-10 : Aligner les prix de transfert calculés sur la création de valeur ;
- Action 11 : Mesurer et suivre les données relatives au BEPS ;
- Action 12 : Règles de communication obligatoire d'informations ;
- Action 13 : Documentation des prix de transfert et déclarations pays par pays ;
- Action 14 : Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends ;
- Action 15 : Elaboration d'un instrument multilatéral pour modifier les conventions fiscales bilatérales.

Certaines de ces actions ont comme finalité d'assurer une mise en œuvre cohérente et effective des objectifs du projet et préconisent une harmonisation des règles fiscales nationales qui ont un impact sur les activités et les opérations internationales (actions 2, 3 et 4).

D'autres s'attachent à garantir un réalignement des règles d'imposition sur la substance économique (actions 5, 6, 7, 8-10).

²⁰ Pour une description détaillée de ces mesures, voir : OCDE (2015), Exposé des actions 2015, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, OCDE, www.oecd.org/fr/fiscalite/beps-expose-des-actions-2015.pdf.

Enfin, d'autres aspirent à une augmentation de la transparence des informations fiscales transmises par les multinationales aux autorités et cherchent, en parallèle, à procurer aux contribuables une prévisibilité et une certitude accrues (actions 5, 11, 12, 13 et 14).

Par ailleurs, des normes a minima ont été définies afin de veiller à la bonne exécution des mesures BEPS et garantir des règles du jeu équitables en matière de concurrence fiscale internationale. Ces standards minimums constituent véritablement la pierre angulaire du projet et leur transposition au niveau national est essentielle pour en assurer le succès. Ces standards minimums s'articulent autour des actions 5, 6, 13 et 14.

D'autres éléments clés sont nécessaires pour une mise en œuvre pérenne des objectifs du plan d'action.

Ces éléments s'attachent à :

- actualiser et renforcer les normes internationales en matière de conventions et de prix de transfert (actions 7, 8-10) ;
- définir des approches communes au niveau des dispositifs hybrides et de la déductibilité des intérêts en vue de promouvoir une convergence rapide et efficace des pays sur ces questions (actions 2 et 4) ;
- formuler des orientations fondées sur les bonnes pratiques à adopter au niveau des règles régissant les sociétés étrangères contrôlées (SEC) ainsi que sur les dispositions relatives à la divulgation obligatoire des dispositifs de planification fiscale agressive (actions 3 et 12).

L'instrument multilatéral préconisé par l'action 15 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Celui-ci s'attache à soutenir une transposition harmonieuse des résultats du projet BEPS dans les conventions fiscales bilatérales existantes et permettra de faciliter et d'accélérer la résolution de différends entre autorités fiscales en cas de désaccord dans l'interprétation de leurs conventions bilatérales.

A noter que l'action 1, qui se concentre sur les défis posés par l'économie numérique, n'a pas encore donné lieu à un accord en attendant l'établissement d'un rapport final prévu en 2020. Nous y reviendrons ci-dessous.

3.2.3.2.1.3. Cadre inclusif

Le Cadre inclusif a été établi en 2016 par l'OCDE afin d'assurer le suivi et la mise en œuvre effective des recommandations du paquet BEPS.

Il s'agit de l'organe technico-politique en matière de gestion des recommandations du projet BEPS et de poursuite des travaux propices au développement d'un cadre intégré d'imposition des sociétés.

Celui-ci regroupe actuellement 135 pays²¹ et juridictions représentant plus de 95% du PIB mondial qui œuvrent de concert à la réalisation de sa mission qui consiste notamment à :

- recueillir des données afin d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des recommandations à l'aune de l'action 1 ;
- procéder à l'examen de la mise en œuvre des normes minimales sur base d'une procédure d'examen par les pairs ;
- poursuivre les travaux destinés à combler les lacunes du système international de fiscalité des entreprises (notamment en lien avec les questions soulevées par l'imposition des activités numériques) ;
- assumer le rôle de facilitateur afin d'épauler des pays ou des juridictions vulnérables dans la mise en œuvre du paquet BEPS.

Le Cadre inclusif publie chaque année un rapport d'activité qui fait le point sur les dernières avancées dans l'implémentation des recommandations et qui dresse un état des lieux sur les développements apportés aux sujets en souffrance.

De par sa vocation universelle, le cadre inclusif semble être un vecteur opportun en vue de recueillir un vaste consensus sur les changements à apporter au système fiscal international susceptibles de promouvoir une convergence des cadres nationaux.

3.2.3.2.1.4. Vulnérabilités du plan d'action BEPS

Bien qu'il ait permis d'atténuer les formes les plus excessives d'évasion fiscale des entreprises internationales et malgré de remarquables avancées accomplies dans la coopération internationale, le plan d'action BEPS n'a, à ce stade, pas permis d'éradiquer le phénomène d'érosion de la base imposable et de transfert de bénéfices et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la finalité de BEPS réside dans la détermination à aligner l'imposition sur le lieu de création de la valeur. Or, il subsiste certaines formes de planification fiscale pour lesquelles aucune valeur n'est créée.

Ensuite, pour certaines activités, il est très compliqué de déterminer le lieu de la création de la valeur (à l'instar des activités de l'économie numérique).

²¹ Selon la dernière mise à jour fournie par l'OCDE en octobre 2019

Par ailleurs, la répartition des risques au sein des sociétés multinationales, l'évaluation des actifs immatériels ainsi que l'évitement ou bien la limitation de la présence physique sont autant de sujets qu'il faudra aborder afin d'endiguer le transfert artificiel des bénéfices.

Finalement, l'initiative BEPS ne sous-tend pas l'efficacité étant donné qu'elle tolère le déplacement du lieu de création de la valeur exclusivement justifié par l'attrait de taux d'imposition plus avantageux au prix d'une allocation des ressources improductive.

L'essor de modèles d'activité complexes, qui reposent essentiellement sur des éléments immatériels et qui se fondent sur les technologies numériques, a amplifié les pratiques de planification agressive et la propension à l'adoption de mesures non coordonnées et unilatérales de lutte contre l'évasion fiscale aux répercussions mutuellement préjudiciables.

Si un consensus semble s'être dégagé quant à la nécessité de poursuivre les efforts de réforme du cadre actuel, il persiste des divergences quant à sa forme et à son ampleur.

Une approche inclusive sera néanmoins inéluctable pour apporter des solutions viables et assurer la pérennité et l'équité de la fiscalité internationale des entreprises.

En guise de conclusion, il échet de souligner que les recommandations découlant du plan d'action BEPS n'ont pas pour finalité d'empêcher les groupements internationaux de tirer légitimement parti de la différence des taux d'imposition entre pays ni d'atténuer les possibilités de déduction de dépenses d'exploitation, pour autant que celles-ci soient fondées et reposent sur des conventions équitables, mais plutôt de renforcer la cohérence du système fiscal international et d'inciter les entreprises à mettre en place des structures plus transparentes permettant d'aligner l'imposition des bénéfices sur la création de valeur.

3.2.3.2.2. Directives ATAD : Déclinaison au niveau de l'UE du plan d'action BEPS

Dans la foulée de la publication des rapports du plan d'action BEPS de l'OCDE et, en vue d'y apporter une réponse coordonnée et commune au sein de l'UE, la Commission a annoncé un plan de lutte contre les pratiques d'évasion fiscale, qui s'est matérialisé par l'adoption de deux directives ATAD (Anti Tax Avoidance Directive).

La première de ces directives désignée par ATAD²², a été transposée en droit national par la loi du 21 décembre 2018 (1) transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence

²² Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

directe sur le fonctionnement du marché intérieur; 2) modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3) modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuerengesetz »); 4) modifiant la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz »); 5) modifiant la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et est d'application depuis le 1^{er} janvier 2019.

Cette loi s'attache à traduire en droit interne des recommandations préconisées par certaines actions BEPS qui ont trait :

- à la limitation de la déductibilité des intérêts d'emprunts,
- aux règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées,
- aux règles pour lutter contre les dispositifs hybrides.

Elle s'efforce également de mettre à jour certaines dispositions de la législation fiscale nationale à l'aune des nouvelles exigences des normes de rang supérieur qui concernent :

- l'imposition à la sortie des actifs des sociétés multinationales,
- une clause anti-abus générale.

La seconde directive dite ATAD2²³ vient renforcer et compléter les clauses anti-abus en lien avec les dispositifs hybrides repris dans la directive ATAD1 et les étend aux accords fiscaux conclus entre les pays membres de l'UE et les pays tiers.

Cette directive est en passe d'être transposée par le biais du projet de loi 7466 qui a été déposé à la Chambre des députés le 8 août 2019 et devra être mis en vigueur avec effet au 1^{er} janvier 2020.

A noter qu'à ce stade, les établissements financiers (banques et compagnies d'assurance) sont exclus du champ d'application de ces deux lois.

3.2.3.2.3. Perspectives

Certaines initiatives cherchant à aligner les bénéfices sur l'activité réelle ont récemment été lancées et sont susceptibles d'impacter la fiscalité des entreprises.

²³ Directive (UE) 2017/952 du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

La Cour évoquera ci-dessous les projets Ac(c)is initiés par la Commission européenne ainsi que la problématique liée à l'imposition des activités numériques.

3.2.3.2.3.1. Projets AC(C)IS

Le projet Ac(c)is constitue le serpent de mer de l'harmonisation européenne de l'impôt sur les sociétés puisque les experts de la Commission plangent sur ce sujet depuis le début des années 2000, mais les avancées ont à chaque fois buté sur le principe d'unanimité prévu au niveau du Conseil sur les questions fiscales.

Il s'agit d'un projet de coordination et d'harmonisation fiscale visant à standardiser l'assiette de l'impôt sur les sociétés et à partager la base taxable entre les Etats membres en vue de lutter contre la concurrence fiscale déloyale, de promouvoir l'équité fiscale et d'accroître la transparence.

Dans le prolongement du plan d'action BEPS et profitant d'un contexte favorable suite aux révélations « Luxleaks », « Panama Papers » et à la divulgation des rescrits fiscaux proposés par certains pays européens, la Commission a relancé ce projet fin 2016 afin de lutter contre l'évasion fiscale en Europe. Celui-ci devra se déployer en deux temps :

Dans un premier temps, le projet d'assiette commune de l'impôt sur les sociétés (ACIS)²⁴ permettra de définir le bénéfice imposable des sociétés et de mettre en œuvre l'assiette commune et, dans un second temps, le projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (AC(C)IS)²⁵ visera à consolider le bénéfice des sociétés au niveau de l'UE et à introduire un mécanisme de répartition de la base d'imposition.

Les grandes lignes de ces projets peuvent se résumer par :

- l'instauration d'un système de règles uniformes pour déterminer le revenu imposable des activités des sociétés multinationales exercées dans l'ensemble des pays de l'UE (y compris les bénéfices imputables aux services numériques) ;
- la réallocation des résultats imposables sur base d'une clé de répartition qui reflète l'activité réelle des entreprises dans les différents pays. Chaque Etat sera ainsi amené à appliquer son taux d'imposition national à la tranche de bénéfices qui lui aura été attribuée ;
- la création d'un guichet unique : les entreprises soumises au régime AC(C)IS déposeront une seule déclaration d'impôt pour l'ensemble de leurs activités au sein de l'UE et ne traiteront, de

²⁴ COM (2016) 685 final, Proposition de Directive du Conseil de l'UE concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS)

²⁵ COM (2011) 12174, Proposition de Directive du Conseil de l'UE concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (AC(C)IS)

ce fait, qu'avec une seule administration fiscale. Cette consolidation leur permettra également d'agréger les profits et les pertes enregistrées dans toute l'Union ;

- l'incitation aux entreprises de financer leur croissance sur leurs fonds propres plutôt que par le recours à l'endettement ;
- l'introduction d'incitants fiscaux favorisant le développement des dépenses d'innovation et de recherche.

Le projet AC(C)IS se distingue du plan ATAD par le fait que le premier s'attache à harmoniser les règles de lutte contre l'évasion fiscale là où le second se limite à imposer des normes a minima.

D'après la Commission européenne, l'impact de ces mesures sur les recettes fiscales du Luxembourg se situerait autour de 600 millions d'euros, soit 1% de son PIB.

Ceci dit, à en croire une récente étude réalisée par l'Institut autrichien de recherche économique (WIFO)²⁶, la mise en œuvre d'Ac(c)is aurait une incidence bien plus incisive sur les comptes nationaux puisque celle-ci engendrerait un déchet fiscal de 22,4% des recettes totales, ce qui porterait la facture à quelque 3,5 milliards d'euros²⁷.

Selon cette étude, au-delà du Luxembourg, les pays les plus sévèrement affectés seraient les Pays-Bas (-34,8%), l'Irlande (-23,4%) et Malte (-18,4%). L'Allemagne ne serait pas impactée par cette réforme alors que la Belgique (+9,3%), la France (+14,9%) et surtout l'Espagne (+34,2%) pourraient en tirer profit.

Vu les enjeux en terme de recettes fiscales qu'impliquerait la mise en œuvre du projet Ac(c)is pour certains pays, on peut aisément comprendre leur réticence à adopter cette directive et, étant donné que les traités européens prévoient l'unanimité dans les sujets fiscaux, il n'est pas garanti que cette proposition recueille les suffrages requis pour son adoption.

3.2.3.2.3.2. Défis posés par l'économie numérique

Les activités numériques prennent de plus en plus de poids au niveau de l'économie mondiale et dégagent des bénéfices abyssaux qui ne sont que faiblement voire pas taxés du tout.

La numérisation de l'économie a favorisé l'émergence de nouveaux modèles d'activité qui remettent en cause les fondements de la fiscalité internationale, qui requièrent la conception de nouvelles approches susceptibles de définir quand, où et comment le droit d'imposer des services

²⁶ Die Auswirkungen der gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf Österreich Simon Loretz , Margit Schratzenstaller, Oktober 2018

²⁷ Sur base des recettes de l'exercice 2017

numériques apparait et qui déboucheront, in fine, sur une refonte du cadre fiscal international.

Ceci dit, il n'y a pas de consensus sur la façon d'imposer ces activités tant il s'agit d'un sujet complexe d'un point de vue technique et sensible politiquement. Par ailleurs, les solutions envisagées actuellement ne sont pas suffisamment abouties pour pallier au transfert de bénéfices.

Faute de compromis, et face au manque à gagner fiscal, l'action publique s'est orientée vers des mesures nationales unilatérales de court terme dans de nombreux pays qui vont à l'encontre de la recherche d'une approche commune qui se poursuit au sein du cadre inclusif de l'OCDE.

La Commission européenne a d'ailleurs emboité le pas à cette tendance en déposant deux propositions de directives sur la taxation des activités numériques en 2018²⁸.

Cette approche fragmentée et non-coordonnée de l'imposition des revenus numériques n'est pas viable. En effet, elle repose sur des définitions des services numériques imposables qui divergent entre les différentes juridictions ce qui constitue une source potentielle de contentieux et ouvre la voie à une double imposition de ces activités et ne saurait, de ce fait, constituer qu'une solution de court terme.

Le rapport final relatif à l'action 1 du plan BEPS prévu pour 2020 pourrait, à cet effet, constituer le fondement d'une future approche commune au niveau mondial.

3.2.3.2.4. Incidence sur les recettes publiques au Luxembourg

Le projet de budget sous revue cite le Comité économique et financier national dans sa note au formateur du 14 novembre 2018 « *La mise en œuvre des diverses mesures décidées au niveau de l'UE et de l'OCDE (BEPS, ATAD 1 et 2, etc.) ainsi que d'éventuelles nouvelles mesures à venir (CCCTB)*²⁹ *ont notamment pour conséquence de réduire la marge de manœuvre nationale en matière de fiscalité, de sorte qu'à politique inchangée, le Luxembourg risque de perdre son attractivité en tant que terre d'accueil pour des entreprises internationales. L'impact de BEPS n'étant pas chiffrable à l'heure actuelle en raison de la complexité de la matière, la Commission européenne a toutefois estimé que l'impact de l'initiative CCCTB serait de 1% du PIB pour le Luxembourg, soit 600 millions d'euros par an. Il faut finalement noter que les recettes issues des impôts sur les sociétés (IF, IRC/ICC, etc.) connaissent un degré de concentration très important, leur évolution étant intimement liée au comportement d'un nombre de contribuables très restreint.* »

²⁸ COM (2018) 147 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative

COM (2018) 148 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

²⁹ Il s'agit de l'acronyme anglais des propositions de directive Ac(c)is : CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base)

Il précise également que :

« *Transposition en droit national de la directive ATAD (Anti Tax Avoidance Directive)*

Dans le contexte des initiatives européennes en matière fiscale, le Luxembourg a transposé en droit national la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, communément appelée directive ATAD (Anti Tax Avoidance Directive).

Cette directive applique au niveau de l'Union européenne (UE) des solutions communes à la planification agressive et qui émanent en partie des recommandations de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéfices (Base erosion and profit shifting – BEPS).

A cet effet, le projet de loi n°7318, déposé le 19 juin 2018 et voté à la Chambre des députés le 18 décembre 2018, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Le projet de budget 2019 revient sur cette transposition en droit national et prévoit une adaptation de la « règle de la limitation de la déductibilité des intérêts » au niveau d'un groupe de sociétés sous régime d'intégration fiscale.

La fiche financière, jointe au projet de loi n°7318, contient une évaluation qualitative, mais pas quantitative, de l'incidence potentielle de la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'Etat. Selon les auteurs de cette fiche, il n'est pas exclu que les impacts à la hausse et à la baisse sur les recettes fiscales qui résultent de la mise en œuvre des différentes mesures se neutralisent dans leur ensemble.

La directive ATAD exclut les entreprises financières (banques et assurance) de son champ d'application. De plus, les entreprises du secteur domestique non financier ne devraient pas être affectées, à moins qu'elles ne soient lourdement endettées et de ce fait pénalisées par la règle de limitation de la déductibilité des intérêts. A priori, seules les SOPARFI pourraient être directement concernées par ces mesures.

Propositions de directives et autres initiatives en matière fiscale

La CE a élaboré plusieurs propositions de directives qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes de l'IRS. Il s'agit d'abord des propositions de directives portant sur l'introduction d'une assiette commune (ACIS - CCTB) et sur l'introduction d'une assiette commune consolidée (AC(C)IS - CCCTB).

De plus, la CE vise également à adapter, au niveau européen, l'imposition des entreprises de l'économie numérique. Ce sujet fait également l'objet de négociations au niveau de l'OCDE/G20 et, en début d'année 2019, un accord préliminaire a été trouvé pour intensifier les efforts en cette matière et pour trouver un accord d'ici 2020.

Les risques émanant de toutes ces initiatives pour le budget de l'Etat sont tangibles, mais pas encore imminents.

Décisions de la CE

Le 20 juin 2018, la Commission européenne s'est exprimée sur des décisions fiscales anticipatives émises par le Luxembourg qui auraient permis à une multinationale de réduire son imposition. Selon la Commission, ces décisions fiscales anticipatives auraient conféré des avantages fiscaux sélectifs à cette multinationale, des avantages indus et qu'elle a considéré être assimilables à une aide d'Etat. Le Luxembourg a été assigné à demander le paiement des avantages fiscaux indus pour un montant qui est estimé par la Commission à environ 120 millions d'euros (0,2% du PIB). D'un point de vue budgétaire, à court terme, cette décision pourrait avoir un impact positif. Dans ce cas, il convient de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'une recette unique et qui ne devrait pas être prise en compte en termes de marge de manœuvre budgétaire à moyen et long terme. Par ailleurs, à long terme, son effet, au-delà de la perte de réputation, est négatif. Pour autant que la décision de la Commission soit validée, la remise en question de certaines pratiques de prix de transferts, l'insécurité juridique créée par la décision de la Commission remettant en cause un accord formel de l'Administration des contributions directes et l'attention internationale portée sur la question générale des décisions fiscales anticipatives vont peser sur les activités et donc sur les recettes de l'IRS. A nouveau, il est impossible d'évaluer le risque pour les recettes fiscales en raison d'un manque d'estimations chiffrées relatives aux rescrits fiscaux.

Autres

Il s'y ajoute une concurrence fiscale accrue.

Le cadre fiscal influe sur les décisions d'investissement des sociétés et de la localisation de leurs activités de production de biens ou de prestations de services. Le Luxembourg a déjà pris plusieurs mesures visant à abaisser la charge fiscale des entreprises. Il incombe au pouvoir exécutif d'évaluer, eu égard à ces tendances européennes et internationales, la suite qu'il voudra y donner. Cette appréciation doit tenir compte des mesures décidées dans les pays concurrents et des mesures d'harmonisation fiscale introduites ou à introduire aux niveaux européen et international, sur la base des mesures déjà prises au cours des années récentes et de l'évolution effective de ces recettes fiscales au Luxembourg.

Malgré les mesures introduites au niveau européen et international et qui étaient censées peser sur les recettes fiscales du Luxembourg, celles-ci ont surpris par leur croissance favorable. Ceci pourrait suggérer que ces mesures n'ont pas, ou pas encore, produit l'effet négatif craint. Il convient dès lors de s'interroger si des mesures de compensation additionnelles sont nécessaires et, si tel est le cas, d'évaluer lesquelles semblent les plus adéquates.

L'approche du pouvoir exécutif en cette matière doit s'insérer dans une optique globale de la politique budgétaire. Compte tenu des défis futurs pour l'économie luxembourgeoise et du respect des contraintes budgétaires européennes et nationales, il revient au gouvernement de définir les priorités et de trouver l'équilibre entre, d'une part, des mesures d'abaissement de la fiscalité, notamment des sociétés, qui réduiront les ressources financières de l'Etat et, d'autre part, les hausses importantes des dépenses liées au développement du pays. »

En tout état de cause, les derniers développements du cadre international de la fiscalité des entreprises sont susceptibles d'affecter les recettes publiques et, à cet effet, la Cour recommande aux

autorités de porter une attention particulière à l'évolution des recettes émanant de l'imposition des sociétés multinationales et de prévoir, le cas échéant, des mesures compensatoires permettant de rééquilibrer le budget.

3.3. Analyse du budget des dépenses

3.3.1. Nouvelles approches dans la gestion des deniers publics

3.3.1.1. Vers une logique de résultats

Le cadre budgétaire actuel est d'application depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Bon nombre d'acteurs politiques et d'observateurs estiment que celui-ci n'est plus adapté à une gestion moderne et efficace des finances publiques.

En effet, notre architecture budgétaire se caractérise par une logique de moyens, qui s'intéresse principalement à la nature et au montant de la dépense, et favorise, de ce fait, une approche quantitative de l'exécution du budget.

Les autorités ont d'ailleurs reconnu la nécessité de réformer la structure budgétaire de l'Etat et l'ont formulé à de nombreuses occasions.

Ainsi, le programme gouvernemental de novembre 2013 annonçait déjà : « *Le Gouvernement lancera une réforme structurelle du processus d'établissement et d'exécution du budget (...)* ».

Cette volonté a été réitérée par la suite à l'occasion du dépôt du projet de budget relatif à l'exercice 2014 en date du 5 mars 2014, lorsque le Ministre des Finances a annoncé « *une profonde réforme de la gouvernance des finances publiques par le biais de l'instauration d'un « budget d'une nouvelle génération »* » ainsi qu'à travers la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir qui précise dans son exposé des motifs « *le Gouvernement a lancé au mois de mai 2014 le projet « Budget d'une Nouvelle Génération », piloté par le ministère des Finances, avec les objectifs de mettre en place une nouvelle structure budgétaire, d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques à l'horizon 2018 et de concevoir des économies structurelles* » ou encore dans le projet de budget 2015 qui énonce que « *Sur base des recommandations de l'OCDE, décrites en 2013 dans son rapport « La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations » et de l'expérience acquise en relation avec les changements actuels, la réforme budgétaire sera poursuivie, en vue de la transition vers un budget d'une nouvelle génération.* »

La Cour s'est à maintes reprises exprimée en faveur d'une réforme de la structure budgétaire actuelle susceptible de contribuer au passage d'une culture de moyens à une culture de résultats³⁰ et qui pourrait s'inspirer, notamment, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui régit en France les finances publiques depuis 2006.

Le projet sous revue semble vouloir esquisser les contours d'une prochaine refonte du cadre budgétaire puisqu'il est précisé à la page 47* du volume I que « (...) le Gouvernement a décidé d'adopter, pour la première fois, une approche fondamentalement nouvelle qui se traduit par une mise à disposition du Ministère des Sports d'une enveloppe globale au titre des dépenses courantes (hors personnel) pour les exercices 2020 à 2023 permettant au département de fixer ses priorités essentielles répondant aux objectifs politiques qu'il s'est donné. ».

L'évolution des dépenses courantes (hors frais de personnel) du ministère des Sports entre 2019 et 2023 sera la suivante :

Tableau 43 : Evolution des dépenses courantes (hors frais de personnel) du ministère des Sports

Exercice	Dépenses courantes (euros)	Variation	
		euros	%
2019	23.763.187	-	-
2020	27.327.665	3.564.478	15,0%
2021	28.515.824	1.188.159	4,3%
2022	29.703.984	1.188.260	4,2%
2023	31.864.249	2.160.265	7,3%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Ainsi, les dépenses courantes du ministère des Sports passeront de 23.763.187 euros en 2019 à 31.864.249 euros en 2023, soit une augmentation annuelle moyenne de 7,7% et une augmentation de 34,1% entre 2019 et 2023.

La Cour tient à saluer cette démarche, mais estime que celle-ci n'est, en l'état, pas aboutie.

³⁰ Voir points 2 et 3 du Rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, le point 5 de l'Avis sur le projet de loi 6666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 ainsi que le point 2.1 de l'Avis sur le projet de loi 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et le projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

En effet, bien que cette initiative vise, a priori, à accorder au gestionnaire public, en l'occurrence au ministre des Sports, une autonomie accrue dans l'exécution de son budget, certains éléments essentiels d'une gestion budgétaire moderne davantage orientée vers les résultats font toutefois encore défaut, à savoir :

- la fixation d'objectifs clairs et concis à atteindre ;
- l'introduction d'indicateurs de performance pertinents, fiables et mesurables permettant d'évaluer si les moyens alloués ont permis de réaliser les objectifs fixés en amont ;
- l'obligation de mettre en perspective les résultats obtenus par rapport aux moyens mobilisés sous la forme d'un compte-rendu adressé à la Chambre des députés et de justifier les éventuelles déviations entre les objectifs définis en amont et leur implémentation. Cette étape cruciale représente le corollaire de la plus grande liberté de gestion accordée au pouvoir exécutif.

Le projet de budget précise l'emploi de ces ressources : *« Conformément à l'accord de coalition, les dotations budgétaires supplémentaires sont principalement consacrées aux mesures censées renforcer les structures fédérales et celles du COSL, améliorer les conditions cadre pour le développement et la promotion du sport de compétition et du sport d'élite, soutenir davantage les fédérations et associations sportives dans leurs activités générales et notamment dans l'encadrement des jeunes sportifs, ainsi que promouvoir la motricité des plus jeunes et lutter contre le manque d'activité physique de la population en général.*

L'ENEPS (École Nationale de l'Education Physique et des Sports) sera réformée et convertie en Institut national. Son offre de formations sera améliorée et élargie en fonction des besoins de la société et du mouvement sportif sur base du système LTAD (Long Term Athlete Development). »

Ceci dit, ces objectifs ont été définis au niveau de l'accord de coalition et sont, de ce fait, censés se déployer sur l'ensemble de la législature. Ils constituent certes, un cap à atteindre, mais devraient pouvoir s'affiner et se décliner en plusieurs séquences qui préciseraient des objectifs explicites et mesurables à atteindre au cours de chaque exercice budgétaire.

Par ailleurs, aucun regroupement d'articles budgétaires n'est prévu dans le projet de budget sous revue ce qui est susceptible de limiter la flexibilité du ministre des Sports dans l'allocation des ressources qui lui sont confiées.

En outre, en l'absence d'indicateurs de performance, il s'avère impossible d'apprécier l'efficacité des politiques budgétaires.

A cet égard, il serait judicieux d'instaurer, au-delà des indicateurs classiques qui jaugent l'efficacité économique des mesures budgétaires, des indicateurs de performance complémentaires qui

permettraient d'évaluer la soutenabilité sociale et/ou environnementale de la dépense publique et qui seraient susceptibles d'en quantifier le caractère durable, inclusif et équitable.

La Cour incite le gouvernement à poursuivre ses efforts de réforme du cadre budgétaire et lui recommande de promouvoir l'orientation des finances publiques d'une culture de moyens, qui repose essentiellement sur une logique administrative, vers une culture de résultats, davantage axée sur un pilotage stratégique des dépenses.

3.3.1.2. Evaluation des politiques économiques

Le PIB constitue l'instrument phare pour mesurer la création de richesse d'une économie. Ceci dit, même si cet indicateur définit la réussite et le progrès d'une économie, il n'est pas pour autant incontestable et fait l'objet de critiques de par son approche plus quantitative que qualitative.

En effet, le PIB comptabilise toute valeur ajoutée produite par une économie sans pour autant en apprécier la nature. Ainsi, il intègre, par exemple, des dépenses consécutives à des sinistres (pollution, accidents,...) qui ne contribuent pas à l'augmentation du bien-être d'une société. A contrario, le PIB ne tient pas compte d'activités économiques non marchandes telles que le bénévolat, le travail à domicile ou simplement le travail non déclaré.

Aussi, le PIB ne tient pas compte des considérations écologiques, éthiques ou encore inclusives de la création de richesse et se concentre essentiellement sur une valeur de marché ou un coût de production plutôt que sur la valeur d'utilité des biens et des services produits.

En tant qu'agrégat purement comptable, le PIB ne tient pas compte du bien-être général. Partant, il serait judicieux de compléter le PIB par des indicateurs permettant de mesurer objectivement des éléments d'ordre qualitatif.

Il existe déjà un certain nombre d'indicateurs permettant de compléter le PIB par des données qualitatives, dont le principal est l'Indicateur de Développement Humain (IDH) qui est calculé par le Programme des Nations Unies pour le Développement et qui synthétise des données relatives à la santé et à la longévité, au niveau d'éducation et au niveau de vie. Il se présente sous la forme d'un indice composite compris entre 0 et 1. Plus le niveau de développement humain est élevé, plus cet indice se rapproche de 1 et inversement. En 2017, le Luxembourg occupait la 33^{ème} place (sur 228) de ce classement avec un indice de 0,904.

Le Luxembourg a reconnu l'importance d'associer un indicateur complémentaire au PIB. Ainsi, l'indice de bien-être au Luxembourg (LIW : Luxembourg Index of Well-being) a été instauré au Grand-Duché afin de mieux jauger la satisfaction de sa population. Celui-ci se compose de 63 indicateurs classés en 11 catégories :

1. Revenu et patrimoine

2. Emploi
3. Logement
4. Santé
5. Equilibre vie professionnelle-vie privée
6. Education et compétences
7. Relations sociales
8. Gouvernance et citoyenneté
9. Environnement
10. Sécurité physique
11. Bien-être subjectif

Les premières conclusions de cette enquête pour les années 2009 à 2015 ont été livrées par le Statec en novembre 2017. L'institut de statistiques luxembourgeois rapporte que le LIW affiche une évolution semblable à celle du PIB accusant une baisse entre 2010 et 2012 suivie d'une croissance entre 2013 et 2015. Ceci dit, le Statec note que la croissance du LIW s'avère moins soutenue que celle du PIB.

Le gouvernement néo-zélandais a présenté le 30 mai 2019 un budget qui se fonde sur le bien-être de ses concitoyens plutôt que sur des statistiques économiques pour mesurer le progrès économique, ce qui fait de la Nouvelle-Zélande le premier pays occidental à placer le bien-être de sa population au centre de sa politique budgétaire.

Ce premier budget du bien-être axe ses priorités sur la lutte contre la pauvreté infantile, sur le soutien aux populations indigènes et sur la santé mentale. Le gouvernement compte consacrer une part de plus en plus importante à la notion de bien-être dans les futurs budgets au cours de sa législature.

Ceci dit, le budget présenté par les autorités néo-zélandaises table sur un excédent qui passera de 3,5 à 6 milliards de dollars entre 2019 et 2023 avec une croissance moyenne de 2,7% sur cette même période et est par conséquent assujéti à une croissance soutenue.

Le Luxembourg pourrait s'inspirer de l'exemple néo-zélandais pour orienter sa politique économique et budgétaire vers un modèle d'avantage inclusif. En effet, le Grand-Duché est confronté depuis quelques années à une progression du risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Selon le dernier rapport du Statec « Travail et cohésion sociale au Luxembourg », en 2018, 18,3% de la population était confrontée au risque de pauvreté ou d'exclusion après versement des transferts sociaux. Ce taux s'élevait à uniquement 12,1% en 2000.

Par conséquent, afin que la politique économique ne soit pas exclusivement déterminée en fonction du PIB, il semble opportun de le compléter par la mise en place d'une diversité d'indicateurs complémentaires afin que la croissance économique profite à l'ensemble de la population.

Ces indicateurs complémentaires devraient pouvoir rendre compte de la soutenabilité de la croissance, tant sur un plan environnemental que social, et être en mesure d'apprécier les notions d'égalité des chances et d'inclusion économique.

La performance de telles politiques économiques soutenables et inclusives ne pourrait cependant pas s'apprécier sur le court terme à l'instar du PIB classique, mais requerrait d'adopter une approche plus profonde axée sur la prospérité et le bien-être à long terme.

3.3.2. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 16.318,3 millions d'euros en 2020.

3.3.2.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2018 à 2020.

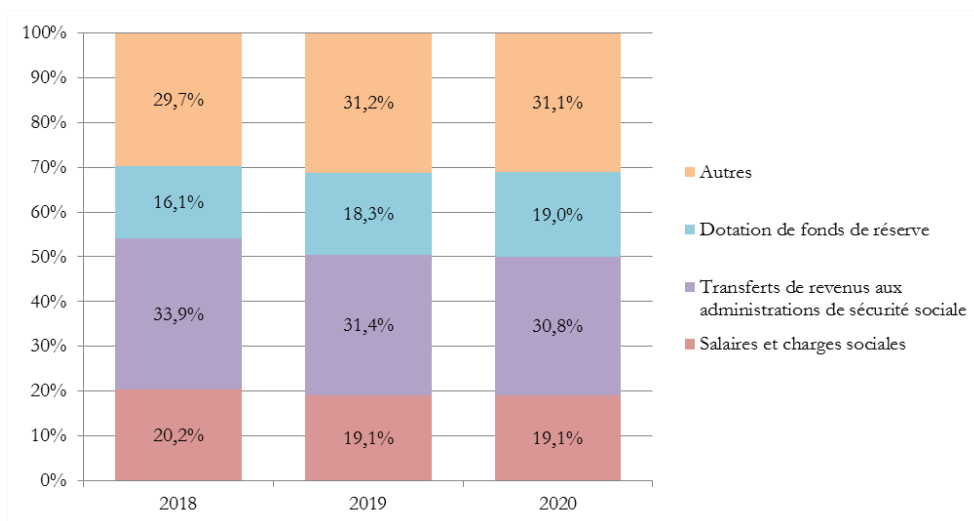
Tableau 44 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
					2018/2020		2019/2020	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	56.992.617	63.186.040	67.147.831	10.155.214	17,82%	3.961.791	6,27%
11	Salaires et charges sociales	2.741.722.407	2.903.360.895	3.111.654.213	369.931.806	13,49%	208.293.318	7,17%
12	Achat de biens non durables et de services	402.825.457	512.476.332	568.043.270	165.217.813	41,01%	55.566.938	10,84%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	24.407.662	28.030.700	28.833.200	4.425.538	18,13%	802.500	2,86%
21	Intérêts de la dette publique	198.420.000	172.600.000	171.400.000	-27.020.000	-13,62%	-1.200.000	-0,70%
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	670.690	795.943	795.021	124.331	18,54%	-922	-0,12%

Code	Classes de comptes	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
					2018/2020		2019/2020	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
31	Subventions d'exploitation	632.355.919	667.852.071	758.763.522	126.407.603	19,99%	90.911.451	13,61%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	277.113.974	289.168.175	293.384.538	16.270.564	5,87%	4.216.363	1,46%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	615.492.013	665.478.838	709.241.478	93.749.465	15,23%	43.762.640	6,58%
34	Transferts de revenus aux ménages	531.618.215	559.630.684	573.654.408	42.036.193	7,91%	14.023.724	2,51%
35	Transferts de revenus à l'étranger	168.477.244	592.927.429	640.406.438	471.929.194	280,11%	47.479.009	8,01%
37	Remboursements d'impôts directs	1.231.404	1.560.000	1.580.000	348.596	28,31%	20.000	1,28%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	824.713.364	864.962.088	936.473.966	111.760.602	13,55%	71.511.878	8,27%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.596.301.482	4.768.438.520	5.033.991.290	437.689.808	9,52%	265.552.770	5,57%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	192.656.477	211.216.218	213.912.887	21.256.410	11,03%	2.696.669	1,28%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	97.111.721	108.859.590	113.795.928	16.684.207	17,18%	4.936.338	4,53%
93	Dotation de fonds de réserve	2.180.614.296	2.775.236.916	3.095.171.746	914.557.450	41,94%	319.934.830	11,53%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; 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 16.318.324.736 euros prévu au projet de budget 2020, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 68,9% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 11.240.817.249 euros.

Graphique 45 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.3.2.2. Analyse par code économique

3.3.2.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2020, les transferts sous rubrique s'élèveront à 5.033.991.290 euros en 2020, ce qui constitue une hausse de quelque 265,6 millions d'euros ou de 5,57% par rapport au budget 2019.

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 228,9 millions d'euros entre 2019 et 2020, soit 6,60%. Par rapport à 2018, elle se situe à 11,35% ou 376,9 millions d'euros.

Tableau 46 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation				
				2018/2020		2019/2020		
				(euros)	(%)	(euros)	(%)	
09	Intérieur	56.122.335	58.915.000	62.515.000	6.392.665	11,39%	3.600.000	6,11%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.215.371.364	1.235.984.200	1.269.328.548	53.957.184	4,44%	33.344.348	2,70%
14	Santé	3.257.971	4.040.000	3.740.000	482.029	14,80%	-300.000	-7,43%
17 et 18	Sécurité sociale	3.321.549.812	3.469.499.320	3.698.407.742	376.857.930	11,35%	228.908.422	6,60%

Ministère	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
				2018/2020		2019/2020	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Total	4.596.301.482	4.768.438.520	5.033.991.290	437.689.808	9,52%	265.552.770	5,57%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 5.033.991.290 euros prévus en 2020, la quasi-totalité, c'est-à-dire 4.967.736.290 euros (98,7%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (3.698.407.742 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.269.328.548 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.955,3 millions d'euros ; +7,33% par rapport à 2019), de l'assurance dépendance (297,0 millions d'euros ; +2,07% par rapport à 2019) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.351,6 millions d'euros ; +7,26% par rapport à 2019).

Les principaux transferts du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région sont regroupées à partir de 2020 sous un article budgétaire de dotation de l'Etat à la Caisse pour l'avenir des enfants et concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales ainsi que des indemnités pour le congé parental.

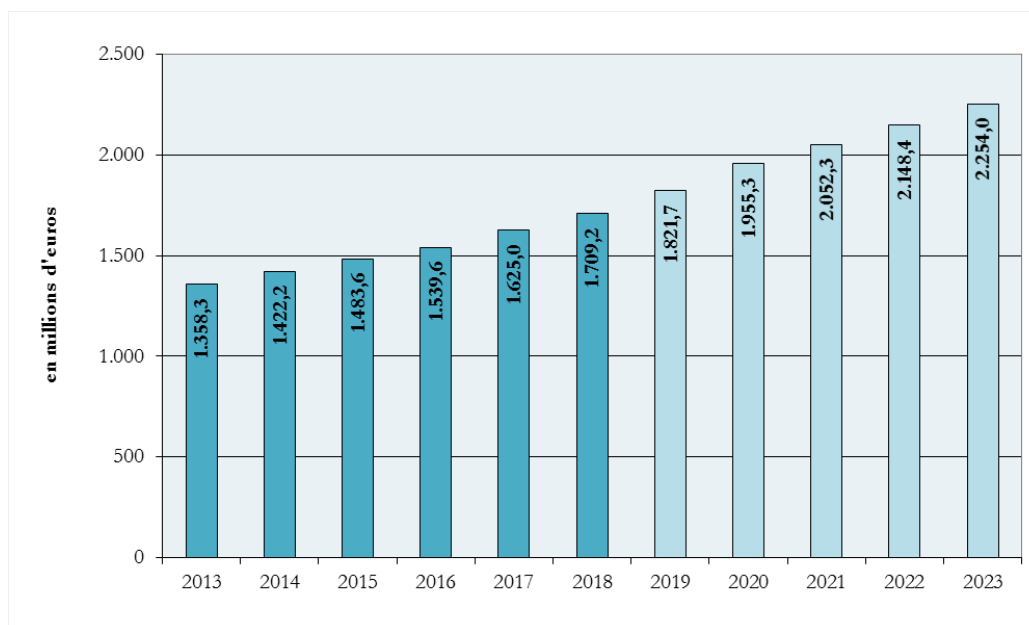
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 52,0 millions d'euros en 2020 (53,5 millions d'euros en 2019).

3.3.2.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.955,3 millions d'euros pour 2020 contre 1.821,7 millions d'euros en 2019, ce qui équivaut à une augmentation de 133,7 millions d'euros ou de 7,33%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2013 à 2023 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 5,20%.

Graphique 47 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (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)

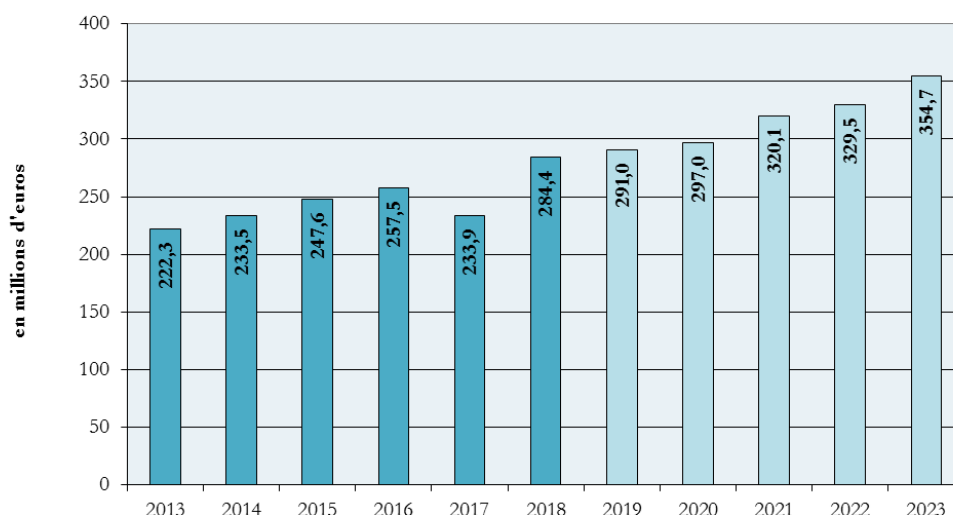
3.3.2.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (pp. 75*-76*), « l'assurance dépendance constitue l'un des piliers fondamentaux du système de sécurité sociale au Luxembourg. (...) Aujourd'hui, le régime de l'assurance dépendance soutient environ 14.000 personnes. (...) 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, la 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. Pour accompagner le déploiement de la réforme ainsi qu'assurer le meilleur suivi possible, le ministre de la Sécurité sociale a mis en place un groupe de suivi à haut niveau regroupant les principaux acteurs ainsi que les représentants des salariés et des bénéficiaires. »

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe de 291,0 millions d'euros en 2019 à 297,0 millions d'euros en 2020. La prévision atteint 354,7 millions d'euros pour l'exercice 2023.

Graphique 48 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

3.3.2.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

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

Tableau 49 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2015 (millions d'euros)	2016 (millions d'euros)	2017 (millions d'euros)	2018 (millions d'euros)	2019 (millions d'euros)
Recettes courantes	2.940,5	3.039,1	3.251,9	3.396,4	3.141,3
Dépenses courantes	2.835,4	2.857,4	3.101,9	3.263,9	3.151,7
Solde des opérations courantes	105,1	181,7	150,0	132,5	-10,4
Solde global cumulé (réserve totale)	405,5	587,1	737,2	869,7	859,3
Fonds de roulement légal	247,6	249,1	270,2	287,6	315,2
Dotations / Prélèvements au fonds de roulement	35,8	1,6	21,1	17,3	27,6
Solde de l'exercice après dotation réserve	69,3	180,1	128,9	115,2	-38,0
Solde cumulé après dotation réserve	157,9	338,0	466,9	582,1	544,1

Source chiffres : décomptes CNS 2015, 2016, 2017 et 2018, budget CNS 2019 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le solde des opérations courantes est supposé devenir négatif en 2019 par opposition aux années précédentes. 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 50 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2015 (millions d'euros)	31.12.2016 (millions d'euros)	31.12.2017 (millions d'euros)	31.12.2018 (millions d'euros)
Réserve effective	405,5	587,1	737,2	869,7
Minimum légal	247,6	249,1	270,2	287,6
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	16,4%	23,6%	27,3%	30,2%

Source chiffres : décomptes CNS 2015, 2016, 2017 et 2018 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A relever 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.

3.3.2.2.5. Salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2020 prévoit des crédits à hauteur de 3.111,7 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 7,17% par rapport au budget de l'exercice 2019, respectivement de 13,49% par rapport au compte général de l'exercice 2018. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 51 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
					2018/2020		2019/2020	
					(euros)	%	(euros)	%
0	Etat	36.535.599	52.912.112	52.888.862	16.353.263	44,76%	-23.250	-0,04%
1	Affaires étrangères et européennes	104.227.828	151.201.087	163.260.971	59.033.143	56,64%	12.059.884	7,98%
2	Culture	29.961.722	41.537.919	42.884.646	12.922.924	43,13%	1.346.727	3,24%
3	Enseignement supérieur et Recherche	3.003.537	7.926.020	8.792.986	5.789.449	192,75%	866.966	10,94%
4	Finances	165.547.601	186.233.370	196.987.483	31.439.882	18,99%	10.754.113	5,77%
5	Economie	26.050.602	46.256.035	48.152.395	22.101.793	84,84%	1.896.360	4,10%
6	Sécurité intérieure	197.356.543	206.740.699	214.075.412	16.718.869	8,47%	7.334.713	3,55%
7	Justice	118.272.627	128.206.135	137.207.206	18.934.579	16,01%	9.001.071	7,02%
8	Fonction publique	253.617.885	116.974.165	129.138.670	-124.479.215	-49,08%	12.164.505	10,40%
9	Intérieur	7.902.771	7.657.930	8.365.729	462.958	5,86%	707.799	9,24%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.428.973.975	1.509.283.358	1.642.812.131	213.838.156	14,96%	133.528.773	8,85%
12	Famille, Intégration et Grande Région	26.021.205	29.124.253	17.948.565	-8.072.640	-31,02%	-11.175.688	-38,37%
13	Sports	2.808.976	5.944.053	6.967.799	4.158.823	148,05%	1.023.746	17,22%
14	Santé	35.509.337	42.094.712	43.444.544	7.935.207	22,35%	1.349.832	3,21%
15	Logement	647.689	5.390.063	6.102.193	5.454.504	842,15%	712.130	13,21%

	Ministère	2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
					2018/2020		2019/2020	
					(euros)	%	(euros)	%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	36.225.523	49.593.242	55.638.097	19.412.574	53,59%	6.044.855	12,19%
17 et 18	Sécurité sociale	20.245.949	24.941.698	26.832.768	6.586.819	32,53%	1.891.070	7,58%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	26.940.683	32.974.862	34.176.279	7.235.596	26,86%	1.201.417	3,64%
20 et 21	Mobilité et Travaux publics	130.934.691	143.994.878	151.981.946	21.047.255	16,07%	7.987.068	5,55%
22	Environnement, Climat et Développement durable	54.717.908	65.195.284	68.039.886	13.321.978	24,35%	2.844.602	4,36%
23	Egalité entre les Femmes et les Hommes	1.766	1.425.459	1.695.991	1.694.225	/	270.532	18,98%
24	Digitalisation	36.216.686	40.599.970	45.037.256	8.820.570	24,35%	4.437.286	10,93%
25	Energie et Aménagement du Territoire	630	5.652.852	6.463.639	6.463.009	/	810.787	14,34%
26	Protection des consommateurs	674	1.500.739	2.758.759	2.758.085	/	1.258.020	83,83%
Total		2.741.722.407	2.903.360.895	3.111.654.213	369.931.806	13,49%	208.293.318	7,17%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les variations importantes constatées pour l'exercice 2019 s'expliquent en grande partie par le fait 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.

D'après le projet de loi 7500, « les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses institutions dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont calculés sur la base de la valeur du point indiciaire fixée par la loi modifiée du 25 mars 2015 et en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points pour toute l'année 2020. » Il est ainsi tenu compte d'une tranche indiciaire de 2,5% prévue pour la fin de l'exercice 2019.

3.3.3. Evolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2020 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2018 et au budget définitif de 2019.

Tableau 52 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2018 Compte général (euros)	2019 Budget définitif (euros)	2020 Projet de budget (euros)	Variation			
					2018/2020		2019/2020	
					(euros)	%	(euros)	%
10	Dépenses non ventilées	0	5.800.000	11.700.000	11.700.000	/	5.900.000	101,72%
31	Subventions d'exploitation	879.337	1.000.000	1.000.000	120.663	13,72%	0	0,00%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	7.602.243	11.176.332	16.112.005	8.509.762	111,94%	4.935.673	44,16%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	63.110.526	125.991.400	153.619.670	90.509.144	143,41%	27.628.270	21,93%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	12.983.980	15.606.786	16.709.670	3.725.690	28,69%	1.102.884	7,07%
53	Transferts de capitaux aux ménages	40.310.737	39.301.700	43.351.700	3.040.963	7,54%	4.050.000	10,30%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	17.482.005	23.706.693	28.312.700	10.830.695	61,95%	4.606.007	19,43%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	42.884.984	14.973.000	55.305.000	12.420.016	28,96%	40.332.000	269,36%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	86.716.591	81.552.900	72.017.700	-14.698.891	-16,95%	-9.535.200	-11,69%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	108.231.385	38.920.100	46.140.000	-62.091.385	-57,37%	7.219.900	18,55%
72	Construction de bâtiments	27.226.434	30.036.000	53.377.200	26.150.766	96,05%	23.341.200	77,71%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	62.287.794	98.499.479	97.597.741	35.309.947	56,69%	-901.738	-0,92%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	59.233.397	74.603.182	72.140.939	12.907.542	21,79%	-2.462.243	-3,30%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	5.261.235	18.900.300	17.265.500	12.004.265	228,16%	-1.634.800	-8,65%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	24.746.000	27.000.000	22.500.000	-2.246.000	-9,08%	-4.500.000	-16,67%
91	Remboursement de la dette publique	0	100	100	100	/	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	1.407.705.768	1.623.703.158	1.542.491.800	134.786.032	9,57%	-81.211.358	-5,00%
Total		1.966.662.416	2.230.771.130	2.249.641.725	282.979.309	14,39%	18.870.595	0,85%

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2020 à quelque 2.249,6 millions d'euros, soit une légère augmentation de 18,9 millions d'euros (0,85%) par rapport au budget définitif de 2019, respectivement une augmentation de 283,0 millions d'euros (14,39%) par rapport au compte général de 2018.

3.4. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

3.4.1. 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 2020, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-et-un et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi.

La Cour note que dans le cadre du présent projet de loi certaines modifications législatives 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'ait pas encore été traduite dans les faits, à la lumière de la présentation budgétaire des fonds spéciaux.

3.4.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

3.4.2.1. Fonds de la dette publique

En vertu de l'article 42 de la loi du 26 avril 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019, le fonds de la dette publique a été clôturé en 2019 et le solde disponible à la fin de l'exercice 2018 a été porté en recette au budget pour l'exercice 2019 à l'article 65.8.98.000 concernant les recettes en provenance de fonds clôturés.

3.4.2.2. Fonds pour la réforme des services de secours

Suite à la création de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) le 1^{er} juillet 2018, les avoirs du fonds pour la réforme des services de secours ont été liquidés au profit de l'établissement public et le fonds spécial a été clôturé au courant de l'exercice 2019.

3.4.2.3. Fonds pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Ce fonds spécial est destiné au financement de la construction, de l'extension, de la modernisation, de l'aménagement, de l'équipement, des études et des 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.

En vertu de l'article 32 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, le champ d'application du fonds spécial est élargi aux infrastructures communales des écoles de musique et des conservatoires.

3.4.2.4. Fonds de réserve pour la crise - Fonds de rééquilibrage budgétaire

En vertu de l'article 41 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, le fonds de réserve pour la crise est transformé en fonds de rééquilibrage budgétaire. Ce fonds spécial a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

Le fonds de rééquilibrage budgétaire est alimenté par des dotations budgétaires tenant compte d'une éventuelle réalisation de soldes budgétaires excédentaires (plus-values budgétaires) et par le produit de ses placements. Le ministre ayant le Budget dans ses attributions est autorisé à disposer des sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire aux fins exclusives de réduire un solde budgétaire déficitaire.

En application des dispositions de l'article 93 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie, les sommes constituant le fonds de rééquilibrage budgétaire sont placées de façon séparée des avoirs de trésorerie. Contrairement aux autres fonds spéciaux existants, les avoirs du fonds de rééquilibrage budgétaire ne sont donc pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'Etat et ils ne sauront être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes.

3.4.2.5. Fonds spécial de soutien au développement du logement

Par le biais d'un projet de loi séparé, la création du fonds spécial de soutien au développement du logement est prévue. Ce fonds spécial a pour objectif le financement de la réalisation de projets de construction d'ensembles de logements. Il permet de mieux tenir compte du caractère pluriannuel des projets de logement et remplace la vingtaine d'articles budgétaires dédiés au financement des projets de construction d'ensembles de logements.

Par ailleurs, ce fonds spécial intervient lors de l'acquisition par l'Etat de foncier nécessaire pour la construction de logements et une ligne budgétaire de 3 millions euros est prévue au projet de budget pour 2020. L'acquisition des terrains nécessaires pour la construction de logements en main publique suit la stratégie foncière que le ministère du Logement est en train de développer en concertation avec les deux grands promoteurs publics et le comité d'acquisition du ministère des Finances.

3.4.2.6. Modifications de la comptabilisation des fonds spéciaux

Suite au 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, des restructurations budgétaires ont été mises en place dans le cadre du projet de loi concernant le budget de l'Etat de l'exercice 2019. Ces modifications affectent essentiellement les dotations budgétaires de six fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour l'emploi, le Fonds de dotation globale des communes, le Fonds climat et énergie, le Fonds pour la gestion de l'eau, le Fonds du rail et le Fonds des routes.

A titre d'exemple, 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 ainsi que 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 le fonds est doté par le biais du budget des dépenses courantes de l'Etat.

L'écart entre les deux systèmes de comptabilisation est donc 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 ont été 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.

Par ailleurs, lors de la présentation des premières pistes de réflexion sur le rapprochement des systèmes de comptabilisation en mars 2018, il était question d'un réexamen du bien-fondé de certains fonds spéciaux. Or, la Cour note qu'à part le fonds de la dette publique aucun autre fonds spécial n'a été supprimé.

Vu le nombre croissant de fonds spéciaux et vu la faible dépense annuelle de certains fonds, la Cour est d'avis qu'il y a lieu de revoir le nombre de fonds spéciaux et qu'il y a lieu d'intégrer les dépenses de certains fonds dans le budget de l'Etat et de supprimer entre autres le Fonds de la pêche, le Fonds des eaux frontalières, le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier, le Fonds social culturel et le Fonds d'assainissement en matière de surendettement.

3.4.3. Evolution financière 2018 à 2023

Pour les exercices 2018 à 2023, les recettes des fonds spéciaux dépasseraient les dépenses, sauf pour l'exercice 2021. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux

augmenterait de 1,94 milliards d'euros en début d'exercice 2018 à 2,24 milliards d'euros en fin d'exercice 2023.

Les tableaux qui suivent renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2018 à 2023. Ils se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2018, ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2020.

Tableau 53 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2018-2023

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2018	4.550.260.697	6.502.647.663	6.473.478.106	29.169.557	1.968.519.882
2019	4.374.445.032	5.651.455.102	5.615.036.950	36.418.152	2.004.938.034
2020	4.622.641.946	5.972.673.346	5.958.404.000	14.269.346	2.019.207.380
2021	5.012.322.283	6.390.247.283	6.403.462.000	-13.214.717	2.005.992.663
2022	5.296.663.111	6.730.587.011	6.664.745.000	65.842.011	2.071.834.674
2023	5.549.189.208	7.014.896.908	6.841.909.000	172.987.908	2.244.822.582

Source chiffres : compte général provisoire 2018, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il importe de préciser que pour l'exercice 2019 des dotations supplémentaires pour un montant total de 47,92 millions d'euros au profit du Fonds pour l'emploi, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2020 ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que jusqu'en 2018, une partie des recettes d'emprunt de l'Etat 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.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2019 à 2023.

Tableau 54 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2019

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2019 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	23.223	225.670.920	227.670.920	227.671.000	23.143

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2019 (en euros)
Fonds d'équipement militaire	12.326.945	135.000.000	137.621.000	148.552.000	1.395.945
Fonds pour les monuments historiques	21.908.326	10.500.000	10.500.000	15.000.000	17.408.326
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	4.064.617	0	0	4.064.617	0
Fonds de pension	82.316.686	488.500.000	796.052.000	877.317.000	1.051.686
Fonds de dotation globale des communes	1	1.187.984.930	1.996.983.000	1.996.983.000	1
Fonds de la pêche	200.891	128.670	128.670	187.000	142.561
Fonds pour la gestion de l'eau	49.061.941	105.300.000	105.300.000	93.090.000	61.271.941
Fonds des eaux frontalières	608.393	49.989	49.989	153.000	505.382
Fonds d'équipement sportif national	84.734.959	22.538.858	22.538.858	45.000.000	62.273.817
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	151.788.698	35.000.000	35.000.000	19.664.000	167.124.698
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	22.559.938	75.000.000	75.000.000	92.095.000	5.464.938
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	343.615	100	20.100	50.000	313.715
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73.765.499	23.000.000	23.000.000	32.313.000	64.452.499
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.458.206	50.000.000	50.000.000	50.171.000	132.287.206
Fonds pour la protection de l'environnement	11.840.754	25.000.000	25.000.000	29.920.000	6.920.754
Fonds climat et énergie	671.370.891	129.800.200	130.050.200	75.500.000	725.921.091
Fonds pour l'emploi	176.795.075	749.791.100	807.144.100	711.816.000	272.123.175
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	90.958.327	63.000.000	73.449.000	94.066.000	70.341.327
Fonds d'investissements publics administratifs	843.644	110.000.000	110.000.000	108.915.000	1.928.644
Fonds d'investissements publics scolaires	1.215.687	105.000.000	105.000.000	103.970.000	2.245.687
Fonds des routes	127.849.398	150.000.000	150.000.000	196.244.000	81.605.398
Fonds du rail	81.745.564	374.889.832	462.609.832	381.382.000	162.973.396
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.851.065	1.000.000	1.000.000	1.500.000	38.351.065
Fonds pour la loi de garantie	26.864.654	65.000.000	65.000.000	67.800.000	24.064.654
Fonds pour la promotion touristique	2.532.067	9.250.000	9.250.000	9.245.000	2.537.067

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2019 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2019 (en euros)
Fonds pour la réforme communale	30.531.118	14.000.000	14.000.000	16.634.000	27.897.118
Fonds social culturel	1.727	2.800.000	2.800.000	2.800.000	1.727
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	9.943.315	87.000.000	87.047.000	94.500.000	2.490.315
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	38.457.785	115.000.000	115.000.000	104.038.000	49.419.785
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	841.400	400.000	400.000	556.000	685.400
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	13.840.333	13.840.333	13.840.333	0
TOTAL	1.968.519.882	4.374.445.032	5.651.455.102	5.615.036.950	2.004.938.034
Différence entre recettes et dépenses :			36.418.152	1,85%	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 55 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2020

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2020 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	23.143	230.148.550	233.273.550	233.274.000	22.693
Fonds d'équipement militaire	1.395.945	129.000.000	129.000.000	124.474.000	5.921.945
Fonds pour les monuments historiques	17.408.326	11.000.000	11.000.000	15.000.000	13.408.326
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	1.051.686	616.916.707	933.234.707	933.234.000	1.052.393
Fonds de dotation globale des communes	1	1.299.285.600	2.187.286.000	2.187.286.000	1
Fonds de la pêche	142.561	148.018	148.018	135.000	155.579
Fonds pour la gestion de l'eau	61.271.941	106.050.000	106.050.000	95.658.000	71.663.941
Fonds des eaux frontalières	505.382	27.105	27.105	87.000	445.487
Fonds d'équipement sportif national	62.273.817	30.000.000	30.000.000	45.000.000	47.273.817
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	167.124.698	35.000.000	35.000.000	30.109.000	172.015.698

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2020 (en euros)
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	5.464.938	75.000.000	75.000.000	80.154.000	310.938
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	313.715	100	20.100	50.000	283.815
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	64.452.499	35.000.000	35.000.000	48.698.000	50.754.499
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.287.206	55.000.000	55.000.000	79.026.000	108.261.206
Fonds pour la protection de l'environnement	6.920.754	29.000.000	29.000.000	28.320.000	7.600.754
Fonds climat et énergie	725.921.091	133.750.200	134.250.200	105.000.000	755.171.291
Fonds pour l'emploi	272.123.175	760.732.860	822.942.860	727.820.000	367.246.035
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	70.341.327	64.000.000	76.110.000	96.667.000	49.784.327
Fonds d'investissements publics administratifs	1.928.644	107.000.000	107.000.000	88.895.000	20.033.644
Fonds d'investissements publics scolaires	2.245.687	95.000.000	95.000.000	93.461.000	3.784.687
Fonds des routes	81.605.398	173.000.000	173.000.000	200.938.000	53.667.398
Fonds du rail	162.973.396	375.382.706	443.130.706	437.830.000	168.274.102
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	29.351.065
Fonds pour la loi de garantie	24.064.654	65.000.000	65.000.000	67.800.000	21.264.654
Fonds pour la promotion touristique	2.537.067	8.600.000	8.600.000	9.020.000	2.117.067
Fonds pour la réforme communale	27.897.118	4.000.000	4.000.000	9.000.000	22.897.118
Fonds social culturel	1.727	3.200.000	3.200.000	3.200.000	1.727
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'État	2.490.315	95.000.000	95.000.000	95.200.000	2.290.315
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	49.419.785	85.000.000	85.000.000	112.512.000	21.907.785
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	685.400	400.000	400.000	556.000	529.400
TOTAL	2.004.938.034	4.622.641.946	5.972.673.346	5.958.404.000	2.019.207.380
Différence entre recettes et dépenses :			14.269.346	0,71%	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 56 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2021

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2021 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	22.693	240.538.965	242.538.965	242.539.000	22.658
Fonds d'équipement militaire	5.921.945	135.000.000	135.000.000	108.070.000	32.851.945
Fonds pour les monuments historiques	13.408.326	12.000.000	12.000.000	10.000.000	15.408.326
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	1.052.393	653.270.580	976.337.580	976.338.000	1.051.973
Fonds de dotation globale des communes	1	1.398.110.000	2.296.110.000	2.296.110.000	1
Fonds de la pêche	155.579	129.000	129.000	135.000	149.579
Fonds pour la gestion de l'eau	71.663.941	109.050.000	109.050.000	95.583.000	85.130.941
Fonds des eaux frontalières	445.487	65.000	65.000	75.000	435.487
Fonds d'équipement sportif national	47.273.817	30.000.000	30.000.000	35.000.000	42.273.817
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	172.015.698	35.000.000	35.000.000	46.803.000	160.212.698
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	310.938	75.000.000	75.000.000	74.521.000	789.938
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	283.815	100	20.100	50.000	253.915
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	50.754.499	70.000.000	70.000.000	69.584.000	51.170.499
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	108.261.206	60.000.000	60.000.000	100.370.000	67.891.206
Fonds pour la protection de l'environnement	7.600.754	29.000.000	29.000.000	28.320.000	8.280.754
Fonds climat et énergie	755.171.291	134.725.200	135.225.200	123.200.000	767.196.491
Fonds pour l'emploi	367.246.035	799.210.142	863.665.142	799.666.000	431.245.177
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	49.784.327	65.000.000	76.518.000	94.049.000	32.253.327
Fonds d'investissements publics administratifs	20.033.644	100.000.000	100.000.000	108.317.000	11.716.644
Fonds d'investissements publics scolaires	3.784.687	115.000.000	115.000.000	105.748.000	13.036.687
Fonds des routes	53.667.398	270.000.000	270.000.000	238.959.000	84.708.398
Fonds du rail	168.274.102	388.871.996	467.236.996	538.424.000	97.087.098
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	29.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	20.351.065

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2021 (en euros)
Fonds pour la loi de garantie	21.264.654	65.000.000	65.000.000	67.800.000	18.464.654
Fonds pour la promotion touristique	2.117.067	8.700.000	8.700.000	8.780.000	2.037.067
Fonds pour la réforme communale	22.897.118	4.000.000	4.000.000	9.007.000	17.890.118
Fonds social culturel	1.727	3.251.200	3.251.200	3.251.000	1.927
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	2.290.315	105.000.000	105.000.000	104.550.000	2.740.315
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	21.907.785	105.000.000	105.000.000	107.657.000	19.250.785
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	529.400	400.000	400.000	556.000	373.400
TOTAL	2.019.207.380	5.012.322.283	6.390.247.283	6.403.462.000	2.005.992.663
Différence entre recettes et dépenses :			-13.214.717	-0,65%	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 57 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2022

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	22.658	250.843.748	252.843.748	252.844.000	22.406
Fonds d'équipement militaire	32.851.945	150.000.000	150.000.000	159.402.000	23.449.945
Fonds pour les monuments historiques	15.408.326	13.000.000	13.000.000	10.000.000	18.408.326
Fonds de réserve pour la crise	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	1.051.973	698.852.668	1.030.106.668	1.030.106.000	1.052.641
Fonds de dotation globale des communes	1	1.512.062.100	2.439.062.000	2.439.062.000	1
Fonds de la pêche	149.579	128.000	128.000	135.000	142.579
Fonds pour la gestion de l'eau	85.130.941	112.845.000	112.845.000	90.404.000	107.571.941
Fonds des eaux frontalières	435.487	60.000	60.000	75.000	420.487
Fonds d'équipement sportif national	42.273.817	35.000.000	35.000.000	35.000.000	42.273.817
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio- familiales dépendant du Ministère de la Famille	160.212.698	35.000.000	35.000.000	57.752.000	137.460.698

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
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	789.938	75.000.000	75.000.000	75.724.000	65.938
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	253.915	100	20.100	50.000	224.015
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	51.170.499	73.000.000	73.000.000	80.075.000	44.095.499
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	67.891.206	65.000.000	65.000.000	102.294.000	30.597.206
Fonds pour la protection de l'environnement	8.280.754	29.000.000	29.000.000	26.720.000	10.560.754
Fonds climat et énergie	767.196.491	135.700.200	136.200.200	128.450.000	774.946.691
Fonds pour l'emploi	431.245.177	847.709.830	913.878.830	805.914.000	539.210.007
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	32.253.327	66.000.000	76.845.000	89.146.000	19.952.327
Fonds d'investissements publics administratifs	11.716.644	85.000.000	85.000.000	90.692.000	6.024.644
Fonds d'investissements publics scolaires	13.036.687	110.000.000	110.000.000	101.484.000	21.552.687
Fonds des routes	84.708.398	310.000.000	310.000.000	268.945.000	125.763.398
Fonds du rail	97.087.098	396.651.643	492.787.643	499.476.000	90.398.741
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	20.351.065	1.000.000	1.000.000	20.000.000	1.351.065
Fonds pour la loi de garantie	18.464.654	65.000.000	65.000.000	67.800.000	15.664.654
Fonds pour la promotion touristique	2.037.067	9.100.000	9.100.000	9.013.000	2.124.067
Fonds pour la réforme communale	17.890.118	4.000.000	4.000.000	7.552.000	14.338.118
Fonds social culturel	1.927	3.309.722	3.309.722	3.310.000	1.649
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'État	2.740.315	108.000.000	108.000.000	107.100.000	3.640.315
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	19.250.785	105.000.000	105.000.000	105.664.000	18.586.785
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	373.400	400.000	400.000	556.000	217.400
TOTAL	2.005.992.663	5.296.663.111	6.730.587.011	6.664.745.000	2.071.834.674
Différence entre recettes et dépenses :			65.842.011	3,28%	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 58 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2023

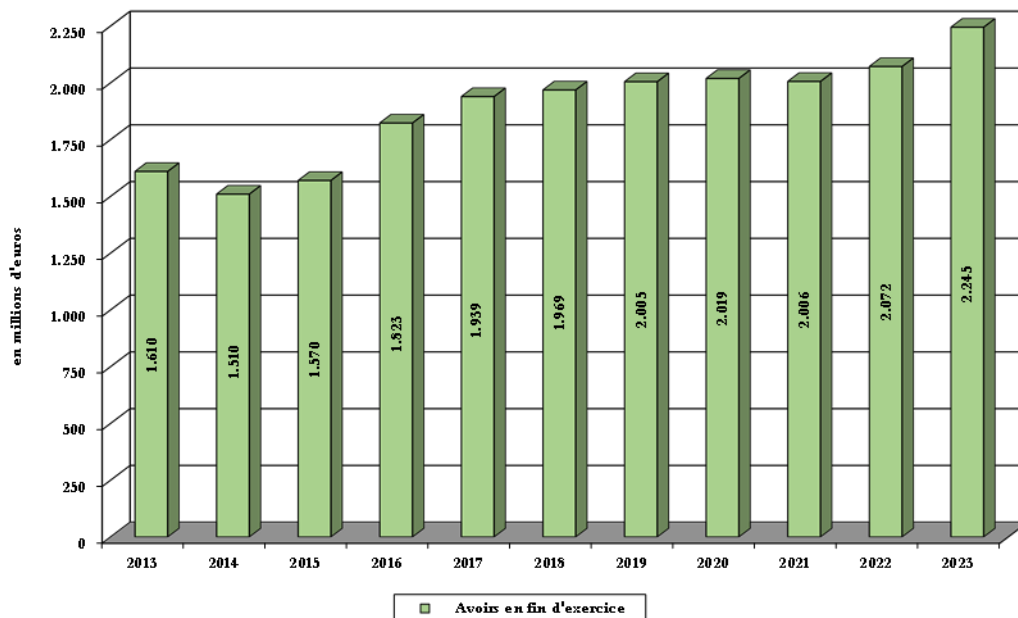
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	22.406	261.520.163	263.520.163	263.520.000	22.569
Fonds d'équipement militaire	23.449.945	150.000.000	150.000.000	151.994.000	21.455.945
Fonds pour les monuments historiques	18.408.326	14.000.000	14.000.000	10.000.000	22.408.326
Fonds de réserve pour la crise	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	1.052.641	743.958.833	1.085.123.833	1.085.123.000	1.053.474
Fonds de dotation globale des communes	1	1.623.987.300	2.580.987.000	2.580.987.000	1
Fonds de la pêche	142.579	145.000	145.000	129.000	158.579
Fonds pour la gestion de l'eau	107.571.941	112.595.000	112.595.000	90.644.000	129.522.941
Fonds des eaux frontalières	420.487	60.000	60.000	75.000	405.487
Fonds d'équipement sportif national	42.273.817	15.000.000	15.000.000	20.000.000	37.273.817
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	137.460.698	35.000.000	35.000.000	60.292.000	112.168.698
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	65.938	75.000.000	75.000.000	56.294.000	18.771.938
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	224.015	100	20.100	50.000	194.115
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	44.095.499	73.000.000	73.000.000	80.533.000	36.562.499
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	30.597.206	100.000.000	100.000.000	119.130.000	11.467.206
Fonds pour la protection de l'environnement	10.560.754	29.000.000	29.000.000	26.720.000	12.840.754
Fonds climat et énergie	774.946.691	136.050.200	136.550.200	139.300.000	772.196.891
Fonds pour l'emploi	539.210.007	894.189.796	961.072.796	806.663.000	693.619.803
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	19.952.327	66.000.000	76.853.000	92.113.000	4.692.327
Fonds d'investissements publics administratifs	6.024.644	85.000.000	85.000.000	89.515.000	1.509.644
Fonds d'investissements publics scolaires	21.552.687	110.000.000	110.000.000	119.525.000	12.027.687
Fonds des routes	125.763.398	310.000.000	310.000.000	248.446.000	187.317.398
Fonds du rail	90.398.741	403.916.729	491.203.729	485.411.000	96.191.470
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.351.065	10.000.000	10.000.000	10.000.000	1.351.065

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds pour la loi de garantie	15.664.654	65.000.000	65.000.000	69.920.000	10.744.654
Fonds pour la promotion touristique	2.124.067	10.000.000	10.000.000	10.056.000	2.068.067
Fonds pour la réforme communale	14.338.118	4.000.000	4.000.000	4.000.000	14.338.118
Fonds social culturel	1.649	3.365.987	3.365.987	3.366.000	1.636
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	3.640.315	108.000.000	108.000.000	107.100.000	4.540.315
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	18.586.785	110.000.000	110.000.000	110.447.000	18.139.785
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	217.400	400.000	400.000	556.000	61.400
TOTAL	2.071.834.674	5.549.189.208	7.014.896.908	6.841.909.000	2.244.822.582
Différence entre recettes et dépenses :			172.987.908	8,35%	

Source chiffres : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

3.4.4. Avoirs des fonds spéciaux

A souligner que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué de 2009 à 2014, il y a toutefois une hausse à relever pour les exercices 2015 à 2019. Selon les indications contenues dans le projet de budget 2020, il est prévu que les avoirs des fonds se stabilisent autour de 2 milliards d'euros en fin des exercices 2019 à 2021 et augmentent ensuite successivement.

Graphique 59 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2013-2023

Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 1.969 millions d'euros au 31 décembre 2018 (compte général provisoire 2018) à 2.245 millions d'euros au 31 décembre 2023, soit une hausse de l'ordre de 14,04%.

Les prévisions pour 2020 tablent sur un excédent de recettes par rapport aux dépenses de 14,27 millions d'euros (0,71%). Un léger excédent de dépenses de 13,21 millions d'euros (-0,65%) pour l'année 2021 est attendu. Pour 2022 et 2023, les excédents des recettes sont évalués à 65,84 millions d'euros (3,28%) et à 172,99 millions d'euros (8,35%).

3.4.5. Dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la circulaire budgétaire 2020, 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 2018 à 2023 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2018) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2023).

De plus, la circulaire budgétaire de 2020 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 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. La Cour réitère donc sa remarque formulée dans ses récents avis sur les projets de budgets de l'Etat concernant l'exhaustivité des informations liées aux projets financés par le biais des fonds spéciaux.

Par ailleurs, la Cour note que la présentation du programme des dépenses de plusieurs fonds spéciaux a été complétée par une ventilation détaillée des dépenses par projet ou bien par catégorie de dépense. Cependant pour certains fonds spéciaux cette ventilation fait toujours défaut, à savoir :

- le Fonds de dotation globale des communes fournit uniquement la dépense globale (dépense effective en 2018 : 1.926,02 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 2.187,29 millions d'euros) en faveur des 102 administrations locales et aucun détail par commune n'est fourni.
- le Fonds pour les monuments historiques (dépense effective en 2018 : 10,68 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 15,00 millions d'euros) renseigne uniquement sur les dépenses des huit grandes catégories de dépenses à savoir châteaux et résidences, patrimoine féodal et fortifié, patrimoine industriel, patrimoine paysager, patrimoine religieux, patrimoine rural, sites archéologiques et subventions, mais ne fournit aucun détail par projet.
- le Fonds d'équipement sportif national (dépense effective en 2018 : 24,07 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 45,00 millions d'euros) renseigne notamment sur la dépense totale à charge des différents programmes quinquennaux d'équipement sportif (8^{ième}, 9^{ième}, 10^{ième} et 11^{ième}), mais ne fournit aucun détail par projet de construction.

A titre d'exemple, la loi du 11 février 2014 autorise, à partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2017, le Gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif jusqu'à concurrence d'un montant global de 100 millions d'euros. De plus, le ministre ayant les Sports dans ses attributions propose le nombre, le genre et la répartition sur le territoire du pays des projets susceptibles d'être subventionnés et ces projets, ainsi que les critères et modalités appliqués pour le subventionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Par les règlements grand-ducaux du 4 juillet 2014 et du 12 octobre 2018 une liste de projets à subventionner dans le cadre du dixième programme quinquennal d'équipement sportif est retenue. La liste définitive comprend notamment deux centres sportifs, six halls multisports, cinq halls des sports, une piscine scolaire, une piscine scolaire avec hall des sports, une piscine extérieure, un centre national de karaté, un centre national

d'escalade, un stade national de football et diverses interventions sur des terrains de football. La Cour note qu'aucun détail concernant ces différents projets n'a été publié.

Par après, pour la période du 1^{er} janvier 2018 et jusqu'au 31 décembre 2022, la loi du 18 juillet 2018 autorise le Gouvernement à subventionner un onzième programme quinquennal d'équipement sportif jusqu'à concurrence d'un montant global de 120 millions d'euros et le règlement grand-ducal du 12 octobre 2018 établit une première liste de projets à subventionner dans le cadre du onzième programme quinquennal d'équipement sportif.

Afin d'améliorer la transparence des dépenses des fonds spéciaux, la Cour recommande de compléter le programme des dépenses par les projets autorisés par le biais d'une loi spéciale, comme par exemple :

- la loi du 1^{er} août 2018 a autorisé le Gouvernement à participer au financement de la construction d'une maison de soins pour personnes âgées par l'établissement public « Centres, Foyers et Services pour personnes âgées » à Differdange. Les dépenses engagées au titre de ce projet ne peuvent pas dépasser le montant de 62.435.545,17 euros (valeur 779,82 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1^{er} octobre 2017) et elles sont imputables sur le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille.
- la loi du 3 décembre 2010 a autorisé le Gouvernement à participer au financement de la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'École Française de Luxembourg et pour le Lycée et Collège Vauban. Les dépenses engagées au titre de ce projet ne peuvent dépasser le montant de 126.640.000 euros et elles sont imputables à partir de l'exercice 2014 sur 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.

3.4.6. Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie a été créé par la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011. Ce fonds spécial remplace le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto qui de sa part a été mis en place suite au vote de la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

« Le fonds a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto ainsi que ceux prévus par la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures nationales afférentes qui sont mises en œuvre

en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de contribuer au financement des mesures de promotion des énergies renouvelables.

Il intervient dans les domaines suivants :

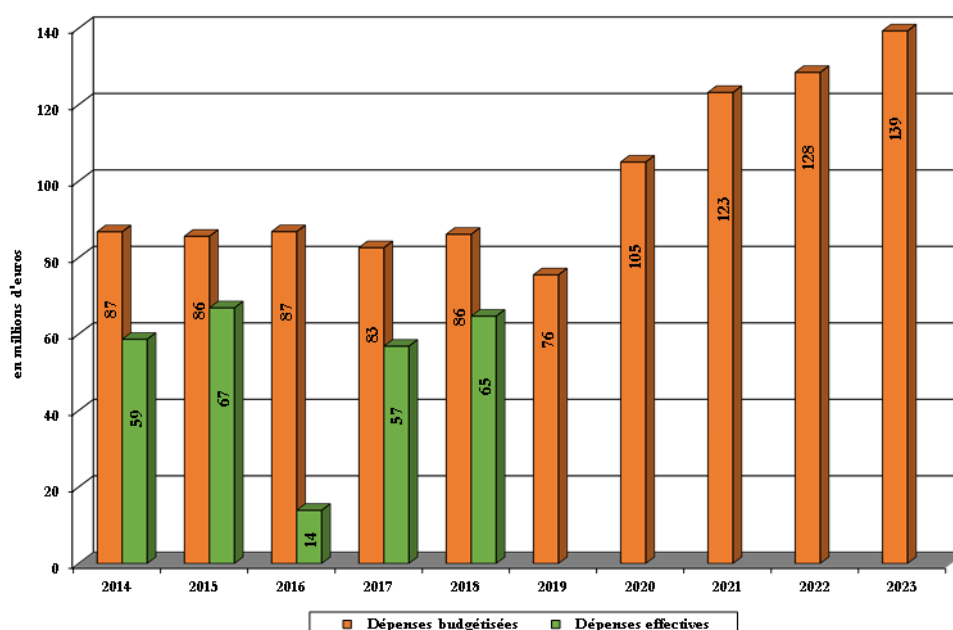
- 1. échange de droits d'émission et projets communs concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre d'un accord avec un ou plusieurs pays respectivement une ou plusieurs entités privées ;*
- 2. activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) réalisées dans les pays membres de l'OCDE et les pays à économie de transition, y compris l'achat et la vente de droits d'émission ;*
- 3. activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en développement, y compris l'achat et la vente de droits d'émission ;*
- 4. participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdites activités et projets communs ;*
- 5. financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ;*
- 6. projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que la promotion de la construction et de l'habitat durables ;*
- 7. mécanisme de compensation tel que prévu par l'article 7 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;*
- 8. mesures de coopération prévues par la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.*

Le fonds intervient :

- 1. soit par l'achat ou la vente de crédits d'émission de gaz à effet de serre respectivement par leur transfert statistique entre pays ;*
- 2. soit par le financement ou le cofinancement des domaines visés sous les points 2 à 8, sous la forme:*
 - a) soit d'investissements ;*
 - b) soit d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement ;*
 - c) soit d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projet ;*
 - d) soit d'études portant sur les potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'énergies renouvelables ;*
 - e) soit de participation financière directe. »*

Dans le graphique suivant, la Cour met en évidence les dépenses budgétisées du Fonds climat et énergie et les dépenses effectives de ce fonds spécial pour les exercices 2014 à 2023. À noter que dans le cadre des projets de loi sur les budgets de l'Etat respectifs, les dépenses du fonds ont déjà été diminuées de l'ordre de 30% pour tenir compte des moins-values pour retards et aléas de chantier.

Graphique 60 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie 2014-2023



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2014 à 2017, compte général provisoire 2018, projets de budget 2014 à 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

- **Exercice 2014 à 2018 – consommation budgétaire**

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives du Fonds climat et énergie, il ressort du graphique ci-dessus qu'au courant des exercices 2014 à 2018, des dépenses totales à hauteur de 428 millions d'euros étaient prévues. Or, uniquement 261 millions d'euros ont été dépensés. Sur la période quinquennale, la consommation budgétaire, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives, est donc de l'ordre de 61%.

En particulier, pour les exercices 2014 à 2018, la consommation budgétaire annuelle se situe entre 67% et 78%, hormis l'exercice 2016 où elle atteint un niveau de seulement 16%. L'écart le plus important entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives a donc été atteint en 2016, avec un budget non utilisé de 73 millions d'euros.

La Cour constate donc une surestimation récurrente des dépenses budgétisées en prenant en compte les dépenses effectives du fonds spécial.

- **Exercice 2020 à 2023 – prévision budgétaire**

La Cour note que les dépenses budgétisées étaient quasiment stables autour de 85 millions d'euros sur la période de 2014 à 2018 et elles diminuaient même de l'ordre de 10 millions d'euros pour l'exercice 2019.

Pour l'exercice 2020, la Cour constate une hausse significative des dépenses prévues du fonds spécial en passant de 75,5 millions d'euros à 105 millions d'euros, soit une augmentation de +39%. Par après, les dépenses du fonds devraient croître sensiblement pour se chiffrer à 139 millions d'euros en 2023.

Ces augmentations budgétaires vont de pair avec la stratégie gouvernementale exposée dans la 20^e actualisation du 23 avril 2019 concernant le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2019-2023 prévoyant entre autres « la mise en œuvre d'une politique climatique ambitieuse à la hauteur des défis environnementaux contribuant au respect de l'Accord de Paris et des objectifs de développement durable ».

De plus, un des accents politiques du projet de budget pour 2020 porte sur les efforts en faveur de l'environnement. « En ce qui concerne l'action climat, le Gouvernement entamera la mise en œuvre cohérente des mesures liées à la décarbonisation inscrites au nouveau plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), notamment dans les secteurs de la construction, des transports, des bâtiments résidentiels et tertiaires, de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que dans le domaine des déchets et l'économie circulaire, ainsi que de celles reprises à la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique au 2^e plan d'action climat en vue d'assurer la conformité du Luxembourg avec les dispositions y afférentes découlant de l'arsenal législatif européen ainsi que des instruments de la CCNUCC (Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques) notamment la deuxième phase du protocole de Kyoto et l'Accord de Paris sur le climat. »

3.4.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure

Afin d'optimiser le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés directement 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 en 2006 une procédure à suivre en matière de construction de grands projets d'infrastructure réalisés par le ministère des Travaux publics et le ministère des Transports. 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.

3.4.7.1. Débat d'orientation

« 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. »

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.

3.4.7.2. Loi spéciale

Selon l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, pour chaque projet dont le coût dépasse le seuil de 40.000.000 euros, le ministère compétent déposera un projet de loi spéciale élaboré sur base d'un avant-projet détaillé.

3.4.7.3. Bilan financier

« 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. »

Actuellement, quatre bilans financiers des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros sont présentés à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, à savoir :

- l'Administration des bâtiments publics a exposé en date du 4 février 2019 l'état d'avancement des grands projets d'infrastructure (version octobre 2018). L'administration présente semestriellement ces rapports à la commission parlementaire.
- l'Administration des ponts et chaussées a également exposé en date du 4 février 2019 l'état financier des grands projets d'infrastructure (version janvier 2019). Depuis peu, l'administration présente semestriellement ces rapports à la commission parlementaire et le rapport de juin 2018 a repris 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.
- l'établissement public Fonds Belval présente annuellement les bilans financiers des bâtiments de la Cité des Sciences à Belval, y compris leur état d'avancement et la dernière présentation du rapport de suivi (version février 2019) a eu lieu en date du 13 mai 2019.
- la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois présente annuellement le bilan financier des grands projets d'infrastructures ferroviaires et la dernière présentation du rapport de suivi (version du 31 mars 2019) a eu lieu en date du 13 mai 2019.

La Cour constate que chacun des quatre bilans financiers possède sa propre structure et les informations relatives aux projets ainsi que les chiffres présentés varient en fonction des rapports de suivi. De ce fait, la Cour recommande :

- de standardiser la structure des bilans financiers ;
- 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, de compléter les bilans financiers par une justification détaillée en cas de modification de l'enveloppe financière autorisée du projet et de préciser l'année d'autorisation du projet ;
- de compléter 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, d'indiquer le coût prévisionnel en montant courant et de compléter le bilan financier par une fiche descriptive du projet ;
- pour les bilans financiers des grands projets d'infrastructure ferroviaire d'indiquer le coût prévisionnel du projet et d'établir le rapport entre le coût prévisionnel et le budget adapté pour permettre d'analyser si l'enveloppe budgétaire risque d'être dépassée ;
- pour les bilans financiers des grands projets d'infrastructure ferroviaire et routière, de faire une ventilation des dépenses des projets en présentant séparément par exemple les travaux de gros œuvre, les équipements techniques, les honoraires et les hausses légales.

3.4.7.4. Renforcement du contrôle parlementaire des projets d'envergure

Tout d'abord, la Cour renvoie à son rapport spécial sur le financement public des investissements hospitaliers précisant qu'« *aucun bilan financier reprenant une comparaison entre les coûts des projets autorisés par la loi de 1999 et les coûts effectifs de ces investissements, y compris des justifications sur les éventuels dépassements financiers excédant les hausses légales, n'a été présenté par le ministère de la Santé. D'après la Cour, la Chambre des députés aurait dû être régulièrement informée de l'exécution de cette loi de financement autorisant des projets pour un montant total de 490 millions d'euros, à la valeur de l'indice des prix de l'époque. (...)*

La Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands projets de travaux publics soient adoptées. 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 au ministère de la Santé d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des grands projets d'investissement hospitaliers financés par l'Etat. »

En effet, la Cour est d'avis qu'un suivi rapproché est nécessaire pour les futurs projets d'envergure financés par le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, comme par

exemple la construction du « Südspidol » à Esch-sur-Alzette, dont la participation de l'Etat s'élève à 433.542.551 euros (indice 779,82), d'après la loi du 1^{er} août 2018 autorisant l'Etat à participer au financement des travaux de construction du « Südspidol ».

Par ailleurs, la Cour renvoie également 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 adoptées. 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. »*

Il y a lieu de relever qu'à ce jour, aucun bilan financier des projets pluriannuels d'investissement militaire financé par le biais du Fonds d'équipement militaire n'a été présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

La Cour note que ladite procédure concerne uniquement les projets d'infrastructure construits directement par l'Etat et n'englobe pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire d'une subvention. 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, 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 pour la gestion de l'eau (dépense effective en 2018 : 91,56 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 95,66 millions d'euros) 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 d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (dépense effective en 2018 : 86,84 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 80,15 millions d'euros) 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.

- Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille (dépense effective en 2018 : 26,25 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 30,11 millions d'euros) 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 d'équipement sportif national (dépense effective en 2018 : 24,07 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 45,00 millions d'euros) subventionnant les programmes quinquennaux d'équipement sportif ;
- Fonds pour les monuments historiques (dépense effective en 2018 : 10,68 millions d'euros, dépense prévue pour 2020 : 15,00 millions d'euros), prenant en charge les dépenses d'investissement à réaliser par l'Etat et les subventions en capital allouées par l'Etat dans l'intérêt de la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg.

4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht

4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2019

Le Conseil estime que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et en 2020.

D'après le Conseil, « malgré les réformes menées récemment, les dépenses liées à l'âge au Luxembourg (dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée) devraient augmenter sensiblement à long terme. (...) Il est nécessaire de faire concourir les politiques démographiques et les politiques en matière d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie globale qui tienne compte à la fois des possibilités d'évolution sur le plan démographique et dans le secteur de l'économie numérique et des difficultés y afférentes, de manière à pérenniser la cohésion sociale et les finances publiques, compte tenu de l'incidence attendue du vieillissement de la population dans un avenir proche. Des pénuries de main-d'œuvre récemment recensées dans certains secteurs pourraient entraver la croissance de la productivité et réduire le potentiel de croissance à long terme. »

En outre, le Conseil rend attentif au fait que « le modèle économique luxembourgeois est caractérisé par des performances élevées qui concordent avec la création solide et soutenue d'emplois qualifiés. » Dans ce sens, « il est important d'accroître les investissements en matière de recherche et d'innovation, ainsi que d'intégration numérique, en particulier dans les entreprises et, plus particulièrement, dans les petites et moyennes entreprises. »

D'autres problèmes sont évoqués par le Conseil, comme la pollution de l'air et les embouteillages aux heures de pointe qui restent des problèmes majeurs, tant du point de vue de la compétitivité que de l'environnement, la lutte contre la planification fiscale agressive qui est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables, ou bien l'insuffisance de l'offre de logements qui peut avoir une incidence négative sur l'attractivité du Luxembourg. En ce qui concerne ce dernier point, le rapport du 7 octobre 2019 de l'Observatoire de l'Habitat note que la hausse des prix des logements au Grand-Duché s'est accélérée au cours des derniers trimestres. Ainsi, au 2^e trimestre 2019, les prix des logements (appartements et maisons confondus) ont augmenté de 11,4% par rapport au 2^e trimestre 2018.

Il en résulte que, dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et du programme de stabilité pour 2019, le Conseil de l'Union européenne a arrêté le 9 juillet 2019 quatre recommandations pour le Luxembourg concernant 2019 et 2020.

Le Conseil recommande au Luxembourg qu'il s'attache

- « 1. à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité ;
à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée ;
2. à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés ;
3. à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction ;
4. à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants. »

(Journal officiel de l'Union européenne 2019/C 301/97)

4.2. 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.

Selon l'accord de coalition du gouvernement issu des élections du 14 octobre 2018, « dans un souci de continuité et afin de lui permettre de poursuivre une politique budgétaire responsable et conforme aux règles du PSC (pacte de stabilité et de croissance), 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. »

En ce qui concerne l'OMT, l'article 1^{er} de la loi du 26 avril 2019 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 dispose que, « pour la période 2018 à 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme (des administrations publiques) 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. »

Le projet de loi 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 reprend ces clauses en disposant en son article premier que « pour 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. Pour la période 2020 à 2023, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. » (page 77*)

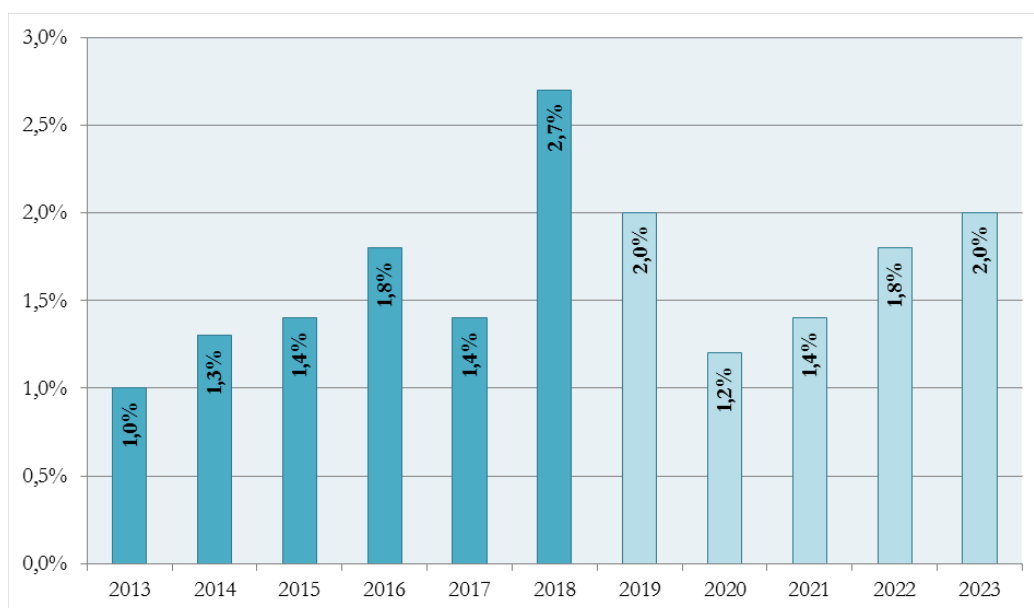
D'après l'article 3 du même projet de loi, l'évolution du solde structurel sur la période 2019 à 2023 serait la suivante :

Tableau 61 : Evolution du solde structurel en % du PIB

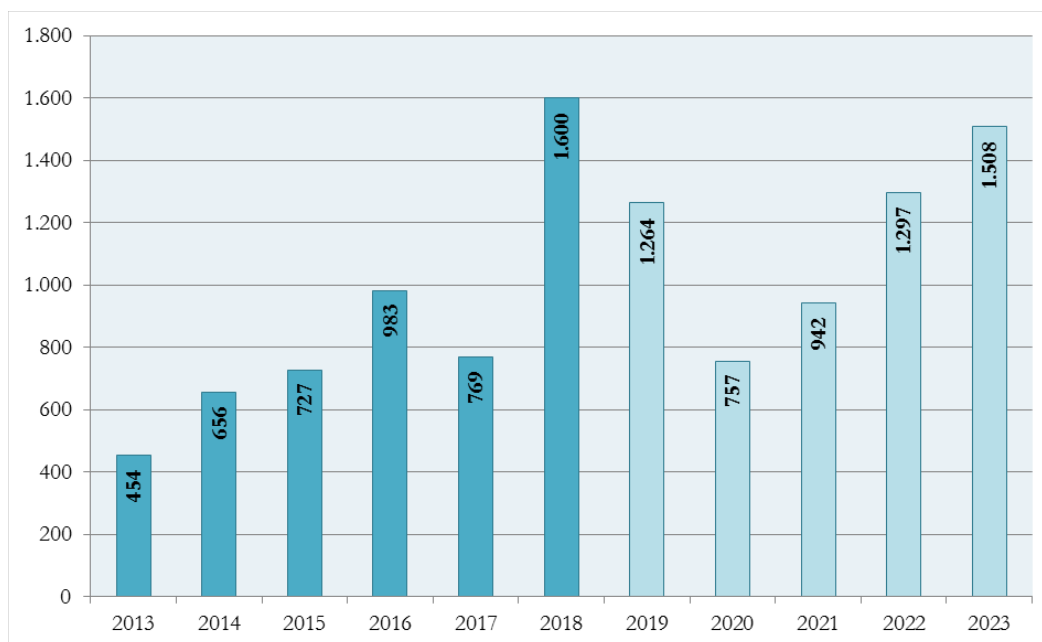
	2019	2020	2021	2022	2023
Solde structurel (en % du PIB)	1,6%	0,9%	1,0%	1,6%	1,9%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près)

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2013 à 2023 est documentée par les deux graphiques suivants.

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

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

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

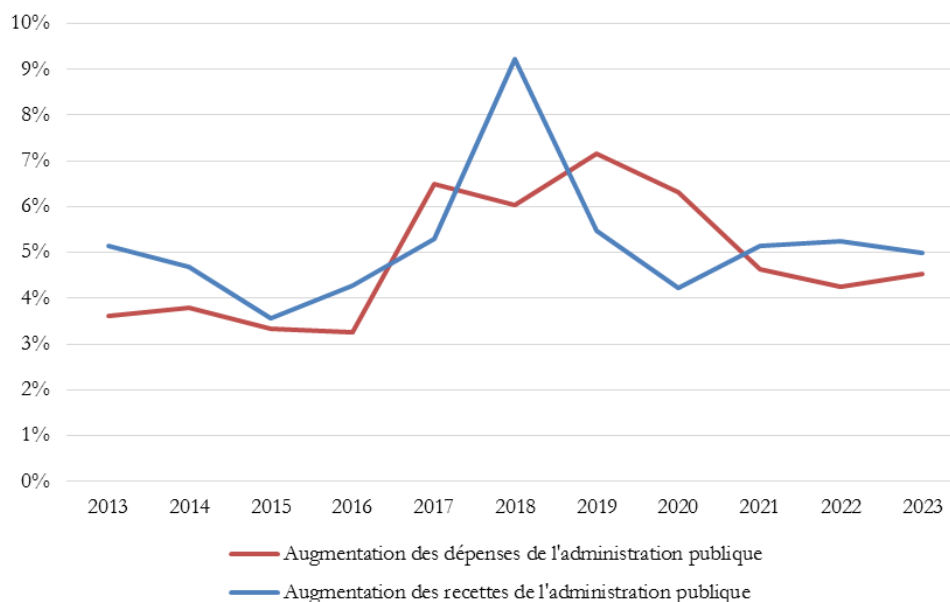
Sources chiffres : Statec, projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'exercice 2018 a connu un résultat exceptionnel avec un surplus de 1,6 milliards d'euros (2,7% du PIB), principalement en raison de l'accroissement des recettes provenant de l'impôt sur le revenu. Pour 2019, le gouvernement s'attend également à un solde positif qui est cependant revu à la baisse avec un excédent de 1.264 millions d'euros. Le solde du budget 2020 diminue encore pour atteindre 757 millions d'euros (1,2% du PIB). Par après, la programmation pluriannuelle table sur une évolution positive aboutissant à un résultat de 1,5 milliards d'euros en 2023 (2,0% du PIB).

A ce titre, la Commission européenne note dans le cadre du semestre européen 2019 que « les finances publiques luxembourgeoises restent saines. (...) 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 (9,2% contre 6,0%). En 2019 la croissance des dépenses (7,1%) devrait de nouveau dépasser celle des recettes (5,5%). Le budget 2020 prévoit une situation analogue avec une croissance des dépenses (6,3%) également supérieure à celle des recettes (4,2%). Par après, la programmation pluriannuelle table sur une croissance des recettes légèrement supérieure à celle des dépenses pour la période 2021 à 2023.

Graphique 64 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2013-2023)

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 65 : Soldes 2013-2023

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
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	727,3	1,4	-232,1	-0,4	195,9	0,4	763,5	1,5
2016	983,1	1,8	-110,2	-0,2	131,9	0,2	961,3	1,8
2017	768,5	1,4	-297,6	-0,5	75,7	0,1	990,4	1,7
2018	1.600,0	2,7	261,8	0,2	247,9	0,6	1.090,3	1,8
2019	1.264,0	2,0	-83,0	-0,1	286,0	0,5	1.062,0	1,7
2020	757,0	1,2	-640,0	-1,0	341,0	0,5	1.056,0	1,6
2021	942,0	1,4	-401,0	-0,6	318,0	0,5	1.024,0	1,5
2022	1.297,0	1,8	-108,0	-0,1	330,0	0,5	1.076,0	1,5
2023	1.508,0	2,0	158,0	0,2	335,0	0,4	1.015,0	1,3

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tout au long de la période 2013 à 2023, l'administration publique présente un solde positif atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.600,0 millions d'euros. Cependant, la situation financière de l'administration publique est caractérisée par un déficit quasi permanent de l'administration centrale (déficit cumulé de l'administration centrale de 2013 à 2023: 2.080 millions d'euros), à l'exception de l'exercice 2018, où l'administration centrale affiche un résultat positif de 261,8 millions d'euros, et du dernier exercice de la période considéré (excédent estimé à 158,0 millions d'euros pour 2023).

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 2018.

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

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

Tableau 66 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2015	2016	2017	2018
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)				
Administration centrale (solde)	-3,0	-2,0	-1,0	-0,9
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	3,0	2,0	1,0	0,9
Transferts courants (en millions d'euros)				
Administration centrale (solde)	-4.941,5	-5.016,5	-5.429,0	-5.779,1
Administrations locales (solde)	998,1	1.041,5	1.125,0	1.240,4
Sécurité sociale (solde)	3.943,4	3.975,0	4.304,0	4.538,6
Transferts en capital (en millions d'euros)				
Administration centrale (solde)	-170,2	-182,1	-119,6	-98,7
Administrations locales (solde)	189,0	204,9	218,8	216,0
Sécurité sociale (solde)	-18,7	-22,8	-99,2	-117,4
Total des transferts (en millions d'euros)				
Administration centrale (solde)	-5.114,8	-5.200,6	-5.549,6	-5.878,6
Administrations locales (solde)	1.187,1	1.246,3	1.343,9	1.456,5
Sécurité sociale (solde)	3.927,6	3.954,3	4.205,8	4.422,1

Source chiffres : Statec (octobre 2019) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2018, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 75,2% (4.422,1 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 24,8% (1.456,5 millions d'euros) à destination des administrations locales.

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

En 2018, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 4.422,1 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce montant s'explique surtout de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.709,2 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	1.507,9 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.160,8 millions d'euros

4.3. 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.

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

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

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).

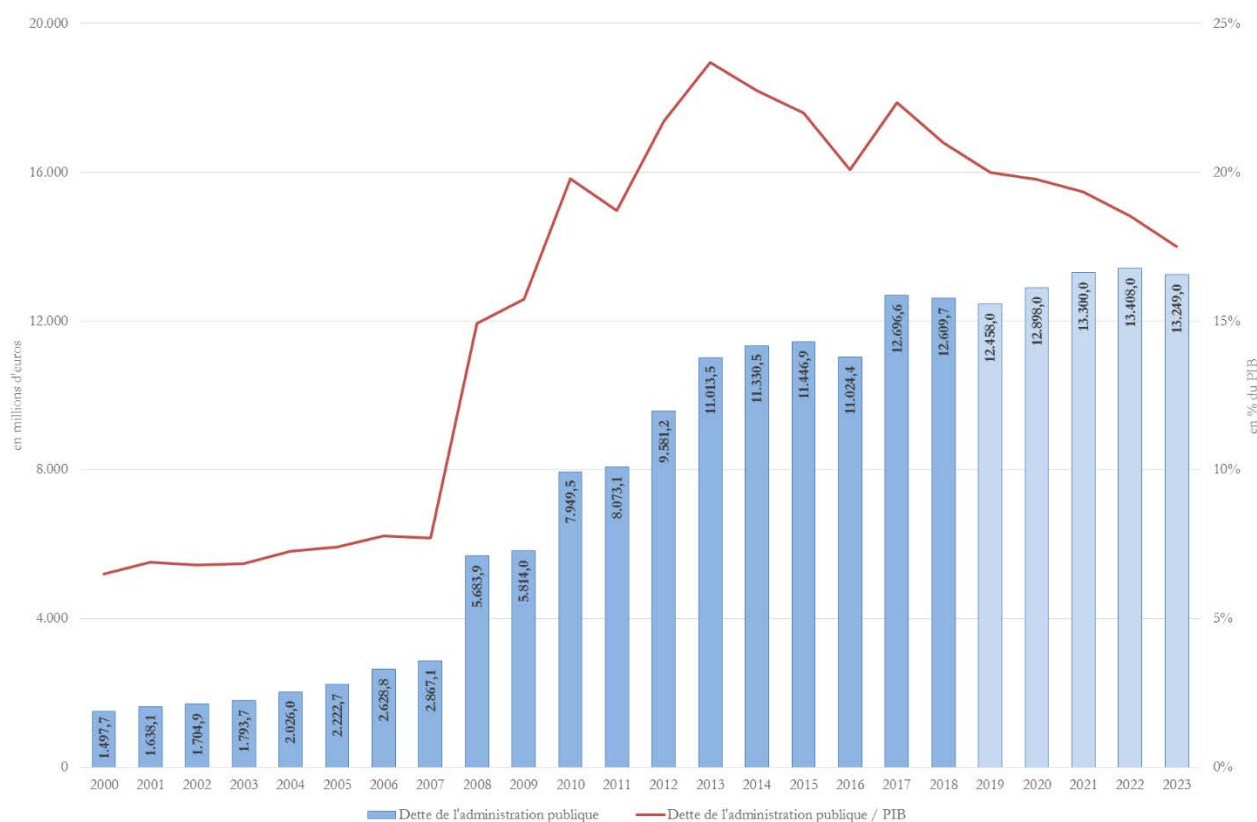
Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2000 à 2023 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle.

Tableau 67 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant

	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2000	1.497,7	6,5%	3.412
2001	1.638,1	6,9%	3.689
2002	1.704,9	6,8%	3.803
2003	1.793,7	6,8%	3.942
2004	2.026,0	7,3%	4.393
2005	2.222,7	7,4%	4.738
2006	2.628,8	7,8%	5.520
2007	2.867,1	7,7%	5.926
2008	5.683,9	14,9%	11.518
2009	5.814,0	15,7%	11.579
2010	7.949,5	19,8%	15.532
2011	8.073,1	18,7%	15.380
2012	9.581,2	21,7%	17.842
2013	11.013,5	23,7%	20.035
2014	11.330,5	22,7%	20.125
2015	11.446,9	22,0%	19.866
2016	11.024,4	20,1%	18.663
2017	12.696,6	22,3%	21.091
2018	12.609,7	21,0%	20.541
2019	12.458,0	20,0%	19.866
2020	12.898,0	19,8%	20.169
2021	13.300,0	19,3%	20.393
2022	13.408,0	18,5%	20.159
2023	13.249,0	17,5%	19.541

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 68 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (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 13,4 milliards d'euros fin 2022. Elle redescendrait ensuite en 2023 à 13,2 milliards d'euros alors qu'elle diminue en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut sur toute la période 2019 à 2023 (17,5% du PIB fin 2023). La dette reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht et également en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu au programme gouvernemental de 2018.

D'après le projet de loi 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2019-2023 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2020 au niveau de l'Administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. L'effet purement comptable en 2020 dû à la livraison de l'avion militaire A400M est neutralisé et la trajectoire de dette publique présuppose l'absence de revenus ou de coûts liés à des cessions ou des prises de participation par l'Etat. L'endettement des Administrations locales et de toutes les autres composantes de la dette publique brute est supposé rester constant sur toute la période. » (page 72*)

A noter que l'article 40 du projet de loi 7500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 dispose que « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts de type durable pour un montant global maximum de 1.000.000.000 euros au cours de l'année 2020 ainsi qu'au cours des années ultérieures. »

Le commentaire de l'article en question évoque que « l'autorisation est accordée pour l'émission d'emprunts de type durable (« sustainable »), pour contribuer au financement des investissements dans les domaines écologique, climatique et social, ainsi que pour fortifier le positionnement du Luxembourg comme centre d'excellence en matière de finance durable. L'émission pourra se faire en une ou plusieurs fois, au cours de l'année 2020 ou des années ultérieures, en fonction des conditions de marché, à évaluer par la trésorerie de l'Etat. Le montant global maximum est fixé à 1 milliard d'euros. »

La Cour reproduit ci-après le tableau retraçant l'évolution des autorisations d'emprunts depuis 2008 (projet de budget 2020, page 122*)

Tableau 69 : Evolution des autorisations d'emprunts

<i>(en millions d'euros)</i>	Emprunt autorisé	Emprunts effectués	Solde non-utilisé
2008	3.200	2.700	0 ³¹
2009	200	0	200
2010	1.800	2.000 ³²	0
2011	500	0	500
2012	500	1.000 ³³	0
2013	4.500	3.050	1.450
2014	500	200	1.750
2015	1.500	0	3.250
2016	1.500	0	4.750
2017	1.000	2.150 ³⁴	3.600
2018	1.000	650	3.950
2019	1.000	...	4.950

³¹ L'autorisation d'emprunt accordée en 2008 pour un montant global de trois milliards d'euros (dont deux milliards ont été utilisés) s'est limitée aux seules opérations visant à assurer la stabilité du système financier (suivant l'article VII de la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg). Le reste a été émis sur base d'autorisations antérieures.

³² Emis sur base d'autorisations de 2009 et 2010.

³³ Emis sur base d'autorisations de 2011 et 2012.

³⁴ Emis sur base d'autorisations de 2016 et 2017.

<i>(en millions d'euros)</i>	Emprunt autorisé	Emprunts effectués	Solde non-utilisé
2020 (projet)	1.000	...	4.950 ³⁵

Sources : projet de budget 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 explique en outre qu' « afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public dans sa globalité, il convient également 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 atteint environ 19 milliards d'euros, soit 31,6% 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% 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 d'environ 42 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 excédentaire. » (page 73)*

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.

L'encours des emprunts obligataires, du placement privé et des prêts bancaires se présente de la manière suivante :

³⁵ L'autorisation d'emprunt demandée pour 2020 se limite à des émissions éventuelles d'une ou de plusieurs obligations de type durable.

Tableau 70 : Encours des emprunts obligataires, du placement privé et des prêts bancaires

Nom du titre	Instrument	Emission	Maturité	Montant (en millions d'euros)
GRAND-DUCHE 3,375%	Emprunt obligataire	Mai 2010	Mai 2020	2.000
BEI 0,00%	Emprunt	Mai 2018	Mai 2021	150
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2012	Mars 2022	1.000
BEI 0,00%	Emprunt	Juillet 2017	Juillet 2022	150
GRAND-DUCHE 2,125%	Emprunt obligataire	Juillet 2013	Juillet 2023	2.000
GRAND-DUCHE 0,00%	Prêt bancaire	Octobre 2018	Octobre 2024	500
GRAND-DUCHE 0,625%	Emprunt obligataire	Février 2017	Février 2027	2.000
GRAND-DUCHE 2,25%	Emprunt obligataire	Mars 2013	Mars 2028	750
GRAND-DUCHE 2,75%	Placement privé	Août 2013	Août 2043	300

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat (octobre 2019) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En outre, l'Etat a repris du Fonds Belval quatre prêts bancaires remboursables mensuellement dont l'encours s'élève à 77,2 millions d'euros à fin octobre 2019.

4.4. Dépenses d'investissement

4.4.1. 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. »

Dans la 20^e actualisation du 23 avril 2019 concernant le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2019-2023, le Gouvernement a notamment mis l'accent de

sa politique budgétaire au cours des prochaines années sur « le maintien d'un environnement attractif et durable par le biais d'un programme d'investissement ambitieux dans les domaines économique, social et environnemental en maintenant l'investissement public à un niveau élevé et au-delà de 4,0% du PIB sur toute la période de projection. »

La continuation de cette politique d'investissement se traduit par l'augmentation importante des investissements dans des domaines comme le logement, l'éducation, la recherche, la digitalisation, les infrastructures de mobilité, l'énergie durable, la culture et les structures sociales.

Cette stratégie gouvernementale s'accompagne entre autres par « la mise en œuvre d'une politique climatique ambitieuse à la hauteur des défis environnementaux contribuant au respect de l'Accord de Paris et des objectifs de développement durable » et par « un niveau élevé d'investissement dans la recherche et l'innovation, en favorisant l'esprit d'initiative et en poursuivant les efforts en matière de diversification de la Place financière et de l'économie en général à travers la mise en œuvre de plans d'action particuliers en faveur des secteurs prioritaires ».

A ces propos, le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 9 juillet 2019 que le Luxembourg s'attache en 2019 et 2020 « à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction. »

Lors de la déclaration du gouvernement du 8 octobre 2019 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé qu'*« au cours des dernières années, le Luxembourg a connu une évolution démographique sans doute unique au monde. En l'espace de 10 ans, la population a augmenté de plus de 20%. Parallèlement, le nombre de frontaliers venant travailler dans notre pays a augmenté d'un tiers. Cette évolution nous a confrontés à des défis énormes, et il n'était pas toujours possible de répondre de manière appropriée aux exigences en matière d'infrastructures. Les bouchons sur nos routes, la pénurie de personnel dans les secteurs les plus divers, les temps d'attente aux urgences sont la conséquence d'une évolution du pays dont on n'a pas suffisamment tenu compte par le passé.*

Cependant, au cours des dernières années, des mesures ont été prises pour remédier à cette situation; de même, à l'avenir, il n'y aura qu'une seule réponse possible : nous devons investir.

Pour cette année, nous avons prévu de consacrer aux investissements quelque 2,6 milliards d'euros, soit un milliard de plus qu'en 2013. Et il est prévu de poursuivre cette évolution. Nous devons et nous voulons préparer le Luxembourg aux défis de l'avenir. C'est pourquoi notre budget pluriannuel prévoit qu'en 2023, le niveau des investissements dépassera, pour la première fois, trois milliards d'euros. »

En date du 14 octobre 2019, lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a annoncé qu'une des priorités du budget de l'Etat 2020 concerne les investissements pour préparer l'avenir. En 2020, les investissements directs et indirects de l'administration centrale augmentent à 2,8 milliards d'euros (4,3% par rapport au PIB), ce qui représente une progression de 12% par rapport au budget de 2019. Au cours des années à venir ce montant s'accroît progressivement pour dépasser les 3 milliards d'euros en 2023.

Selon le ministre des Finances, en 2020 les investissements environnementaux et climatiques s'élèvent à plus de 500 millions d'euros et augmentent à 661 millions d'euros en 2023. Parmi ces investissements verts, il y a lieu de relever les 54 millions d'euros pour les travaux de construction du réseau du tramway dans la Ville de Luxembourg et les extensions de la ligne du tramway vers le Findel et la Cloche d'Or, ainsi que les 251 millions d'euros pour les investissements financés par le biais du fonds du rail à savoir la nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg, le réaménagement de la gare de Bettembourg, l'extension de la gare de Luxembourg et le projet de réaménagement de la gare d'Ettelbrück. S'ajoutent à ces projets de construction, la gratuité des transports publics et les dépenses supplémentaires en faveur des exploitants de ces réseaux de transport publics.

La Cour tient à relever qu'en 2020 environ deux tiers des investissements qualifiés d'environnementaux et de climatiques sont en fait des investissements dans le domaine de la mobilité ou bien en faveur des transports publics.

De plus, l'Etat continue à subventionner les projets dans les domaines de l'énergie éolienne, du photovoltaïque, de la biomasse durable et de la géothermie. Par conséquent le budget de la section « énergie » du ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire s'élève à 11 millions d'euros en 2020.

En ce qui concerne l'action climat, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement entamera la mise en œuvre des mesures liées à la décarbonisation inscrites au nouveau plan national en matière d'énergie et de climat.

Dans le projet de budget sous rubrique, le gouvernement précise que « 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 2020 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 2020 est la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse et « les efforts mis en place par le Gouvernement dans le domaine des investissements se poursuivront au cours des prochaines années. »

« Le gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance sensible au titre de la période 2014-2020 (+8,2% en moyenne annuelle). Celle-ci provient majoritairement de l'augmentation des investissements directs (+8,7% en moyenne par an). »

Finalement, 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.

4.4.2. 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.

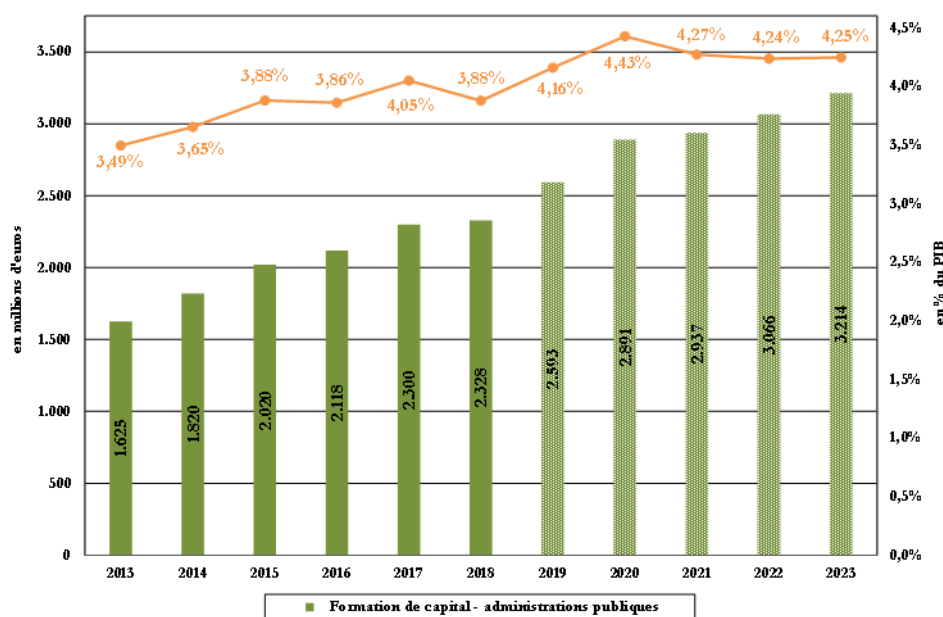
La variation des stocks est mesurée par la valeur des entrées en stocks diminuée de la valeur des sorties de stocks et des éventuelles pertes courantes sur stocks.

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 2013 à 2023, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2019 (pour les années 2013

à 2018) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 - 2023.

Graphique 71 : Evolution de la formation de capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2019, projet de loi 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2018, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 1,22% par rapport à 2017 pour atteindre 2.328 millions d'euros, soit 3,88% par rapport au PIB. La Cour tient à rappeler l'objectif du gouvernement, formulé dans la 18^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, de préserver le niveau des investissements directs de l'administration publique autour de 4,0% du PIB sur toute la période de projection 2017-2021.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2013 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière continue en valeur absolue pour atteindre un niveau record de 3.214 millions d'euros en 2023. Pour 2019, une croissance exceptionnelle de l'ordre de 11,40% est prévue et ainsi les prévisions des investissements directs pour 2019 s'établiront à 2.593 millions d'euros.

Par rapport au PIB, la formation de capital augmenterait jusqu'en 2020 en affichant un taux exceptionnel de 4,43%. Par après, le taux chuterait et s'établirait ensuite aux alentours de 4,25%.

Pour l'exercice 2020, année de réception de l'avion militaire A400M, il y a lieu de relever la comptabilisation d'un montant de quelque 200 millions d'euros dans les investissements

directs telle qu'exigée par les règles de comptabilisation du système SEC. En faisant abstraction de cet effet purement comptable en 2020, les investissements directs s'élèveront à 2.691 millions d'euros ou bien 4,12% par rapport au PIB.

4.4.3. 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 se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération.

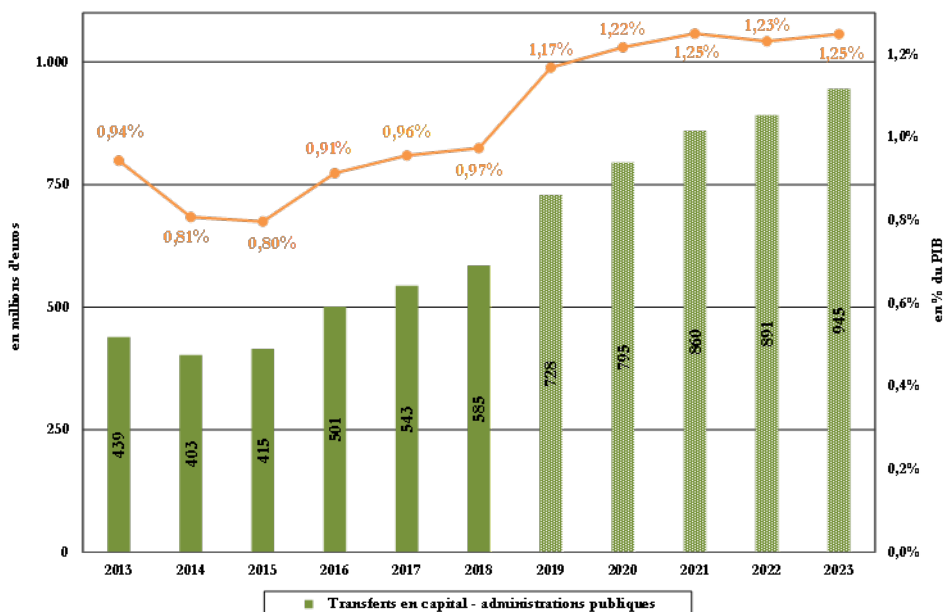
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

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 2013 à 2023, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2019 (pour les années 2013 à 2018) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 - 2023.

Graphique 72 : Evolution des transferts en capital - administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2019, projet de loi 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2018, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 7,66% par rapport à 2017 pour atteindre 585 millions d'euros, soit 0,97% par rapport au PIB.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2014 à 2023, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur pour atteindre un niveau record de 945 millions d'euros en 2023. Il y a lieu de relever que les prévisions des investissements indirects pour l'année 2019 connaîtraient une forte croissance de 24,51% par rapport à 2018, soit 143,4 millions d'euros, pour s'établir à 728 millions d'euros.

En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2021. Les prévisions pour les années 2020 à 2023 se stabiliseraient entre 1,22% et 1,25% du PIB.

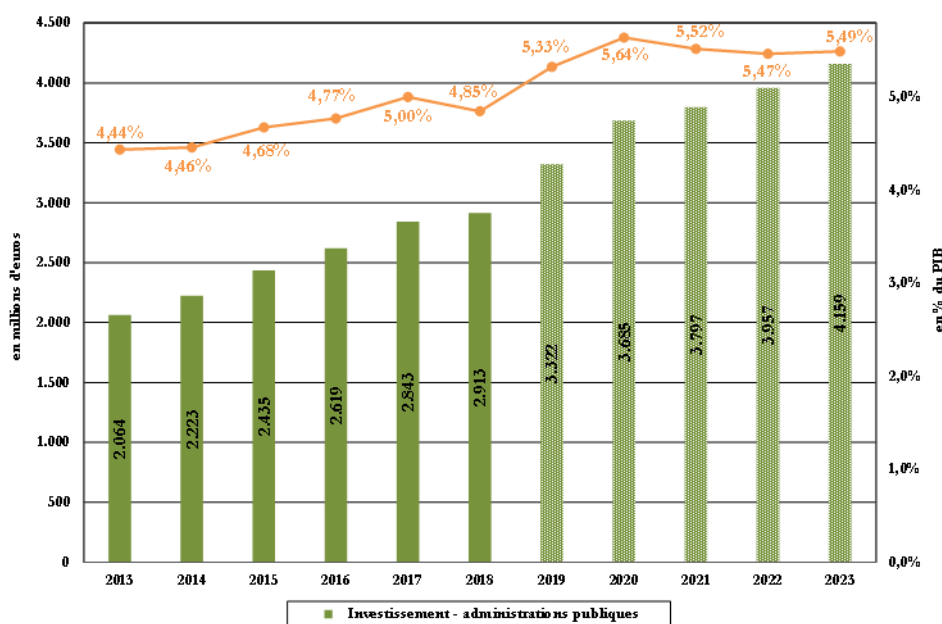
4.4.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

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 2013 à 2023, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2019 (pour les années

2013 à 2018) et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 - 2023.

Graphique 73 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2019, projet de loi 7501 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2018, les dépenses d'investissement effectives de l'Etat ont augmenté de 2,45% par rapport à 2017 pour atteindre 2.913 millions d'euros, soit 4,85% par rapport au PIB.

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 augmenterait de manière continue en valeur absolue pour atteindre 4.159 millions d'euros en 2023. Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB se stabiliserait aux alentours de 5,50% pour les exercices 2020 à 2023.

Pour 2019, l'augmentation par rapport à 2018 de 11,40% au niveau de l'investissement direct et la croissance importante de 24,51% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une augmentation de 14,03% des dépenses d'investissement de l'Etat, qui afficheraient 3.322 millions d'euros en 2019, soit 5,33% par rapport au PIB.

Pour 2020, une croissance supplémentaire de 10,95% des dépenses d'investissement de l'Etat est prévue, ainsi elles atteindraient 3.685 millions d'euros en 2020, soit 5,64% par rapport au PIB. Hors l'avion militaire, les dépenses d'investissement afficheraient 3.485 millions d'euros, soit 5,34% par rapport au PIB.

Ces croissances exceptionnelles pour 2019 et 2020 proviendraient, d'après le projet de budget 2020, des principaux projets d'investissement, « concernant :

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

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

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,
s. Isabelle Nicolay

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