

N° 7878⁹**N° 7879⁹****CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2022 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;
- 2° la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (« Bewertungsgesetz ») ;
- 3° la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuerengesetz ») ;
- 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
- 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 6° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embau-chage de chômeurs ;
- 7° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant
 - a) harmonisation de renseignement musical dans le sec-teur communal ;
 - b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
 - c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 8° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 ;
- 9° la loi du 7 décembre 2007 autorisant l'Etat à fournir une garantie bancaire pour la réalisation et l'exploitation d'un réseau de chaleur urbain ;
- 10° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 11° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'ac-cise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
- 12° loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abro-geant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant ;
- 13° la loi modifiée du 1er août 2019 concernant les mutuelles

PROJET DE LOI

relatif à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2021-2025

* * *

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

(18.11.2021)

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
Introduction	4
1. Prévisions économiques	4
1.1. Contexte international et européen	5
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg	6
1.3. Les banques centrales face à la crise climatique	7
1.4. Les banques centrales face à la crise climatique : les leviers d'action	8
2. Crise climatique	11
2.1. L'enjeu financier de l'inaction climatique	11
2.1.1. Impact financier des catastrophes naturelles au Luxembourg	11
2.1.2. Impact financier des catastrophes naturelles sur le plan international	13
2.1.3. Impact économique du changement climatique à moyen et à long terme	15
2.2. Les conséquences sociales de la crise climatique	16
2.2.1. Contexte	16
2.2.2. Aspects sociaux du changement climatique	17
2.2.3. Migrations environnementales	23
2.2.4. Financement climatique international	24
3. Analyse de la situation financière de l'Etat	26
3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat	26
3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2021	26
3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat	28
3.2. Participations de l'Etat	29
3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat	29
3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat	32
3.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat	33
3.3. Garanties accordées par l'Etat	34
4. Dette publique	37
4.1. Dette de l'Etat central	37
4.1.1. Dette actuelle	37
4.1.2. Dette prévisionnelle	38

4.2. Dette consolidée de l'administration publique	39
4.2.1. Considérations générales	39
4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique	40
5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	43
5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat	43
5.2. Mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie du COVID-19	43
5.3. Analyse du budget des recettes	45
5.3.1. Contexte macroéconomique	46
5.3.2. Evolution des recettes budgétaires	47
5.4. Analyse du budget des dépenses	60
5.4.1. Evolution des dépenses courantes	60
5.4.2. Evolution des dépenses en capital	67
5.5. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat	68
5.5.1. Aperçu global	68
5.5.2. Modifications législatives des fonds spéciaux	68
5.5.3. Evolution financière 2020 à 2025	70
5.5.4. Avoirs des fonds spéciaux	77
5.5.5. Dépenses des fonds spéciaux	78
5.5.6. Dépenses environnementales et climatiques des fonds spéciaux	79
5.5.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure	81
6. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht	84
6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 18 juin 2021	84
6.2. Déficit public	85
6.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2015-2025)	87
6.2.2. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique	88
6.3. Dépenses d'investissement	89
6.3.1. Aperçu global	89
6.3.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010	90
6.3.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010	92
6.3.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010	93

INTRODUCTION

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat et des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de la dette publique. Cet avis comporte également une série de réflexions sur la crise climatique.

Par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, l'épidémie du COVID-19 a affecté dans une moindre mesure les finances publiques du Luxembourg et les prévisions budgétaires au niveau des recettes sont encourageantes. Toutefois cette reprise est marquée par des incertitudes politiques, économiques et sanitaires qui rendent toute prévision macroéconomique difficile et qui peuvent de nouveau freiner le rebond économique.

Si l'intervention de l'Etat luxembourgeois a permis de venir au secours des acteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire et de protéger le revenu des ménages, il ne faut pas perdre de vue que cette intervention a eu un coût et a conduit à un accroissement sensible de la dette publique. Si le niveau de la dette reste parmi les plus bas dans l'Union européenne, la soutenabilité des finances publiques implique cependant une surveillance étroite de l'évolution de la dette et sa réduction progressive si la conjoncture économique le permet. Il s'agit de préserver la liberté d'action du gouvernement en matière d'investissements et d'assurer la résilience de notre pays face à de nouvelles crises. Dans ce contexte, il serait utile d'engager une réflexion quant aux mesures à mettre en place pour réagir à des crises de toutes sortes afin d'en améliorer la gestion.

Notamment la crise climatique à laquelle nous faisons face aujourd'hui, présente un réel danger pour la pérennité de nos finances publiques. L'inaction face au réchauffement climatique aurait des conséquences dramatiques pour l'ensemble de l'économie et, de surcroît, pour nos finances publiques. En effet, les coûts liés à la crise climatique auxquels seront exposés les futures générations dépasseront de loin les dépenses qui devraient être effectuées aujourd'hui pour lutter efficacement contre le réchauffement climatique. Dans cet avis, la Cour des comptes analyse l'impact financier et les effets socio-économiques qu'entraînerait l'inaction en la matière. Seront également passés en revue, les moyens par lesquels les banques centrales pourraient contrer, dans le cadre de leur mandat, les effets du changement climatique.

*

1. PREVISIONS ECONOMIQUES

C'est dans un contexte économique particulièrement incertain que le projet de budget pour l'exercice 2022 a été élaboré et finalement présenté en date du 13 octobre 2021 à la Chambre des députés. En dépit de signes de reprise, il importe de souligner que les projections macroéconomiques actuelles et à venir sont sujettes à une des incertitudes et doivent être appréciées en fonction des récentes évolutions de la crise sanitaire. Les dernières hausses d'infections font planer une nouvelle menace sur les perspectives de croissance économique. Pèsent également sur l'actuelle reprise économique, un certain nombre de défis comme par exemple les perturbations des chaînes d'approvisionnement à travers le monde entier ainsi que la montée d'un risque inflationniste croissant. S'y ajoute que les perspectives économiques n'étaient déjà pas très encourageantes avant même que la crise actuelle n'éclate et ne frappe de plein fouet l'économie mondiale.

Dans un environnement économique particulièrement incertain, le rôle des banques centrales a été et continue à être primordial dans le cadre des mesures de soutien à l'économie.

La reprise économique a été accompagnée par des politiques de relance accommodantes des grandes banques centrales. Pour lutter contre les effets de la pandémie du COVID-19, la **Banque centrale européenne** (BCE) a mis en place un programme d'achats de titres d'urgence (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP). Avec comme but le soutien de l'économie de la zone euro, l'enveloppe globale du PEPP a été portée à 1.850 milliards d'euros. Les achats nets de titres se poursuivent jusqu'à la date prévisionnelle de fin mars 2022.

La **Réserve Fédérale (FED)** quant à elle achète chaque mois, depuis le début de la pandémie du COVID-19, des bons du Trésor et des obligations à hauteur de 120 milliards de dollars. Il convient toutefois de mentionner que dès le début de novembre, la FED a lancé la réduction de son soutien monétaire à l'économie. Suite à une activité économique et un volume d'emploi renforcés et face à une progression de l'inflation, les achats d'actifs seront réduits de 15 milliards de dollars chaque mois. A ce rythme, la banque centrale américaine mettrait fin à l'achat de titres du Trésor à la mi-juin 2022.

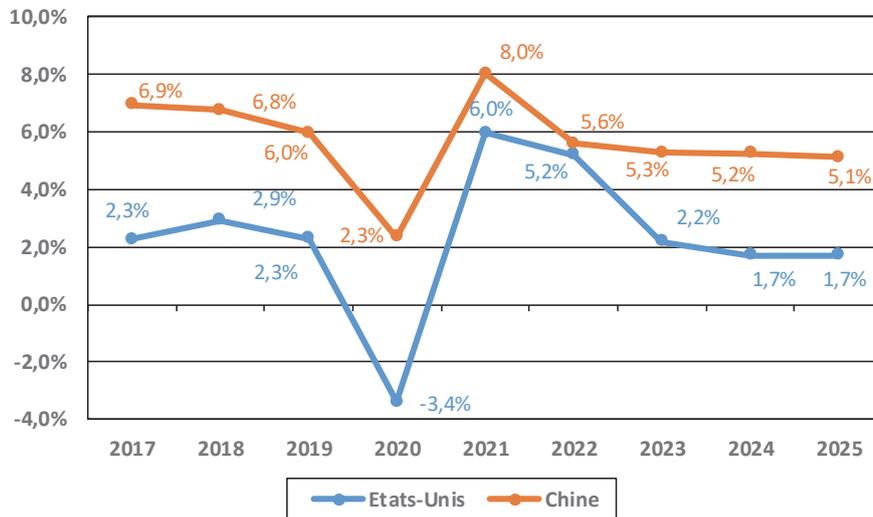
A titre d'information, il importe de souligner que la BCE et la FED ne poursuivent pas exactement les mêmes objectifs dans le cadre de leur politique monétaire. La principale mission de la Banque centrale européenne consiste à maintenir la stabilité des prix à travers les taux d'intérêt directeurs. En poursuivant cet objectif, la BCE vise à maintenir une inflation inférieure mais proche de 2%. L'objectif principal de la FED est le maintien de la croissance en visant, avant tout, le plein emploi. A cette fin, elle se sert également des taux d'intérêt comme instrument. La stabilité des prix n'est classée qu'en deuxième position dans ses priorités.

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques telles que présentées par les organismes internationaux et nationaux compétents. Il importe de souligner que ces projections macroéconomiques sont sujettes à une certaine incertitude.

1.1. Contexte international et européen

La reprise économique mondiale se poursuit notamment grâce aux mesures de soutien prises par les Etats et les banques centrales. La réouverture des économies a été cependant accompagnée d'une forte augmentation de la demande des biens de consommation, provoquant des goulots d'étranglement dans les chaînes d'approvisionnement. Le fret maritime mondial en particulier fait face à de fortes tensions. La saturation des ports maritimes suite aux problèmes logistiques de conteneurs fait augmenter les prix à la production et à la consommation. Les pressions sur les coûts sont renforcées par les pénuries de matériaux, l'augmentation des tarifs de l'énergie ainsi que le manque de main-d'œuvre.

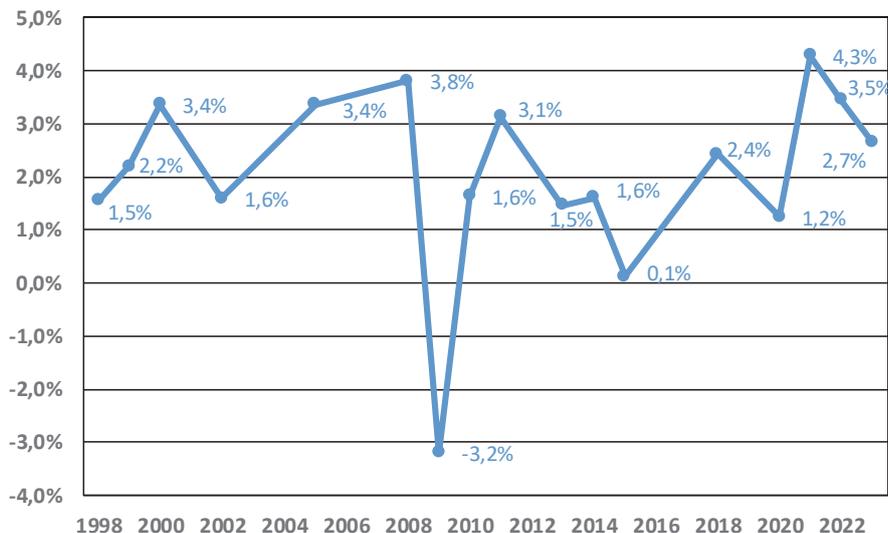
Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Etats-Unis vs Chine



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

Il est à noter qu'en raison des problèmes persistants au niveau des chaînes d'approvisionnement mondiales, l'inflation s'est accélérée plus que prévue aux Etats-Unis et a enregistré la plus forte hausse depuis trente ans. Alors que l'Europe semble pour le moment à l'abri de la spirale inflationniste, la FED estime que l'inflation pourrait ne redescendre qu'à compter du troisième trimestre 2022.

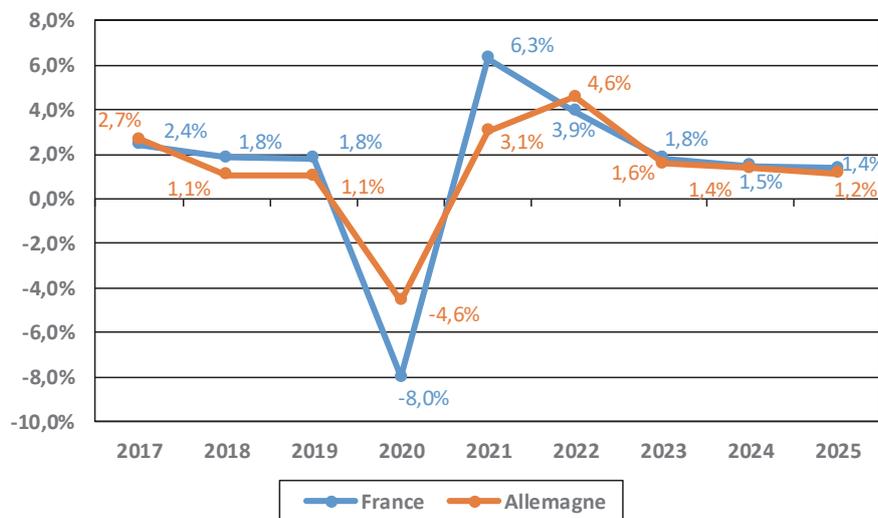
Graphique 2 : Indice des prix à la consommation – Etats-Unis



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

Le rebond économique a été fort en Europe en 2021. Cette tendance est confirmée en France et en Allemagne, les deux contributeurs majeurs à l'économie de la zone euro.

Graphique 3 : Evolution du PIB en volume – France vs Allemagne



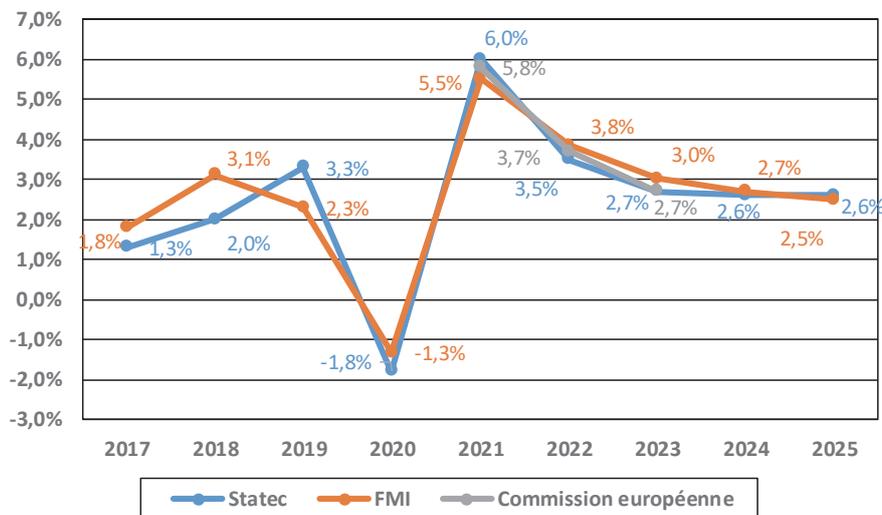
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'Allemagne est cependant particulièrement touchée par les difficultés d'approvisionnement, notamment à cause de l'importance de son industrie automobile. Le marché automobile souffre de la pénurie de microprocesseurs.

1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Face au COVID-19, le Luxembourg a dû prendre, à l'instar de tous les autres Etats membres de la zone euro, des mesures afin de lutter contre la propagation du virus. Par conséquent, ces mesures de prévention ont largement contribué en 2020 à une baisse de l'activité dans un grand nombre de secteurs qui contribuent au PIB du pays.

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg



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

Les prévisions de croissance du PIB en volume du Stateg avancées au niveau du projet de budget, se chiffrent à 6,0% pour 2021 et à 3,5% pour 2022. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2021 prévoient une croissance de 5,5% pour 2021, tandis que pour 2022, le FMI table sur une croissance de 3,8%.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne de novembre 2021 prévoient une croissance du PIB de 5,8% pour 2021 alors qu'en 2022, la croissance du PIB atteindrait 3,7%.

Suivant le graphique précédent, les prévisions de croissance à la base de l'élaboration du projet de budget 2022 sont en ligne avec les perspectives de croissance du Fonds monétaire international pour les années 2021 et 2022. Toutes les prévisions actuelles affichent la même tendance. La Commission européenne confirme ce prédict du FMI.

La reprise de l'activité économique était forte durant l'année 2021. Néanmoins, la relance économique est menacée par la quatrième vague d'infections ainsi que par les problèmes d'approvisionnement en matériaux.

Le Luxembourg étant une économie très ouverte, la Cour des comptes souligne que ces projections macroéconomiques reposent sur des hypothèses qui sont susceptibles d'évoluer en fonction du développement de la crise sanitaire. A ce titre, ces différentes prévisions doivent être appréhendées avec prudence, tant elles sont imprégnées d'incertitudes.

1.3. Les banques centrales face à la crise climatique

Une étude de l'ONG « Oil Change International » met en évidence que sur l'ensemble de la décennie 2020, l'exploitation des champs de pétrole et de gaz engendrera des dépenses d'investissement à hauteur de 2.500 milliards de dollars¹. Dans un contexte d'urgence climatique, cette évolution s'accommoderait mal avec la maîtrise du réchauffement de la planète. Cependant, il faut préciser qu'un tel scénario ne se réalisera que lorsque les financements nécessaires seront disponibles.

C'est à cette fin que les banques centrales pourraient jouer un rôle essentiel dans la lutte contre le réchauffement climatique en catalysant la réorientation des flux financiers vers des investissements neutres en dioxyde de carbone (CO₂), au détriment des combustibles fossiles. Jusqu'à présent leurs actions en la matière restent en retrait alors qu'elles disposent de plusieurs leviers pour intervenir dans la lutte contre la crise climatique. Une autre raison pour laquelle les banques centrales ne devraient pas rester inactives face aux défis du changement climatique est la forte probabilité que les menaces

¹ David Tong, Big Oil Reality Check, Oil Change International, 2020

y afférentes auront des répercussions sur la stabilité des prix ainsi que sur la stabilité financière. Cela mettrait en péril la capacité des banques centrales à remplir leurs missions et objectifs.

La lutte contre le changement climatique devrait désormais faire partie de l'évaluation de la stratégie de politique monétaire des banques centrales.

Dans sa déclaration pour la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP26), la Banque centrale du Luxembourg (BcL) souligne que les banques centrales ont un rôle important à jouer dans le cadre de leur mandat.

Sous l'impulsion de la Banque de France, un réseau pour le verdissement du système financier s'est formé. Il s'agit du « Network for Greening the Financial System – NGFS »², une association internationale regroupant des banques centrales et des autorités de contrôle sensibles à l'évaluation des risques économiques et financiers du changement climatique. La BcL fait partie de ce réseau qui contribue aux efforts mondiaux pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.

Dans ce contexte, afin de mesurer la capacité de résistance des banques aux risques climatiques, des « stress tests » ont été lancés par les banquiers centraux. Récemment, la Banque centrale européenne a publié les résultats d'un test de résistance³ portant sur l'ensemble de l'économie. Les conclusions sont très claires. Les coûts résultants du réchauffement climatique dépassent largement les moyens financiers nécessaires dans le cadre de la transition vers une économie neutre en carbone.

1.4. Les banques centrales face à la crise climatique : les leviers d'action

Au cours des cinq années qui ont suivi la signature de l'Accord de Paris, le volume⁴ des financements destinés à la production et aux infrastructures de combustibles fossiles n'a cessé d'augmenter. Limiter le réchauffement climatique à 1,5°C exigera une transformation des investissements d'une ampleur sans précédent. Les banques centrales, en tant que régulateurs du système financier, ont les moyens et disposent des outils nécessaires pour faire évoluer les flux de financements mondiaux en faveur de la transition écologique.

Principalement, une banque centrale conduit sa politique monétaire à travers sa politique quantitative par le rachat de titres de dette ainsi qu'au travers de prêts qu'elle accorde aux banques commerciales. Agir sur ces deux leviers, permettrait d'intervenir face à l'urgence climatique.

Dans ce qui suit, la Cour des comptes passe en revue les nombreuses mesures que les banques centrales pourraient impulser afin de s'attaquer à la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Le rapport « Unused tools : How central banks are fueling the climate crisis » de l'organisation **Oil Change International** sert de base à l'étude des moyens d'action dont disposent les banques centrales en vue de limiter l'empreinte carbone sur l'économie.

- *Exclure les combustibles fossiles de tous les programmes d'achats de titres*

La gestion des actifs par les banques centrales pourrait être un outil essentiel pour accélérer la fin du financement des combustibles fossiles et la transition vers des énergies renouvelables.

Afin d'aider l'économie à absorber le choc de la pandémie du COVID-19, la Banque centrale européenne a injecté 1.850 milliards d'euros dans l'économie à l'attention des entreprises et des gouvernements à travers son programme d'achats d'urgence PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme). Via l'achat direct d'obligations aux banques, la BCE a aidé les banques commerciales à libérer plus de fonds, que celles-ci ont pu prêter aux entreprises. Depuis le début de la crise, la Réserve fédérale (FED) achète chaque mois des obligations hypothécaires et des bons du Trésor à hauteur de 120 milliards de dollars. Ces programmes d'achats de titres pour lutter contre les conséquences néfastes de la pandémie du COVID-19 ont eu un impact considérable sur le bilan carbone des entreprises. Certaines banques centrales peuvent désormais être considérées comme des investisseurs directs dans des entreprises et des secteurs économiques à forte intensité en combustibles fossiles.

La BCE exerce sa politique monétaire par l'intermédiaire de prêts accordés aux banques commerciales, ainsi que d'une politique d'assouplissement quantitatif (quantitative easing) par le rachat de

2 <https://www.ngfs.net/en/about-us/membership>

3 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op281~05a7735b1c.en.pdf>

4 Carbon Brief analysis of data from IPCC SR15 and Global Carbon Project

titres de dette publique. Cette politique a été mise en œuvre en réponse à la crise financière mondiale de 2008 et à la crise de la dette souveraine de 2010.

Afin d'honorer l'Accord de Paris, les banques centrales devraient exclure de leurs achats de titres tout financement en relation directe avec les combustibles riches en carbone.

- *Conditionner les opérations de refinancement à l'exclusion des combustibles fossiles*

Les banques centrales sont responsables de la supervision et de la réglementation des banques commerciales. Ainsi, plusieurs leviers peuvent être utilisés pour rendre le financement des combustibles fossiles plus coûteux, voire même prohibitif.

Sur le marché interbancaire, les banques s'échangent des actifs financiers à court terme, notamment des emprunts ou des prêts. Par contre, en cas de tensions sur ce marché, la banque centrale peut également intervenir pour fournir des liquidités à travers des « opérations d'open market ». Cette intervention se situe au cœur de la politique monétaire d'une banque centrale et se fait dans le contexte des opérations de refinancement. En réponse à la pandémie du COVID-19, le programme de refinancement de la BCE a contribué à guider des flux de financement vers des combustibles fossiles.

Imposer des programmes de refinancement à l'exclusion des combustibles fossiles empêcherait les banques commerciales de financer la production et les infrastructures en relation avec des énergies fossiles.

- *Décourager le financement des énergies fossiles par le biais de réserves obligatoires et des garanties de qualité*

Une banque centrale met en place sa politique monétaire grâce aux comptes bancaires que les établissements financiers sont tenus de disposer auprès d'elle. Il s'agit d'un levier d'action puissant puisqu'il permet de contrôler l'approvisionnement de l'économie en argent, par le biais des banques commerciales. Celles-ci doivent placer un certain pourcentage des dépôts qu'elles collectent sur ces comptes. Il s'agit du taux de réserves obligatoires. Ainsi, si ce taux est faible les banques pourront accorder plus de crédits aux entreprises.

Il est à noter que cet instrument, dont dispose une banque centrale dans le cadre de sa politique monétaire, est aujourd'hui peu utilisé. Toutefois, le taux de réserves obligatoires imposé à une banque pourrait varier en fonction de la proportion d'actifs liés aux combustibles fossiles qu'elle détient. Plus une banque dispose d'un niveau adéquat d'actifs verts et durables, moins élevé sera le niveau des réserves obligatoires exigé et d'avantage de crédits pourront être accordés. Les investissements dans des énergies fossiles constituent incontestablement une menace pour la stabilité économique et financière. Par conséquent, il est défendable que plus une banque y investit, plus elle devrait être obligée de détenir des réserves.

Lorsqu'une banque centrale prête des liquidités, elle demande en retour des garanties sous la forme de titres de créances de qualité. Les banques centrales pourraient désigner certains actifs liés à l'exploitation d'énergies riches en carbone comme trop risqués et non éligibles. Jusqu'à présent, les évaluations de risques des garanties acceptées ne tiennent pas assez compte des dangers environnementaux et climatiques. Les actifs à forte intensité de carbone, nuisibles à l'environnement, ne sont pas exclus des cautions que les banques commerciales fournissent. En conséquence, les banques centrales pourraient décourager le financement des énergies fossiles lors de l'octroi d'emprunts aux banques commerciales, en n'acceptant que des garanties de qualité compatibles avec le passage à une économie à faible intensité de carbone.

- *Orienter les crédits pour limiter le financement des combustibles fossiles*

Les banques centrales pourraient imposer des limites et des quotas, restreignant ainsi les banques commerciales à accorder des prêts en faveur des secteurs industriels ayant une forte empreinte écologique. L'orientation des crédits est un levier particulièrement adapté pour s'attaquer au problème du réchauffement climatique. Les banques centrales devraient désormais orienter la mise à disposition des crédits vers des secteurs innovants, écologiques et à faible émission de dioxyde de carbone, tout en éliminant progressivement les investissements dans les combustibles fossiles.

- *Divulgar des risques liés au changement climatique*

La divulgation des risques et des conséquences néfastes liés à la crise climatique est un moyen par lequel les banques centrales pourraient orienter la dynamique du marché économique en défaveur des investissements dans les énergies fossiles, sous l'hypothèse qu'un marché parfaitement informé réévaluera et à terme déclassera les entreprises fortement impliquées dans l'exploitation de combustibles fossiles.

- *Fournir des définitions claires de la finance durable*

Afin d'inciter les investisseurs à transférer leurs fonds vers des actifs durables et sans risque écologique, il sera crucial que les banques centrales fournissent des définitions claires et transparentes en matière de finance verte. Celle-ci est composée de tous les flux financiers compatibles avec la lutte contre le réchauffement climatique.

Les banques centrales devraient mettre en œuvre des taxonomies pour évaluer et certifier les investissements à faible impact sur l'environnement. Aussi devraient-elles identifier les investissements faussement étiquetés comme « verts » et en informer le public, dans l'intention d'éviter l'éco-blanchiment (« greenwashing ») souvent pratiqué pour donner une image fallacieuse de la responsabilité écologique de l'activité d'une entreprise. Du fait qu'il n'existe pas de consensus international autour de ce que représente un projet « vert », il est essentiel que les banques centrales s'accordent sur des définitions claires et précises à cet égard. Il convient toutefois de souligner que la Commission européenne a récemment publié des lignes directrices d'application volontaire pour l'émission d'obligations vertes. Il s'agit du « European Green Bond Standard » (EUGBS⁵).

- *Entamer des recherches qui dénoncent les risques qui découlent des combustibles fossiles*

Les banques centrales devraient entamer des recherches approfondies quant aux risques systémiques pour l'économie et le système financier qui résultent de l'urgence climatique. Jusqu'à présent, les recherches sur les risques auxquels se voient exposées les institutions financières s'appuient sur celles des grandes agences de notation financière (par exemple Standard & Poor's ; Deloitte). Cependant, ces études ne reflètent pas de manière adéquate les menaces émanant du changement climatique, auxquelles sont confrontés les portefeuilles de titres.

Par conséquent, les banques centrales devraient mener des recherches en toute indépendance à l'égard de tous les aspects des dangers liés au réchauffement climatique. Aussi, ces enquêtes devraient servir de base lors du processus de décision des politiques monétaires à mettre en œuvre.

- *Mener des discours sur la nécessité de mettre fin au financement des énergies fossiles*

Les déclarations publiques des banques centrales sur l'urgence climatique sont influentes et peuvent encourager les institutions financières, les entreprises ainsi que les gouvernements à agir dès à présent pour accélérer la transition énergétique.

Conclusion

Bien que les banques centrales reconnaissent de plus en plus la nécessité de lutter contre le réchauffement climatique, elles continuent à soutenir l'exploitation des combustibles fossiles par le biais de leurs achats d'actifs et de leurs politiques monétaires. Les puissants outils dont elles disposent pour mettre fin au financement des énergies riches en carbone restent souvent inutilisés. Dans le cadre de leur rôle de superviseur des banques commerciales, les banques centrales n'ont pas encore, jusqu'à présent, utilisé les leviers à leur disposition pour endiguer les flux de financement qui alimentent l'industrie du pétrole, du charbon ainsi que du gaz naturel. Il s'ensuit que les banques centrales devront agir et apporter leur contribution face à la crise climatique.

*

⁵ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European green bonds, COM/2021/391

2. CRISE CLIMATIQUE

2.1. L'enjeu financier de l'inaction climatique

Depuis plusieurs décennies, les scientifiques et défenseurs du climat n'ont de cesse de sonner l'alarme concernant les enjeux climatiques.

Néanmoins à l'échelle internationale, ces avertissements n'ont pas été pris en considération. Ce qui était considéré comme improbable, à savoir un réchauffement climatique de 2°C, semble aujourd'hui être le meilleur scénario possible.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) écrit dans son récent rapport du 9 août 2021⁶ que le comportement humain est « sans équivoque » responsable du réchauffement global de l'atmosphère, des océans et des terres. Ce constat s'appuie sur des éléments scientifiques qui démontrent un lien de causalité directe entre des événements météorologiques extrêmes et le réchauffement de la planète.

A l'échelle nationale, à l'occasion du dépôt du projet de budget sous revue, le Ministre des Finances a souligné que la lutte contre le changement climatique est considérée comme le défi du siècle et se situe au centre des préoccupations et des priorités du pays.

Les conséquences du réchauffement climatique se manifestent par des inondations dévastatrices, des ouragans plus fréquents, des incendies de forêt historiques, des températures record provoquant des vagues de chaleur extrêmes et des sécheresses, l'effondrement rapide des calottes glaciaires et la montée du niveau de la mer.

Lors de la survenance d'un désastre naturel, de multiples intervenants sont impliqués pour couvrir les frais encourus, dont notamment l'Etat, par la mise à disposition de fonds publics, les compagnies d'assurances pour le versement des indemnités et d'autres organisations venant en aide aux sinistrés.

2.1.1. Impact financier des catastrophes naturelles au Luxembourg

2.1.1.1. Aides financières de l'Etat

La dernière décennie a montré que le Luxembourg n'est pas à l'abri de catastrophes climatiques. Les catastrophes naturelles se sont significativement multipliées et intensifiées au cours des dernières années. Cette tendance peut être étayée par l'envergure des fonds publics débloqués pour couvrir les coûts résultant de ces phénomènes climatiques.

Tableau 5 : Aides publiques allouées aux catastrophes naturelles

<i>Catastrophes naturelles</i>	<i>Aides étatiques (euros)</i>
Inondations Vallée de l'Ernz 22 juillet 2016	30.000.000
Inondations Mullerthal 1 ^{er} juin 2018	30.000.000
Tornade 9 août 2019	N/A
Inondations 14 et 15 juillet 2021	100.000.000
TOTAL	160.000.000

Source chiffres : Communiqués du Conseil de gouvernement ; tableau : Cour des comptes

Il s'ensuit que la mobilisation de deniers publics lors de la survenance de catastrophes climatiques est très importante, alors que de nombreux frais connexes ne sont pas comptabilisés ou peuvent difficilement être retracés du fait de la contribution d'une multitude d'acteurs.

La crise du climat engendrera des coûts supplémentaires pour l'Etat qui pèseront de plus en plus lourd sur les finances publiques aux cours des prochaines années. A cet égard, pour garantir une plus grande visibilité et un meilleur suivi de ces dépenses, il serait utile d'envisager la création d'un fonds spécial dédié au financement des dommages occasionnés par les catastrophes naturelles.

⁶ GIEC, Sixième rapport d'évaluation « Climate Change 2021 : The Physical Science Basis », août 2021

2.1.1.2. Indemnisation versées par les assurances luxembourgeoises

Avant 2016, les compagnies d'assurance luxembourgeoises n'offraient pas la possibilité de se couvrir contre les risques d'inondations sous prétexte que seules les zones situées le long de la Moselle et de la Sûre étaient exposées à ce risque et que, par conséquent, la demande pour une telle couverture serait faible.

Suite aux catastrophes climatiques de ces dernières années, depuis mars 2017, les assureurs ont étendu la couverture à une mutualisation globale en plafonnant les indemnités à 20.000⁷ euros pour les résidents vivant dans des zones inondables et à 200.000 euros pour les habitants des zones non-inondables.

Il s'ensuit que l'Etat devra intervenir pour prendre en charge des sinistres qui dépasseraient ces seuils afin d'atténuer l'impact social des catastrophes naturelles.

Par ailleurs, il est probable que de plus en plus de zones seront reclassées en zones inondables, diminuant ainsi le seuil indemnisable de 200.000 euros à 20.000 euros, débouchant à une augmentation des dépenses publiques.

Le tableau ci-dessous indique les montants des indemnisations décaissées par les compagnies d'assurance.

Tableau 6 : Indemnisations des compagnies d'assurance

<i>Catastrophes naturelles</i>	<i>Indemnités d'assurance (euros)</i>
Inondations Vallée de l'Ernz 22 juillet 2016	7.000.000
Inondations Mullerthal 1 ^{er} juin 2018 Tornade 9 août 2019 Orages de juin 2021	230.000.000
Inondations 14 et 15 juillet 2021	125.000.000
TOTAL	362.000.000

Source chiffres : Association des compagnies d'assurances et de réassurances ; tableau : Cour des comptes

2.1.1.3. Recommandations

La Cour encourage le gouvernement à considérer la création d'un fonds spécial dédié au financement des dommages occasionnés par les catastrophes naturelles susceptible de renforcer la capacité d'absorption de notre économie face à des événements liés au changement climatique. Il s'agit également de mobiliser des fonds permettant de soutenir les victimes rapidement sans pour autant trop impacter le budget étatique. La création de ce fonds de soutien aux victimes de la crise climatique aurait en outre l'avantage de rendre les coûts liés au changement climatique plus transparents et de simplifier le suivi et l'évaluation de ces dépenses.

La Cour rappelle que le « Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (FSIL) », institué par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir a pour mission de réaliser une épargne dont les revenus pourront être utilisés pour contribuer au bien-être des générations futures.

Le FSIL affichait au 31 décembre 2020 un actif de près de 398 millions d'euros.

Selon la Cour, les fonds engrangés par le FSIL pourraient servir à financer des mesures de protection et de résilience pour supporter les conséquences du changement climatique et ainsi contribuer au bien-être des générations futures.

Finalement, la Cour relève l'absence de données exhaustives et centralisées sur l'impact financier, social, sanitaire et environnemental des catastrophes climatiques et recommande à cet égard, l'instauration d'une cellule environnementale qui aurait pour mission de répertorier l'ensemble des mesures mises en œuvre dans le cadre du changement climatique, à en assurer le suivi et l'évaluation, et à

⁷ Association des compagnies d'assurances et de réassurances – Rapport annuel 2016

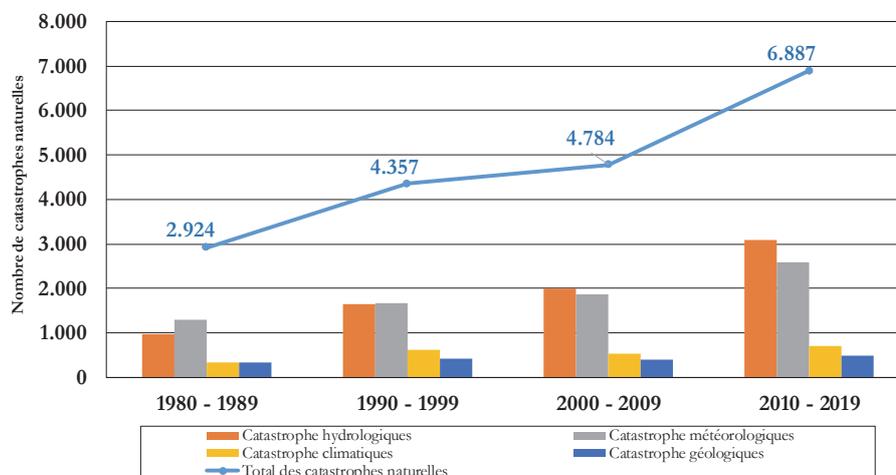
formuler des recommandations. Il serait utile que cette cellule fasse état de ses conclusions à l'occasion du dépôt des comptes généraux, du dépôt du projet de budget et/ou dans le cadre du semestre européen lors de la publication du Programme national de réforme (PNR) ou du Programme de stabilité et de croissance (PSC).

2.1.2. Impact financier des catastrophes naturelles sur le plan international

Les catastrophes naturelles sont de plus en plus imprévisibles et impactent toutes les régions du monde au niveau sanitaire, économique et environnemental.

Le graphique suivant illustre l'évolution des catastrophes naturelles à travers le monde depuis 1980.

Graphique 7 : Evolution mondiale du nombre de catastrophes naturelles



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

Il apparaît que l'occurrence des catastrophes naturelles a plus que doublé depuis 1980.

Selon une récente publication de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁸, 7.255 catastrophes majeures ont été recensées au cours des vingt dernières années, dont 91% étaient imputables au réchauffement de la planète. Le même rapport indique que les tempêtes (28,2%) et les inondations (43,4%) sont parmi les catastrophes les plus fréquentes et que les séismes et les tsunamis sont responsables de plus de la moitié des décès. Les événements climatiques ont entraîné la mort de 1,3 millions de personnes et occasionné 4,4 milliards de blessés, de sinistrés ou de déplacés entre 1998 et 2017. Pendant ce même intervalle de temps, 563 tremblements de terre, y compris les tsunamis associés, ont été responsables de quelque 56% du nombre total des décès.

Le « Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes » (UNISDR)⁹ estime que le coût associé aux catastrophes climatiques s'élève à 2.245 milliards de dollars, soit quasiment un triplement au cours des deux dernières décennies, et déplore que près de 63% des rapports établis à la suite de désastres naturels ne contiennent aucune évaluation de l'impact financier.

Selon le rapport de l'UNISDR, les Etats-Unis supportent la charge la plus élevée associée à des catastrophes naturelles (944,8 milliards de dollars) suivis de la Chine (492,2 milliards de dollars) et du Japon (376,3 milliards de dollars).

Les tempêtes, les inondations et les tremblements de terre ayant eu lieu entre 1998 et 2017 placent trois pays européens parmi les dix pays du monde les plus impactés d'un point de vue financier, à savoir l'Allemagne à la sixième position (57,9 milliards de dollars), l'Italie à la septième (56,6 milliards de dollars) et la France à la dixième place (43,3 milliards de dollars).

8 UNISDR, Rapport « Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017 », octobre 2018

9 UNISDR, Rapport « Economic Losses, Poverty & Disasters 1998-2017 », octobre 2018

Le gouvernement fédéral allemand a récemment révélé que l'estimation des dommages provoqués par les inondations extrêmes de juillet 2021 s'établissait à 29,2 milliards d'euros. Le pays a ainsi fait appel au Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) pour solliciter l'obtention d'un soutien financier afin d'alléger les importantes dépenses publiques subies suite aux interventions d'urgence et pour compenser les dommages qui n'ont pas été pris en charge par les assurances. A l'instar de l'Allemagne, les autres pays touchés par ces inondations (le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et l'Autriche) ont également introduit une demande d'obtention d'aide financière auprès de la Commission européenne.

Le FSUE a été institué par le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 pour répondre aux inondations qui ont touché l'Europe centrale en 2002. Ce fonds permet de soutenir financièrement un Etat membre, un pays dont l'adhésion à l'Union européenne est en cours de négociation ou même un pays tiers suite à une catastrophe naturelle majeure et constitue un exemple concret de solidarité européenne. Suite à la pandémie du COVID-19, le champ d'application du FSUE a été étendu par le biais d'un nouveau règlement adopté le 1^{er} avril 2020 pour y inclure les crises sanitaires.

Entre 2002 et 2020, le FSUE a déboursé 6,5 milliards d'euros¹⁰ pour soutenir 23 Etats membres et un pays en voie d'adhésion touchés par 96 catastrophes. L'Italie est de loin le plus grand bénéficiaire du FSUE avec plus de 3 milliards d'euros perçus depuis sa création (en raison principalement des séismes qui ont secoué l'Italie centrale en 2016 et en 2017) suivie par l'Allemagne (1 milliard d'euros) et par la France (252 millions d'euros).

Au-delà des coûts directs engendrés par la crise du climat, des pertes importantes en termes de revenus ou de productivité peuvent s'y ajouter. Ainsi, en raison de la montée du niveau des océans, des terres précédemment cultivables ne sont plus accessibles. Par ailleurs, un pays confronté à une dégradation de ses infrastructures, subira une diminution de ses revenus.

En 2018, l'Organisation des Nations Unies alertait déjà que le réchauffement climatique risquait de provoquer une réduction globale des revenus moyens d'environ 23% à l'horizon 2100, sans tenir compte des événements climatiques extrêmes qui tendent à s'accélérer.

Le tableau suivant recense exclusivement le coût direct des catastrophes naturelles au niveau mondial en se focalisant sur les années les plus dévastatrices :

Tableau 8 : Coût direct des catastrophes naturelles au niveau mondial

<i>Coût financier des catastrophes naturelles</i>	<i>Nombre de catastrophes</i>	<i>Dégâts réels (en dollars)</i>	<i>Dépenses d'assurance (en dollars)</i>	<i>Décès</i>
...
Catastrophes naturelles 2005	650	219.000.000.000	94.000.000.000	100.995
Catastrophes naturelles 2011	820	380.000.000.000	105.000.000.000	27.000
Catastrophes naturelles 2017	740	350.000.000.000	140.000.000.000	13.000
Catastrophes naturelles 2019	860	166.000.000.000	57.000.000.000	9.435
Catastrophes naturelles 2020	980	210.000.000.000	82.000.000.000	8.200
...
Moyenne sur 16 ans de 2005-2020	872	188.000.000.000	65.000.000.000	47.400

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

De fait, l'impact financier direct imputable aux catastrophes se chiffre à plusieurs centaines de milliards de dollars par an.

Le coût attribuable à une seule catastrophe peut atteindre jusqu'à 20% du PIB annuel d'un pays et ce même en excluant les coûts indirects.

Selon les chiffres avancés, il semblerait que les assurances ne prennent en charge qu'une partie des dégâts réels. Pourtant, les assurances jouent un rôle essentiel dans le transfert des risques permettant

¹⁰ Commission européenne, « EU Solidarity Fund: Supporting disaster recovery 2002-2020 » et « Beneficiary States of the EU Solidarity Fund Interventions since 2002 – only natural disasters », août 2021

aux ménages, aux entreprises et à l'économie nationale d'atténuer les conséquences des catastrophes climatiques.

Des événements climatiques historiques se produiront plus fréquemment et plus intensément à l'avenir. Les secteurs comme l'agriculture, la sylviculture et le tourisme sont particulièrement vulnérables aux catastrophes climatiques, car ces secteurs sont tributaires d'un climat stable. Comme la période de végétation a lieu de plus en plus tôt en raison du réchauffement climatique, les dommages causés par le gel tardif devraient s'accroître à l'avenir.

L'Organisation météorologique mondiale (OMM) a informé dans une publication en date du 31 octobre 2021 que les sept dernières années ont été les plus chaudes jamais observées et a affirmé que certains phénomènes climatiques sont directement corrélés au réchauffement de la planète.

2.1.3. Impact économique du changement climatique à moyen et à long terme

2.1.3.1. Au niveau européen

Au niveau européen, la Banque centrale européenne (BCE) identifie deux risques majeurs auxquels l'économie européenne et les banques de la zone euro sont confrontées en relation avec le changement climatique :

- Le premier est défini comme le coût du risque physique qui correspond au coût des catastrophes naturelles, conséquence directe et désormais ressentie du réchauffement climatique. Ce risque gagne en ampleur comme le reflet imminent de l'inaction humaine.
- Le second est le risque lié à la dépense de la transition écologique symbolisé par les investissements découlant des politiques vertes à entamer par les leaders politiques et visant la réduction des émissions de carbone.

L'institution de Francfort a publié les résultats de son premier stress-test climatique en septembre 2021¹¹. Le message de l'étude est concis et mise sur une transition verte de l'économie qui doit être « précoce et progressive ». A défaut, les conséquences financières de l'inaction climatique sont inquiétantes.

Le superviseur européen alerte ainsi sur un basculement de l'économie européenne en cas de report de l'action climatique générant une perte financière irréversible de 10% du PIB européen d'ici 2100.

De même, un rapport de Deloitte décrit l'impact du changement climatique estimant une perte économique de 6.000 milliards d'euros ainsi que la destruction de 110 millions d'emplois en Europe au cours des 50 prochaines années, si les efforts en la matière ne seront pas intensifiés en Europe. La région de l'Europe du sud serait la plus fortement touchée d'ici 2070 par des canicules et des sécheresses importantes ayant un impact financier évalué à 1.480 milliards d'euros accompagné d'une éviction de 39 millions d'emplois. L'Europe de l'ouest sera confrontée à une perte économique de 650 milliards d'euros affectant sept millions d'emplois à l'horizon de 2070.

Une étude de McKinsey dénommée « Réussir la transition de l'Europe vers la neutralité carbone » se limitant aux 27 pays de l'Union européenne affirme que la transition verte est réalisable à un coût zéro pour la société et prévoit une forte création d'emplois. Pour y arriver, une mobilisation en investissements publics serait nécessaire à raison de 1.000 milliards d'euros par an à l'horizon de 2050. La décarbonisation ne peut être réussie que si un prix est attribué au carbone. En effet, aujourd'hui seuls 39% des investissements indispensables sont rentables en raison du faible prix des émissions de gaz à effet de serre. La transition verte ne peut être réussie que si un prix est attribué au carbone proportionnellement aux externalités qui en découlent. Si la tonne de CO₂ est facturée à un prix de 100 euros à l'ensemble de l'économie, 85% des investissements durables deviendraient rentables.

Dans l'ensemble, les études¹² mettent en évidence que les dépenses importantes nécessaires en investissements pour permettre la transition écologique sont minimales par rapport à l'impact néfaste des désordres climatiques sur l'économie mondiale. En supplément, une action rapide et forte est favorisée, car non seulement celle-ci limite les dépenses de la transition, mais élimine aussitôt les pertes

¹¹ BCE, « ECB economy-wide climate stress test », septembre 2021

¹² Rapport « Europe's turning point » publié en octobre 2021 par Deloitte et la synthèse « ECB economy-wide climate stress test » de la BCE publié en octobre 2021

financières importantes résultant des dégâts provoqués par les catastrophes naturelles dorénavant atténuées.

Les dépenses publiques nécessaires à la transition verte ne constituent donc pas des coûts, mais des investissements dans les marchés de l'avenir, la technologie, le développement, la protection du climat, les infrastructures, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

2.1.3.2. *Au niveau mondial*

En raison de la diversité géographique de notre planète, chaque région est confrontée à des combinaisons différentes d'effets climatiques qui résultent en des terres agricoles perdues en raison de l'élévation du niveau de la mer, des pertes de productivité et des pertes agricoles suite à l'instabilité du climat, des préjudices financiers et des effets néfastes sur la santé humaine. Certaines régions seront plus touchées que d'autres par les risques climatiques, mais si les efforts de décarbonisation ne sont pas intensifiés, le réchauffement de la planète risque de freiner globalement l'activité économique.

Le World Wide Fund for Nature (WWF) a publié en février 2020 un ouvrage dénommé « Global Futures » ayant pour but de quantifier les conséquences de la dégradation de l'environnement sur les économies mondiales.

Le WWF énonce 3 scénarios :

- Le premier, dénommé « Business-as-Usual » prend en compte l'économie globale actuelle dépendante des combustibles fossiles et caractérisée par une consommation exorbitante, des niveaux élevés de production et une inaction climatique.
- Le scénario médian « Sustainable Pathway » présume la réalisation des objectifs climatiques fixés qui conduit à une réduction des émissions au niveau mondial.
- Le scénario « Global Conservation » suppose la réalisation des objectifs climatiques fondée sur une coopération internationale.

Sans une action collective urgente réalisant la transition écologique, l'économie mondiale pourrait faire face à une perte économique de 10.000 milliards de dollars d'ici 2050.

Dans le scénario « Business-as-Usual » une perte économique annuelle de 327 milliards de dollars est prévue. Dans le scénario médian la perte économique annuelle serait de 129 milliards de dollars. Dans le dernier scénario, l'économie mondiale engendrerait une production de richesse annuelle supplémentaire de 11 milliards de dollars d'ici 2050.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) l'absence d'actions résulterait dans une chute de la production annuelle mondiale comprise entre 10 et 12% d'ici 2100. L'alignement de politiques climatiques et de politiques économiques permettrait une transition verte qui augmenterait la production de 2,8% en moyenne dans les pays du G20 d'ici 2050. Selon l'OCDE, 6.900 milliards de dollars devront être investis annuellement en moyenne entre 2016 et 2030 à travers le monde dans les infrastructures pour atteindre le scénario limitatif d'un réchauffement de 2°C.

2.2. Les conséquences sociales de la crise climatique

Dans ce qui suit, la Cour se penche sur la dimension sociale du changement climatique au Luxembourg et à travers le monde.

2.2.1. *Contexte*

Depuis l'avènement de la révolution industrielle, la prospérité de la plupart des pays développés repose sur l'exploitation massive de ressources naturelles épuisables et est allée de pair avec une augmentation des émissions de gaz à effet de serre (GES). De fait, le recours aux énergies fossiles a grandement contribué à l'accélération des échanges commerciaux au gré notamment, du développement et de l'accessibilité croissants des moyens de transports des personnes et des marchandises, et a, dans un premier temps, engendré la création massive d'emplois et une amélioration de la qualité de vie.

Toutefois, face à l'épuisement des ressources naturelles, aux conséquences du réchauffement climatique et à l'altération des écosystèmes, il paraît de plus en plus évident que ce modèle de croissance n'est plus viable, d'autant plus qu'il exacerbe le creusement des inégalités économiques, sociales et sanitaires entre les populations les plus riches et les plus pauvres.

En effet, selon la Banque mondiale¹³, le changement climatique menace de réduire à néant les progrès réalisés ces 50 dernières années en matière d'aide au développement. Dans les pays industrialisés, l'on assiste à un appauvrissement graduel de la classe moyenne. En cas d'immobilisme, les conséquences du changement climatique sont susceptibles de plonger quelque 120 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté.

La crise climatique résulte d'une double injustice : d'une part, les pays riches sont moins affectés par les conséquences du changement climatique bien que ce soient les plus gros émetteurs de CO₂ et, d'autre part, les régions en voie de développement sont les principales victimes de cette mutation, alors même que leur empreinte carbone est négligeable.

Le prix de la protection de l'environnement sera à terme bien plus abordable que l'adoption d'une posture attentiste en matière de lutte contre le changement climatique. Il devient urgent d'accélérer la transition écologique pour atténuer les effets dévastateurs découlant de la crise climatique.

Une mutation vers une économie durable bien orchestrée engendrera la création de nouveaux emplois, facilitera l'accès à l'éducation et à la formation, réduira le risque de pauvreté, promouvra la prospérité économique et diminuera les discriminations et les inégalités.

2.2.2. Aspects sociaux du changement climatique

2.2.2.1. Sur le plan national

2.2.2.1.1. Justice environnementale

Le terme de « justice environnementale » fait référence à la mesure selon laquelle l'impact de la pollution environnementale est corrélé au statut social ou au revenu.

De nombreuses études affirment que les ménages à faibles revenus sont davantage touchés par la pollution environnementale. Malgré une influence marginale en termes de dégradation climatique¹⁴, ils sont davantage impactés par la pollution sonore¹⁵, l'augmentation de la température moyenne, la pollution de l'air et la pollution intérieure (moisissures et humidité)¹⁶. Cela s'explique en partie par le fait qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes (éducation, revenus, réseau social, etc.) pour éviter ou atténuer ces impacts.

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a rapporté que plus de 400.000 décès prématurés par année dans l'UE étaient imputables à la seule pollution atmosphérique, et 12.000 à la pollution sonore.

Une étude d'Oxfam¹⁷ démontre que les économies d'émissions de CO₂ liées à la consommation des ménages sont très inégalement réparties socialement. Au cours de la période 1990-2015, il y a eu une diminution d'environ 12% des émissions de CO₂ liées à la consommation des ménages dans l'ensemble de l'UE. La moitié des ménages les plus pauvres ont réduit leurs émissions de CO₂ de près d'un quart (24%), tandis que les ménages à revenu moyen les ont réduites de 13%. En revanche, 10% de ménages les plus riches ont augmenté leurs émissions de 3%. Ce taux s'élève même à 5% lorsqu'on considère les 1% des ménages les plus riches.

Le cinquième rapport d'évaluation (AR5) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique que « les populations qui sont marginalisées sur le plan social, économique, culturel, politique, institutionnel ou autrement sont particulièrement vulnérables au changement climatique ainsi qu'à certaines stratégies d'adaptation et d'atténuation (éléments disponibles moyens, degré

13 Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty, World Bank (2010)

14 22,2% des ménages ayant de très graves difficultés financières ne peuvent pas se permettre un repas de viande ou de poisson (ou un repas végétarien équivalent) tous les deux jours, Source : Rapport travail et cohésion sociale 2021, STATEC et 35,5% des ménages déclarant avoir des difficultés financières ne peuvent se permettre une semaine de vacances à l'étranger, Source : Rapport travail et cohésion sociale 2021, STATEC

15 20,2% de la population luxembourgeoise vivant dans des ménages qui s'identifient comme étant affectés par le bruit en 2019, Source EUROSTAT et PNR 2021

16 15,4% de la population luxembourgeoise vivent dans des logements dont les toits fuient, dont les murs, les sols ou les fondations sont humides, ou dont les cadres de fenêtres ou les sols sont pourris, Source EUROSTAT et PNR 2021

17 Confronting carbon inequality in the EU (2020), Oxfam (<https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality-european-union>)

de cohérence élevé). Cette vulnérabilité accrue est rarement attribuable à une cause unique, elle est plutôt due à l'interaction de processus sociaux qui provoque l'inégalité du statut socio-économique et des revenus ainsi que du degré d'exposition. Ces processus sociaux incluent par exemple la discrimination fondée sur le sexe, la classe sociale, l'ethnie, l'âge et l'état physique. »

Dans son rapport « PIB du bien-être » (Octobre 2020), le STATEC souligne que :

- Plus les gens disent qu'il est difficile de joindre les deux bouts, plus ils se plaignent de la pollution, de la saleté et d'autres problèmes environnementaux. Le même constat s'impose pour les personnes en mauvaise santé.
- Les personnes exposées au risque de pauvreté sont clairement plus touchées par les nuisances sonores.

2.2.2.1.2. L'inaction exacerbe les inégalités

La crise climatique, tout comme la crise du COVID-19, ne sont pas neutres sur le plan socio-économique, dans la mesure où elles affectent de manière disproportionnée les ménages socialement défavorisés.

En effet, selon le « Rapport Travail et cohésion sociale 2021 » du STATEC, il ressort que pendant la crise sanitaire :

- les travailleurs des secteurs où les salaires sont les plus bas, ont été les plus touchés par les mesures de confinement prises en mars 2020 ;
- les femmes et les jeunes¹⁸ ont été particulièrement touchés par la perte de revenus lors de la crise sanitaire.

Il semblerait que la pauvreté et la pollution constituent des facteurs directement corrélés au taux de mortalité lié au COVID-19 qui résulterait de la pression exercée par l'Homme sur ses ressources naturelles.

Les communautés socialement défavorisées sont généralement confrontées à une triple charge : pauvreté, mauvaise qualité de l'environnement et maladie. Les populations les plus pauvres sont souvent exposées à des niveaux plus élevés de pollution, de bruit et de température.

Les résultats préliminaires d'une étude socio-économique menée par le ministère de la Santé, le STATEC, le LISER et l'IGSS¹⁹ sur l'épidémie du COVID-19, présentés à la presse en date du 20 septembre 2021, démontrent notamment que :

- les personnes vivant dans des ménages de plusieurs personnes sont davantage susceptibles d'être infectées ;
- plus le niveau de vie est bas, plus la probabilité d'une hospitalisation est élevée ;
- les bénéficiaires de l'aide sociale sont d'avantage exposés au risque d'infection et d'hospitalisation.

Malgré un système de santé quasi gratuit et universel au Luxembourg, ces inégalités socio-économiques persistent.

Les populations les plus pauvres ont non seulement été plus exposées au risque d'infection pendant la pandémie, mais ont aussi particulièrement souffert des mesures de confinement (peur de perdre leur emploi, impossibilité de faire du télétravail, manque de ressources numériques, logés dans des espaces étiqués, etc.). Elles font également partie du groupe vulnérable qui souffre le plus de problèmes de santé et/ou des impacts négatifs induits par le changement climatique.

2.2.2.1.3. La crise de l'énergie

La crise de l'énergie que nous traversons actuellement suscite de nombreux débats sur la position à adopter par le gouvernement face à une telle flambée des prix du gaz, du pétrole et de l'électricité.

¹⁸ Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale touche principalement les 0-17 ans (23,5%). Viennent ensuite les 18-64 ans (22,5%) et enfin les plus de 65 ans, pour lesquels le risque est de 7,3%, Source : Rapport Travail et cohésion sociale 2021, STATEC

¹⁹ Source : Rapport Travail et cohésion sociale 2021, STATEC

La Cour estime qu'au vu de l'urgence climatique, il est essentiel de ne pas faire preuve de myopie en se laissant aveugler par des considérations de court terme face à des enjeux de moyen et long terme cruciaux.

Les plus démunis ne doivent pas être laissés sur le carreau sous prétexte d'un passage rapide aux énergies renouvelables. Il importe de soutenir les personnes socialement défavorisées par l'adoption de mesures compensatrices ciblées et spécifiques mais, à ce stade de la crise du climat, il est essentiel de ne pas se détourner de l'objectif de long terme que constitue la neutralité carbone à travers la mise en place d'un échéancier ambitieux.

En conséquence, cette flambée des prix de l'énergie devrait encourager les autorités à accélérer les investissements en favorisant des énergies renouvelables et, de surcroît, abordables et accessibles aux populations défavorisées qui seraient, in fine, les principaux bénéficiaires des effets de la transition écologique.

2.2.2.1.4. Aspirer à une transition inclusive

Le « Rapport Travail et cohésion sociale 2021 » du STATEC avance que le taux de risque de pauvreté au Luxembourg s'élève à 17,2%²⁰ de la population en 2020. Ce taux culmine à 52,5% pour les chômeurs.

En faisant abstraction des transferts sociaux, le taux de risque de pauvreté atteindrait 47,4%²¹ en 2020, ce qui dénote l'importance de l'intervention de l'Etat pour assurer la cohésion sociale du pays.

Le changement climatique risque d'entraîner une détérioration du pouvoir d'achat des ménages ce qui peut se traduire par une augmentation du risque de sombrer dans la pauvreté. En effet, à titre illustratif, suite à la récurrence des catastrophes naturelles ayant touché le Luxembourg ces dernières années, les primes d'assurance seront inexorablement majorées.

Par ailleurs, dans le cadre de la transition vers une société à faibles émissions de carbone, certains secteurs seront particulièrement touchés, ce qui devrait déboucher sur des licenciements en masse des salariés de ces secteurs.

En conséquence, l'Etat sera amené à adopter d'importantes mesures pour éviter que le taux de chômage ainsi que le risque de tomber dans la pauvreté ne s'envolent. Plusieurs pistes de réflexion sont envisageables pour contenir cette tendance.

La transition vers une société durable est comparable à la reconversion que le Luxembourg a entamée lors des dernières décennies du 20e siècle en passant d'une économie reposant principalement sur le secteur secondaire (l'industrie) vers une économie davantage orientée vers le secteur tertiaire (les services). Pour réaliser cette mutation, le Luxembourg a pu soutenir l'industrie sidérurgique en déclin par l'intermédiaire, notamment, de la création d'une taxe spéciale, la « Contribution nationale d'investissement » également appelée « taxe Arbed ») pour maintenir les emplois dans ce secteur pendant cette phase de mutation. L'introduction d'un tel mécanisme pourrait se concevoir pour soutenir les secteurs les plus polluants pendant la phase de décarbonisation de notre l'économie.

En outre, le syndicat industriel allemand IG-Metall a proposé un concept innovant sous la forme d'une « indemnité de chômage partiel de transformation » (Transformationskurzarbeitergeld). Cette aide étatique permettrait aux entreprises en phase de restructuration vers des modèles de production plus propres de conserver leur personnel. Pendant cette transition, ces salariés toucheraient cette indemnité de chômage partiel de transformation et seraient formés pour acquérir les compétences requises pour produire des biens durables de façon écologique pendant la phase de transformation de l'entreprise.

Le chômage de longue durée des résidents évoqué ci-dessus pourrait également être minimisé par la création de nouvelles filières de formation adaptées aux nouvelles qualifications qui seront nécessaires dans les secteurs décarbonisés. Ces filières pourraient également être suivies par les salariés en reconversion issus des secteurs polluants.

20 Méthode : IGSS+EU-SILC (European Union – Survey on Income and Living Conditions) 2020 avec un seuil de pauvreté de 1.942 EUR/mois, ce qui correspond à 60% du revenu médian par adulte.

21 Le taux de pauvreté diminue à 17,4% lorsque tous les transferts sont pris en compte ; Méthode : Enquête EU-SILC 2020 avec un seuil de pauvreté de 1.892 euros/mois, soit 60% du revenu médian par adulte (se basant sur les revenus perçus par les ménages en 2019).

2.2.2.1.5. Les engagements internationaux du Luxembourg

2.2.2.1.5.1. *Agenda 2030*

En septembre 2015, les 193 Etats membres de l'ONU, dont le Grand-Duché de Luxembourg, ont adopté l'Agenda 2030. L'Agenda 2030 constitue un cadre de référence mondial et une feuille de route qui englobent les dimensions indissociables du développement durable, à savoir le progrès économique, la justice sociale et la protection de l'environnement. Il comporte 17 Objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles (sous-objectifs) qui ambitionnent l'achèvement de la neutralité carbone d'ici 2050.

En 2019, le gouvernement a adopté le 3e Plan national pour un développement durable (PNDD) qui constitue la feuille de route pour permettre la mise en œuvre des 17 ODD de l'Agenda 2030.

Selon le dernier Rapport sur les Objectifs de développement durable 2021 des Nations Unies, le Luxembourg se classe à la 42e position. Ce rapport estime que les efforts consentis par le Luxembourg sont insuffisants pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD), laisse présager des défis importants à relever en matière de réduction des inégalités et recommande d'intensifier les efforts en matière de protection climatique.

Par ailleurs, l'indice de performance en matière de changement climatique (Climate Change Performance Index, CCPI) actualisé en date du 9 novembre 2021, classe le Luxembourg à la 18e position sur 64 pays analysés. Selon cet indice, « il est intéressant de noter que le Luxembourg obtient des scores faibles et très faibles pour les indicateurs relatifs à l'état actuel des émissions de gaz à effet de serre, aux énergies renouvelables et à la consommation d'énergie, mais des scores élevés pour les indicateurs relatifs au développement dans ces domaines. Cela indique que le Luxembourg dispose d'un potentiel important pour améliorer son score global dans l'indice de changement climatique à plus long terme, à condition que le pays adopte et mette en œuvre des mesures de politique climatique appropriées. Cette attente est également soutenue par le score élevé de l'indicateur Politique nationale en matière de climat (où le Luxembourg obtient le meilleur résultat de tous les pays) ».

Au demeurant, le Luxembourg occupe la deuxième place dans le classement 2020 de l'indice de performance environnementale (IPE) derrière le Danemark et devant la Suisse. Cet indice, dont le classement est réactualisé tous les deux ans par l'Université de Yale, sert à mesurer, à comparer et à améliorer l'efficacité des politiques environnementales de 180 pays.

2.2.2.1.5.2. *Stratégie Europe 2020*

La stratégie Europe 2020 a été adoptée en 2010 par les Etats membres de l'Union européenne. Elle soutient la promotion d'une croissance durable, intelligente et inclusive et s'articule autour de cinq grands objectifs dans le domaine de l'emploi, de la recherche et développement, de l'éducation, de l'inclusion sociale et de l'environnement. La mise en œuvre, l'évaluation et le suivi de cette stratégie s'inscrit dans le cadre du semestre européen qui correspond au cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaire au niveau européen.

Le Conseil européen adresse chaque année des recommandations spécifiques à chaque pays afin de les orienter dans la réalisation de ces objectifs. Partant, la mise en œuvre de ces recommandations est assurée par le « Programme national de réforme (PNR) » que les gouvernements des Etats membres adressent chaque année à la Commission européenne au début du semestre européen.

A noter que l'édition 2021 du PNR transmis par le Luxembourg à la Commission européenne en date du 30 avril 2021 intègre pour la première fois les Objectifs de développement durables (ODD) de l'Agenda 2030 ce qui devrait en optimiser le suivi, la coordination et la réalisation.

2.2.2.1.6. Perspectives

L'inaction en matière de lutte contre le changement climatique n'est plus soutenable tant les effets de la crise climatique sont palpables au quotidien. La récurrence et l'intensité des catastrophes naturelles observées récemment au Luxembourg en attestent.

Il ne s'agit pas d'opposer la lutte contre le changement climatique à la politique sociale, car en réalité il s'agit de deux facettes indissociables de la transition écologique. En effet, la transition énergétique constitue un investissement en faveur des populations socialement défavorisées qui sont actuellement les plus affectées par les conséquences de la crise climatique, mais qui seront, in fine, les

premières bénéficiaires des externalités positives découlant des efforts et des concessions consentis aujourd'hui.

Cette transition sera certainement contraignante et exigera des sacrifices de la part de tous les acteurs concernés, mais permettra également de créer de nouvelles opportunités socialement inclusives.

A ce stade, il est impératif de se détacher de considérations sociales court-termistes, car à défaut d'une action politique contiguë et péremptoire, la facture de la transition, endossée principalement par la collectivité, s'alourdira en conséquence.

2.2.2.2. *Sur le plan européen*

2.2.2.2.1. Conséquences du changement climatique²²

Le changement climatique impacte toutes les régions du monde. En Europe, les phénomènes météorologiques extrêmes sont de plus en plus fréquents et se traduisent par des épisodes récurrents de fortes précipitations entraînant des inondations, par des vagues de chaleur caniculaire provoquant de longues périodes de sécheresse et par la fonte des glaciers qui entraînent des pertes colossales pour la société et l'économie.

En Europe centrale et orientale, les vagues de chaleur vont s'intensifier ce qui entraînera une pénurie d'eau et une augmentation des incendies.

En Europe du nord, les inondations hivernales deviendront plus fréquentes, menaçant les écosystèmes et déstabilisant les sols.

Dans le bassin méditerranéen et dans le sud de l'Europe, l'augmentation des températures accentuera les épisodes de sécheresse et les risques de feux de forêt.

2.2.2.2.2. Aspects sociaux

Les conséquences du changement climatique affectent les personnes à faibles revenus à la fois directement et indirectement : directement en amoindrissant et/ou en annihilant leurs moyens de subsistance (pertes de récoltes, destruction de l'habitat, etc.) et indirectement, par l'intermédiaire, notamment, d'une augmentation du prix des denrées alimentaires ou de l'énergie.

Les européens sont exposés à plusieurs dangers, notamment la pollution de l'air et de l'eau, la pollution sonore et l'exposition aux produits chimiques, qui sont interdépendants et exacerbent parfois les effets sur leur santé. Les villes européennes sont particulièrement exposées à ces multiples menaces, et leurs habitants ont également moins accès aux espaces verts et à l'eau.

Ce constat s'applique aussi bien aux habitants des zones urbaines qu'à ceux des zones rurales. Le réchauffement de la planète va exacerber les difficultés auxquelles ces personnes sont déjà confrontées. Elles sont d'autant plus vulnérables aux conséquences du changement climatique qu'elles sont dépourvues des moyens financiers pour y faire face.

Selon l'EAA²³, les effets de la pollution et du changement climatique sont disparates en Europe, les pays d'Europe orientale étant significativement plus impactés que ceux d'Europe occidentale. La plus forte proportion de décès découlant de la pollution environnementale (27%) s'observe en Bosnie-Herzégovine et la plus faible en Islande et en Norvège (9%).

²² Source : IPCC (2013,2014), IOM (Mokhnacheva, Ionesco), Zoï Environment Network 2015 (Gemenne)

²³ Air quality in Europe – 2020 report, EEA (<https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>)

2.2.2.3. Sur le plan mondial

2.2.2.3.1. Les pauvres davantage affectés par le changement climatique²⁴

La Déclaration de Johannesburg sur le développement durable à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu en septembre 2002 mentionnait que « les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices et les pays en développement, de plus en plus vulnérables, et la pollution d'air, de l'eau et du milieu marin continue de priver des millions d'individus d'une existence convenable ».

Le changement climatique change le monde. Les conséquences de cette mutation sont plus dommageables dans les pays en développement en raison de leur situation géographique, des conditions climatiques extrêmes, de leur forte dépendance à l'égard des ressources naturelles et de leur capacité d'adaptation limitée.

Les personnes les plus affectées sont celles qui sont déjà confrontées à la pauvreté, à l'insécurité et à l'exclusion. De plus en plus de personnes sont touchées par la progression de la désertification, la hausse du niveau des mers, les inondations ou les sécheresses. Le nombre d'événements météorologiques extrêmes est également en augmentation. En particulier, dans les pays d'Afrique australe, d'Asie ou d'Amérique latine, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices.

Les régions pauvres de la planète sont particulièrement touchées par ces phénomènes parce qu'elles n'ont pas la possibilité ni les moyens de se protéger ou de s'adapter de manière adéquate aux risques encourus. L'accès à l'eau potable devient plus difficile – le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a estimé en 2001 que 1,7 à 5 milliards de personnes seront touchées par la pénurie d'eau d'ici à l'horizon 2025, la santé des populations pauvres se détériore et la sécurité alimentaire est menacée dans de nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

L'élévation du niveau de la mer compte parmi les plus grandes menaces engendrées par le changement climatique. Les zones côtières de faible altitude tout comme les deltas des fleuves et les îles, représentent les régions les plus affectées par cette évolution d'autant plus qu'elles constituent généralement les zones les plus peuplées du monde, notamment en Asie du Sud et du Sud-Est. Selon un rapport de l'OCDE²⁵, les villes portuaires sont particulièrement vulnérables aux événements climatiques extrêmes. Dans les pays en développement et émergents, quelque 40 millions de personnes vivant dans des villes côtières sont déjà exposées au risque d'inondation. Compte tenu de la croissance démographique de ces villes, ce nombre augmentera considérablement d'ici la moitié du 21^e siècle.

En dépit des progrès réalisés en termes d'adaptation et de prévention, notamment dans certaines régions d'Asie par l'intermédiaire de recours à des dispositifs d'alerte précoce, beaucoup de pays vulnérables demeurent désarmés face aux conséquences du changement climatique faute de ressources financières insuffisantes, au sous-développement de leurs infrastructures, à la faiblesse de leurs institutions, aux disparités de revenus et à des capacités techniques lacunaires.

La propension d'adaptation est particulièrement limitée dans les petits états insulaires, qui sont les plus vulnérables à l'élévation du niveau de la mer. En outre, en Afrique, un quart de la population vit à moins de 100 km de la côte. Les plus grandes villes africaines sont situées sur des côtes très exposées à la montée du niveau de la mer, à l'érosion côtière et à des épisodes météorologiques extrêmes.

Des conditions météorologiques imprévisibles ont également un fort impact sur la pêche et l'agriculture, qui sont les moyens de subsistance de personnes particulièrement vulnérables à travers le monde qui de surcroît ne disposent généralement pas des capacités humaines, financières et institutionnelles susceptibles de répondre de manière préventive aux conséquences directes et indirectes du changement climatique.

Le réchauffement climatique et la dégradation de l'environnement frappent d'abord et plus durement les personnes défavorisées des zones rurales. En effet trois quarts de la population rurale vit sous le seuil de pauvreté, dont 86% n'ont pour seul et unique moyen de subsistance la culture des sols. Cette population, estimée à quelque 1,5 milliards de personnes, est d'autant plus vulnérable qu'elle n'a quasiment pas la possibilité de diversifier ses revenus et ne peut pas avoir recours à un quelconque système d'indemnisation pour compenser les pertes de récoltes en l'absence de tout système de sécurité sociale

²⁴ Atlas des migrations environnementales (2016), Diana Ionesco, Daria Mokhnacheva, François Gemenne

²⁵ Ranking Port Cities with high exposure and vulnerability to Climate Extremes (2008), OECD

ce qui les expose au risque de mal- ou de sous-nutrition au gré de la survenance d'épisodes climatiques dévastateurs.

2.2.2.3.2. Pauvreté, chocs sanitaires et changement climatique

En règle générale, la population des pays en voie de développement ne dispose pas de la possibilité de recourir à des assurances couvrant les sinistres occasionnés par des catastrophes naturelles. De nouveaux instruments financiers et d'assurance pourraient y remédier à l'instar de la titrisation des risques de catastrophe (également connue sous le nom de « cat bonds ») ou des contrats d'assurance qui adoptent des approches innovantes permettant de transférer les risques des gouvernements et des éventuelles compagnies d'assurance locales.

En outre, plusieurs grandes compagnies d'assurance internationales tentent de diversifier leurs portefeuilles de risques climatiques en assurant certains événements naturels dans les pays en voie de développement. La micro-assurance pourrait également constituer un élément de solution pour répondre à ces enjeux.

Dans son « Rapport sur le développement dans le monde 2010 », la Banque mondiale estime que les pays en voie de développement supporteront 75 à 80% du coût des dommages causés par le changement climatique.

Les pays les plus pauvres portent le fardeau le plus lourd en termes de pertes de vies humaines (96% des décès dus aux catastrophes naturelles se produisent dans les pays en voie de développement (Banque mondiale 2001) ; depuis 2010, les décès liés aux catastrophes climatiques étaient sept fois plus élevés dans les pays en développement que dans les pays riches²⁶) et d'impact négatif sur les investissements et l'économie. En effet, il n'est pas rare que le processus de développement soit retardé de plusieurs décennies après la survenance d'un événement climatique extrême.

Les chocs sanitaires sont intimement liés au développement de la pauvreté et des impacts du changement climatique, principalement pour trois raisons.

Premièrement, les principales maladies affectant les populations défavorisées telles que le paludisme et la diarrhée sont susceptibles de progresser face au changement climatique. Deuxièmement, les dépenses de santé sont de nature régressive dans la mesure où les pays en voie de développement ne jouissent pas d'une protection sociale et d'un système de santé universel. De ce fait, les dépenses de santé font basculer près de 100 millions de personnes dans la pauvreté chaque année et la perte de revenus pour la personne malade peut avoir un impact majeur sur les perspectives familiales (OMS 2013).

Troisièmement, les enfants sont plus vulnérables aux chocs sanitaires pouvant entraîner des séquelles irréversibles susceptibles d'atténuer leurs revenus tout au long de leur vie et d'engendrer la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre.

En conclusion, le changement climatique touche principalement les couches les plus pauvres de la population. A cet égard, l'adaptation et la résilience au changement climatique devraient être intégrées et priorisées dans les stratégies globales de réduction de la pauvreté et de développement durable.

2.2.3. Migrations environnementales

Le changement climatique et les migrations environnementales qui en résultent constituent l'un des plus grands défis de notre époque. Ceux qui en souffrent le plus sont les personnes défavorisées et marginalisées des pays dits en développement en raison de capacités de résilience et d'adaptation restreintes.

Selon le Conseil norvégien pour les réfugiés et le Centre international de surveillance des migrations internes (« IDMC » Internal displacement monitoring centre), on dénombre depuis 2008 en moyenne 26,4 millions de personnes déplacées chaque année en raison du changement environnemental et climatique, principalement dans les pays du Sud. Rien qu'en 2018, plus de 17,2 millions de personnes dans 142 pays ont dû abandonner leur domicile en raison de 1.579 événements climatiques extrêmes

²⁶ Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, « Economic losses, poverty & disasters 1998-2017 »

(IDMC 2019). En 2020, le Bangladesh, la Chine et les Philippines ont chacun comptabilisé plus de 4 millions de réfugiés suite à des catastrophes naturelles (IDMC 2021).

Il est difficile d'établir des prévisions fiables sur le nombre de personnes qui seront effectivement contraintes de migrer en raison des effets du changement climatique. Les changements climatiques et environnementaux sont rarement la seule raison poussant les personnes à quitter leurs pays d'origine, mais constituent généralement un facteur aggravant en complément de conditions de vie souvent précaires dues à un accès limité à des parcelles agricoles exploitables, à un niveau d'éducation fragmentaire, à des services de santé inaccessibles ou encore à l'impossibilité de recourir à des sources de revenus complémentaires.

Selon l'édition 2021 du rapport Groundswell publié par la Banque mondiale, le changement climatique pourrait être responsable de la migration interne de quelque 216 millions de personnes à l'horizon 2050.

Le réchauffement climatique, l'assèchement des terres et la montée du niveau des mers risque d'exacerber la lutte pour les ressources vitales et de délayer l'esprit communautariste de ces populations. Les migrations saisonnières qui sont déjà monnaie courante en réponse aux mauvaises récoltes, risquent de se muer en migrations permanentes.

Un large consensus scientifique se dégage actuellement sur le fait que le changement climatique entraîne des effets négatifs importants sur la sécurité des Etats, des sociétés et des individus, et que ces effets s'intensifient à un rythme rapide. Les liens entre les conflits et le changement climatique sont complexes et ne peuvent s'expliquer de manière mono causale.

Les régions et les populations vulnérables devraient faire preuve de plus de résilience face aux conséquences du changement climatique en identifiant les risques et en prenant des mesures de prévention et d'adaptation.

Les programmes de développement qui renforcent la résilience globale des personnes touchées sont nombreux. Les stratégies d'adaptation dans les pays ou régions impactées par le changement climatique nécessitent un soutien non seulement financier mais aussi technique.

Les pires scénarios peuvent encore être évités par le biais de politiques et de stratégies coordonnées et appropriées en termes de réduction des risques de catastrophes, d'aide au développement, de renforcement de la résilience des communautés autochtones et ce, de concert avec la mise en œuvre de mesures efficaces d'atténuation du changement climatique.

2.2.4. Financement climatique international

Les pays développés peinent à tenir leurs engagements en matière de soutien financier à l'attention des pays en voie de développement dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

A titre d'illustration, les pays industrialisés se sont engagés en 2009 à distribuer 100 milliards de dollars par an aux pays les plus pauvres pour soutenir l'action climatique²⁷ par l'intermédiaire du « Fonds vert pour le climat ». Or, cet objectif n'a pas été atteint. En effet, selon l'OCDE, à peine quelque 80 milliards de dollars ont été mobilisés pour 2019. La déclaration finale de la COP26 constate « avec grand regret » que cette promesse n'est pas tenue et demande que ce seuil soit atteint « de toute urgence » d'ici 2025, date à laquelle cette contribution financière devrait être majorée. Toutefois, aucune compensation n'est prévue pour combler le solde déficitaire par rapport aux engagements convenus initialement.

Selon des estimations s'appuyant sur une étude publiée par la Banque mondiale en 2010²⁸, le coût de l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement se situe entre 70 et 100 milliards de dollars par an pour la période 2010-2050. Or, d'après un rapport du Programme des Nations Unies pour l'environnement²⁹ le coût réel de l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement se situerait plutôt entre 140 à 300 milliards de dollars par an en 2030 et entre 280 à 500 milliards de dollars par an en 2050.

²⁷ <https://www.greenclimate.fund/about/resource-mobilisation>, <https://climatefundsupdate.org/the-funds/green-climate-fund/>

²⁸ World Development Report 2010: Development and Climate Change, World Bank

²⁹ Cost of adapting to climate change could hit \$500B per year by 2050 (2016), UNEP Report

Les contributions du Luxembourg au financement climatique correspondent à des subventions et se sont élevées à 0,07% de son revenu national brut (RNB) en 2018 ce qui place le Luxembourg en cinquième position en Europe derrière la Suède, la Norvège, l'Allemagne et les Pays-Bas. En 2018, le Luxembourg a déclaré un financement climatique de 110 millions d'euros, dont 74% correspondaient à des financements non concessionnels (OOF³⁰) et 26% (soit 28 millions d'euros) à des subventions. Hormis les subventions, les prêts concessionnels (inférieurs au taux du marché), les fonds propres et les autres instruments de financement éligibles à l'aide publique au développement (APD) n'ont pas été utilisés pour le financement climatique par le Luxembourg en 2018. Sur ces 110 millions, 67 millions (61%) ont été consacrés à l'adaptation et 43 millions (39%) à l'atténuation des émissions de CO₂.

Dans son rapport d'activité de 2020, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAE) déclare que : « le programme gouvernemental 2018-2023 stipule qu'afin de consolider ses atouts et de maximiser son impact, le Luxembourg maintiendra son objectif d'allouer 1% de son revenu national brut à l'aide publique au développement (APD). L'APD sous forme de dons sera privilégiée, tout en renforçant le rôle de la coopération comme acteur-catalyseur pour la mobilisation de ressources supplémentaires. Le Luxembourg continuera d'appliquer l'additionnalité des fonds mobilisés pour le financement climatique et pour l'accueil de réfugiés au Luxembourg, renforçant ainsi son image de marque et son influence sur la scène internationale en tant que leader du développement. »

En 2020, l'APD devait s'élever à 433 millions d'euros. En raison de la crise sanitaire et de son impact sur l'économie du pays, le gouvernement a décidé de plafonner les dépenses d'APD en 2020 afin de maintenir le ratio d'APD à un maximum de 1,03% du Revenu National Brut (RNB) réévalué à la baisse. L'APD s'est ainsi élevée à environ 390 millions d'euros. Un nouveau cadre de partenariat stratégique a récemment été signé entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) et la Coopération luxembourgeoise pour la période 2022 à 2025 portant ainsi à 32 millions d'euros l'enveloppe mobilisée sur ces quatre années.

Le gouvernement luxembourgeois a présenté le 26 juillet 2021 la stratégie d'allocation des ressources du financement climatique international (FCI) pour le Luxembourg pour la période 2021-2025. En allouant 200 millions d'euros d'ici à 2025 pour le financement international du climat (ce qui correspond à une augmentation significative par rapport aux 120 millions d'euros engagés pour la période 2014-2020 et s'ajoutant à l'APD qui représente environ 1% du RNB), le Luxembourg jouit ainsi de deux sources de financement distinctes pour investir dans la lutte contre le changement climatique dans les pays les moins avancés, les petits Etats insulaires et les pays en développement. Une partie importante de cette enveloppe est destinée à soutenir les fonds multilatéraux, notamment le Fonds vert pour le climat (qui perçoit une contribution de 40 millions d'euros) et à financer des projets bilatéraux, notamment par le biais d'une allocation de 25 millions d'euros destinés à des projets d'ONG luxembourgeoises.

Le FCI s'appuie sur les évolutions récentes des négociations sur le climat, notamment sur les dispositions de l'Accord de Paris pour définir ses axes prioritaires, en conformité avec la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. Le FCI complète également les actions menées au niveau national pour promouvoir la transition verte, notamment le plan national intégré pour l'énergie et le changement climatique (PNEC) pour 2021-2030, le troisième plan national de développement durable (PNDD) et la stratégie nationale de financement durable adoptée en début d'année.

L'organisation humanitaire Care International a analysé les rapports contenant des informations sur les financements climatiques prévus par les pays soumis à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) dans le cadre de l'Accord de Paris. Bien que le Luxembourg figure en tête du classement réalisé par cette organisation, celle-ci estime que des efforts doivent encore être consentis : « Peu d'informations spécifiques sont fournies sur les projets, programmes et pays

30 Définition de l'OECD : « Les autres flux officiels (OOF) sont définis comme des transactions du secteur officiel qui ne répondent pas aux critères de l'aide publique au développement (APD). Les OOF comprennent : les dons aux pays en développement à des fins de représentation ou à des fins essentiellement commerciales ; les transactions bilatérales officielles destinées à promouvoir le développement, mais dont l'élément de don est inférieur à 25% ; et les transactions bilatérales officielles, quel que soit leur élément de don, dont l'objectif principal est de faciliter les exportations. Cette catégorie comprend, par définition : les crédits à l'exportation accordés directement à un bénéficiaire de l'aide par une agence ou une institution officielle (crédits à l'exportation directs officiels) ; l'acquisition nette par les gouvernements et les institutions monétaires centrales de titres émis par les banques multilatérales de développement aux conditions du marché ; les subventions (dons) au secteur privé pour adoucir ses crédits aux pays en développement ; et les fonds de soutien à l'investissement privé. »

bénéficiaires qui seront financés ou sur la manière dont ils cibleront les populations les plus vulnérables, ce qui nuit à la prévisibilité et à la clarté du soutien futur. Sur l'intégration de la justice entre les sexes, seule une phrase est incluse. La stratégie s'engage à garantir l'égalité dans le soutien à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, mais ne fournit pas d'informations quantitatives ou qualitatives montrant comment cela sera réalisé. La plupart des financements climatiques du Luxembourg à ce jour ont été déclarés comme étant transversaux, ce qui signifie que des changements dans les pratiques de déclaration seraient nécessaires pour déterminer avec précision l'allocation des fonds futurs aux objectifs d'adaptation et d'atténuation. Le financement du climat sera supérieur à l'APD de 1% du RNB et peut donc être considéré comme nouveau et additionnel. »

Le projet de budget sous revue réitère l'engagement du Luxembourg à consacrer 1% de son revenu national brut au développement et à la coopération.

Jusqu'à présent, le droit international ne prévoit aucune obligation contraignante en termes de contribution au financement climatique pour la prise en charge des dommages et pertes liés au climat. La création d'un Fonds mondial similaire au « Fonds vert pour le climat », qui recueillerait des contributions obligatoires pour compenser les dommages et pertes climatiques, pourrait s'avérer utile pour remédier à cette lacune.

*

3. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il est nécessaire de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et les garanties financières accordées par l'Etat. La dette publique et les fonds spéciaux sont examinés en détail aux chapitres 4 et 5 du présent avis.

3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat

3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2021

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2021 se présente de la manière suivante :

Tableau 9 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2021)

<i>ACTIF</i>		<i>30.09.2020</i>	<i>30.09.2021</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2020/21 en EUR</i>	<i>Variation 2020/21 en %</i>
1	ACTIF CIRCULANT	2.526.607.686	2.851.350.411	38%	324.742.724	13%
	1.1 Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.801.217.098	2.137.101.538	28%	335.884.441	19%
	1.2 Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	725.390.589	714.248.872	10%	-11.141.716	-2%
2	ACTIF IMMOBILISE	3.893.715.693	4.653.184.621	62%	759.468.928	20%
	2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	3.893.715.693	4.653.184.621	62%	759.468.928	20%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		6.420.323.380	7.504.535.032	100%	1.084.211.652	17%

<i>PASSIF</i>		<i>30.09.2020</i>	<i>30.09.2021</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2020/21 en EUR</i>	<i>Variation 2020/21 en %</i>
1	PASSIF CIRCULANT	2.526.607.686	2.851.350.411	38%	324.742.724	13%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-11.342.133.432	-12.849.253.987	-171%	-1.507.120.555	13%
	1.1.1 Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	3.216.240.940	2.975.842.767	40%	-240.398.174	-7%
	1.1.2 Solde opérationnel	-1.634.069.922	-979.942.712	-13%	654.127.210	-40%
	1.1.3 Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	195.999.388	232.656.282	3%	36.656.894	19%
	1.1.4 Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-13.120.303.838	-15.077.810.324	-201%	-1.957.506.486	15%
1.2	Fonds de tiers	13.868.741.119	15.700.604.398	209%	1.831.863.279	13%
	1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	748.437.280	622.794.074	8%	-125.643.206	-17%
	1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat	13.120.303.838	15.077.810.324	201%	1.957.506.486	15%
2	PASSIF IMMOBILISE	3.893.715.693	4.653.184.621	62%	759.468.928	20%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	3.893.715.693	4.653.184.621	62%	759.468.928	20%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		6.420.323.380	7.504.535.032	100%	1.084.211.652	17%

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2021, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 7.504,54 millions d'euros. Les actifs de l'Etat se répartissent en trois grandes catégories : l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière (2.137,10 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (714,25 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (4.653,18 millions d'euros).

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2021 l'actif immobilisé comporte des aides accordées sous forme d'avances remboursables pour un montant de 168,79 millions d'euros en vertu de la loi modifiée du 3 avril 2020 pour soutenir les entreprises et personnes physiques qui subissent des difficultés financières temporaires liées au COVID-19.

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2021, l'encours de la dette publique se chiffrait à 15.077,81 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 622,79 millions d'euros.

Au 30 septembre 2021, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 15.700,60 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 7.504,54 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 8.196,07 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2020, le total des passifs financiers a augmenté de quelque 1.084 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'Etat, des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat et du solde opérationnel.

En ce qui concerne le solde opérationnel, ce dernier reste négatif et se compose de la manière suivante :

	30.09.2019	30.09.2020	30.09.2021
Réserve budgétaire ³¹ suivant compte général	-1.498.121.577	-225.207.331	-2.205.466.227
Solde des opérations de l'exercice en cours	-258.553.871	-1.409.425.632	1.248.261.178
Avances sur exercice en cours ou à venir	0	0	-23.268.483
Ordonnances provisoires	8.937	0	0
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	474.840	563.040	530.820
Total	-1.756.191.671	-1.634.069.922	-979.942.712

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

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté de quelque 654 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2020. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient des recettes d'emprunts nouveaux pour un montant de 1.983,97 millions d'euros.

La hausse des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat résulte quant à elle principalement de l'évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse au cours des douze derniers mois (analysée plus en détail au point 3.2.2 du présent avis).

3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat

Les « fonds propres » de l'Etat se composent des réserves primaires reprises au passif circulant et des réserves secondaires au passif immobilisé.

Les réserves primaires de l'Etat comprennent les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire actuelle (solde opérationnel) et les réserves disponibles des Services de l'Etat à gestion séparée.

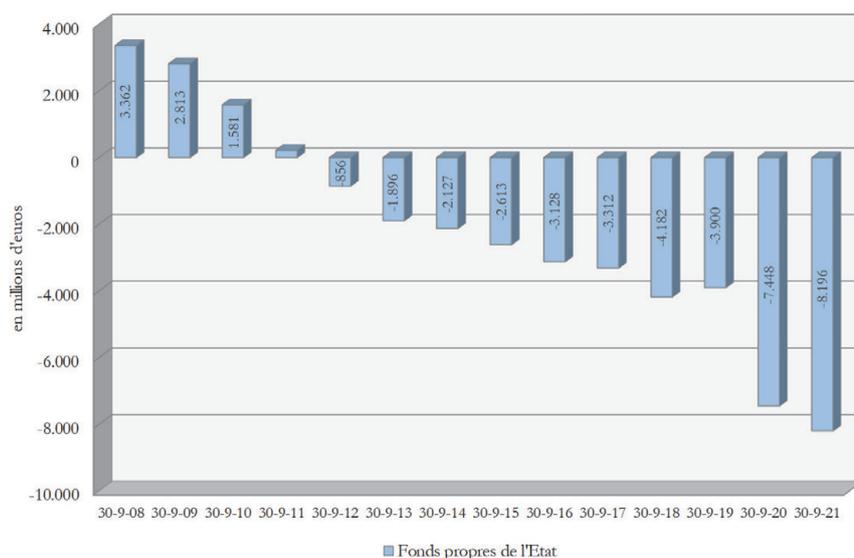
Comme les recettes d'emprunt contribuent à constituer la réserve budgétaire (et jadis les avoirs des fonds spéciaux) et par là les réserves primaires de l'Etat, il y a lieu d'en déduire l'encours de la dette publique (et des billets à ordre) pour le calcul des « fonds propres » de l'Etat.

Les réserves secondaires de l'Etat représentent la contrepartie des actifs financiers acquis au moyen de crédits budgétaires. Par opposition aux réserves primaires, figurant au passif circulant, les réserves secondaires ne sont pas destinées à être consommées à court ou moyen terme.

Le graphique suivant reprend l'évolution des « fonds propres » de l'Etat pour les années 2008 à 2021 tels qu'ils ressortent des rapports mensuels de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre.

³¹ représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

Graphique 10 : Evolution des « fonds propres » de l'Etat



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

Il en découle que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué progressivement de 3.361,55 millions d'euros en 2008 à -8.196,07 millions d'euros en 2021, sauf pour l'année 2019 où une légère hausse (282,08 millions d'euros) a été constatée. Cette régression résulte essentiellement de l'évolution des réserves primaires. Depuis 2012, les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs.

3.2. Participations de l'Etat

3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat

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

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

Tableau 11 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé cotées en bourse

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
APERAM S.A.	0,56%	2.357.159
ARCELOR MITTAL S.A.	1,26%	3.996.166
BNP PARIBAS S.A.	1,03%	25.749.024
SES S.A. FDR	1,09%	7.609.098
SES S.A. (actions B)	11,58%	80.633.644
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions A)	40,12%	12.425.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions B)	0,31%	95.051
Total en euros		132.865.141

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 12 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé non cotées en bourse

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
Secteur des finances		
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	26.000.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.215
BIL S.A.	10,00%	14.607.600
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions I)	100,00%	8.374.828
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions J)	72,01%	1.726.004
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A)	100,00%	3.283.681
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A bis)	66,98%	1.943.257
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions B)	31,96%	5.713.811
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	21,20%	3.005.850
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	37.709.358
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
LUXTRAM S.A.	66,67%	4.000.000
MASTER LEASECO S.A.	8,32%	718.542
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	100,00%	7.577.000
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	1,96%	1.022.584
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	4.500.000
Secteur de l'économie		
DIGITAL TECH FUND	24,56%	37.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST DEVELOPMENT S.A.	38,58%	2.407.020
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	n.a.	5.829.571
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
WDP LUXEMBOURG S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	45,00%	10.422.000
TECHNOPORT S.A.	55,08%	5.420.000
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENCEVO S.A.	28,00%	25.469.300
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Divers		
6ZERO1	50,25%	101.000

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	100,00%	119.500.000
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	20.000.000
NORDSTAD ENTWECKLUNGSGESELLSCHAFT S.A R.L.	100,00%	2.000.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	47.496.429
WSA S.A R.L.	100,00%	1.000.000
Total en euros		639.722.115

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 13 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>	<i>Capital appelé</i>	<i>Capital versé</i>
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	60.020.000	12.520.000	12.520.000
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,13%	327.878.318	29.244.304	29.244.304
EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM)	0,25%	1.749.000.000	199.890.000	199.890.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.608.295.290	402.073.822	402.073.822
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,30%	366.532.662	21.986.606	11.327.908
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	376.313.689	18.857.358	18.857.358
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	60.195.181	12.004.491	12.004.491
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,11%	292.341.143	19.075.811	19.075.811
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,10%	20.584.679	20.584.679	20.584.679
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.906.279	361.931	253.535
Total en euros		4.883.987.432	738.971.674	728.204.580

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En outre, l'Etat détient des participations directes dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale pour un montant de 1.779,87 millions d'euros. La Cour ne reproduit plus le tableau des participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics, étant

donné que la Trésorerie de l'Etat ne dispose pas d'informations quant à la valeur nominale de la plupart de ces participations.

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

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 4.155,78 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.883,99 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (728,20 millions d'euros).

3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat

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

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

Ainsi, le portefeuille des participations de l'Etat peut être évalué à 4.464,18 millions d'euros au 30 septembre 2021, ce qui représente 6,44% du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 38,92 millions d'euros, vu que l'augmentation des quotes-parts du FMI en 2011 a fait l'objet d'un dépôt auprès de la BcL et non d'une dépense budgétaire.

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

Tableau 14 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2020			
APERAM S.A.	450.000	24,04	10.818.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	11,38	147.860.435
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	30,98	398.788.009
SES S.A.	70.594.193	6,08	193.827.687
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	222,00	20.784.116
			772.078.247
Situation au 30/09/2021			
APERAM S.A.	450.000	47,88	21.546.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	26,46	343.674.202
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	55,44	713.762.945
SES S.A.	70.594.193	7,70	245.617.119
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	314,00	29.397.353
			1.353.997.619
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2020/2021:			581.919.371
Variation 2020/2021 en %:			75,37%

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

En appliquant la cote officielle de la Bourse de Luxembourg, la Cour constate une différence entre la valeur de marché calculée et celle reprise au bilan financier de l'Etat du 30 septembre 2021 (1.355,31 millions d'euros), attribuable à la cotation de la Société Electrique de l'Our S.A.

Au cours des douze derniers mois, les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une augmentation de 75,37% de leur valeur de marché, notamment due à une hausse du cours des actions de BNP Paribas S.A. et d'ArcelorMittal S.A.

Au 30 septembre 2021, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 146 millions d'euros, soit de -17%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

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

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2020 et le 30 septembre 2021.

Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2020/2021)

Dénomination	Taux de participation en 2020	Valeur nominale de la participation en 2020	Taux de participation en 2021	Valeur nominale de la participation en 2021	Variation par rapport à 2020
APERAM S.A.	0,54%	2.357.196	0,56%	2.357.159	-37
ARCELOR MITTAL S.A.	1,18%	3.954.775	1,26%	3.996.166	41.391
SES S.A. (actions B)	11,58%	83.238.528	11,58%	80.633.644	-2.604.884
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	21.000.000	n.a.	26.000.000	5.000.000
DIGITAL TECH FUND	24,41%	20.750	24,56%	37.000	16.250
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions I)	100,00%	5.618.896	100,00%	8.374.828	2.755.932
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	n.a.	1.300.000	n.a.	5.829.571	4.529.571
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000	0,00%	0	-1.512.000
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200	21,20%	3.005.850	1.249.650
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	33.707.143	51,07%	47.496.429	13.789.286
WSA S.A R.L.	0,00%	0	100,00%	1.000.000	1.000.000
LUXEMBOURG MEDIA AND DIGITAL DESIGN CENTRE	0,00%	0	66,67%	10.000	10.000
LUXEMBOURG SPACE AGENCY FOUNDATION	0,00%	0	100,00%	2.000.000	2.000.000
OFFICE DU DUCROIRE	100,00%	54.302.397	100,00%	79.777.397	25.475.000
SOCIETE NATIONALE DES CHEMINS DE FER LUXEMBOURGEOIS	94,00%	326.227.879	94,00%	326.227.940	61
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,20%	162.590.092	0,30%	366.532.662	203.942.570
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	40.000.000	0,20%	60.020.000	20.020.000
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,11%	275.054.500	0,13%	327.878.318	52.823.818
EUROPEAN STABILITY MECANISM	0,25%	1.751.900.000	0,25%	1.749.000.000	-2.900.000
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,05%	8.255.039	0,10%	20.584.679	12.329.640

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

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

- Au niveau des participations dans le capital de **sociétés de droit privé**
 - Le Grand-Duché de Luxembourg a contribué à la **Plateforme du financement climatique Luxembourg-BEI**, qui investit dans des projets ayant un fort impact en matière de lutte contre les changements climatiques.
 - En janvier 2021, la **Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A.** a décidé d'augmenter son capital social de 27 millions d'euros par incorporation de réserves, sans émission d'actions nouvelles, mais par augmentation du pair comptable des actions.
- Au niveau des participations dans le capital de **fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics** autres que du domaine de la sécurité sociale
 - L'Etat a augmenté le capital de l'**Office du Ducroire (ODL)** de 20 millions d'euros. En outre, l'ODL a procédé à une augmentation de capital de 5,48 millions d'euros par incorporation de réserves.
- Au niveau des participations dans le capital **d'institutions financières internationales**
 - L'Etat luxembourgeois a souscrit 16.600 actions nouvelles qui lui ont été allouées dans le cadre de la septième augmentation générale du capital de la **Banque africaine de développement**.
 - Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a automatiquement mis un terme à son statut de membre de la **Banque européenne d'investissement (BEI)** et à sa participation au capital souscrit de la banque. Les 27 Etats membres actionnaires restants ont convenu de remplacer la part du Royaume-Uni dans le capital souscrit de la BEI. Cette opération a consisté, d'une part, en une augmentation du capital callable des 27 Etats membres et d'autre part, en une incorporation au capital appelé d'une partie des réserves de la BEI.

3.3. Garanties accordées par l'Etat

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

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

Tableau 16 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2020</i>
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	1.916.633
BEI - Fonds de garantie européen Covid-19	Loi du 20 juin 2020	45.000.000	135.660
Centre Hospitalier de Luxembourg	Loi modifiée du 10 décembre 1975	n.d.	22.475.741
Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique	Loi modifiée du 17 avril 1998	n.d.	7.398.860
Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	n.d.	2.186.599
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997	500.000.000	65.775.000
		130.000.000	130.000.000
		50.000.000	50.000.000
		196.100.000	0
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 7 décembre 2015	4.000.000	799.999

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2020</i>
Commission européenne – programme SURE	Loi du 20 juin 2020	105.000.000	76.856.750
Corps grand-ducal d'incendie et de secours		-	22.500
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011	2.700.000.000	1.663.254.481
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	598.801.906
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	529.487.329
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002	136.200.000	140.606.028
		67.400.000	220.925
		83.000.000	75.739.520
		59.500.000	54.456.670
		58.000.000	413.107
		36.700.000	35.243.490
		136.250.000	109.020.490
		140.000.000	70.646.923
		12.000.000	1.253.457
		5.762.000	3.847.501
77.270.000	0		
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998	15.000.000	12.209.735
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	1.085.000.000
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi du 24 avril 2017	120.000.000	39.527.328
Fonds monétaire international – nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 17 décembre 2010	600.004.867	600.004.867
Fonds monétaire international – prêt bilatéral	Loi du 23 décembre 2016	2.060.000.000	2.060.000.000
Instituts culturels, établissements publics et personnes morales de droit privé du domaine culturel	Projet de loi n° 7473 relatif au patrimoine culturel	n.d.	79.534.280
My Energy G.I.E.		200.000	0
		89.118	89.118
Office du Ducroire	Loi modifiée du 4 décembre 2019	n.d.	639.448.209
Prêts en faveur de l'économie luxembourgeoise (Covid-19)	Loi modifiée du 18 avril 2020	2.500.000.000	148.537.720
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	n.d.	204.571
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation	Loi modifiée du 19 décembre 2003	n.d.	3.745.829
SERVIOR	Loi modifiée du 23 décembre 1998	7.054.142	112.934
		5.854.000	2.710.057
		4.188.986	3.206.641
		7.073.283	5.582.060
			3.563.936
		1.005	

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2020</i>
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977	n.d.	461.160
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	3.511.939	3.517.356
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006	20.000.000	0
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006	25.000.000	0
WDP Luxembourg S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	Lettres de garantie à première demande	n.d.	14.349.784
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	10.215.500
International Climate Finance Accelerator (IFCA)		2.000.000	623.260
Office du Ducroire – Covid-19		145.170.000	144.017.080
	Total en euros	13.167.828.335	8.497.222.001

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 8.497,22 millions d'euros au 31 décembre 2020. Ce montant est en progression de 574,28 millions d'euros par rapport à 2019.

Toutefois aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2022. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 9.132,06 millions d'euros au 31 décembre 2020, ce qui représente 14,22% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

Dans ce qui suit, la Cour met en exergue certaines garanties accordées par l'Etat dans le contexte de la crise du COVID-19.

En vertu de la loi modifiée du 18 avril 2020, l'Etat garantit les prêts bancaires accordés aux entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire suite à la pandémie du COVID-19 à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Au 31 août 2021, le montant total des prêts garantis par l'Etat s'élève à 161 millions d'euros (85% du montant des prêts éligibles). A noter que la garantie est rémunérée selon un barème qui dépend de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt.

Pour soutenir davantage l'exportation et le développement à l'international (y compris vers les marchés touchés par le COVID-19), l'Office du Ducroire a renforcé les mesures d'aide notamment par l'extension des garanties accordées en faveur des entreprises exportatrices luxembourgeoises.

Dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19, le gouvernement a été autorisé par la loi du 20 juin 2020 à accorder la garantie de l'Etat

- à la Commission européenne au titre de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence « SURE », pour un montant de 105 millions d'euros ainsi qu'
- à la Banque européenne d'investissement au titre du Fonds de garantie européen COVID-19, pour un montant de 45 millions d'euros.

4. DETTE PUBLIQUE

Dans ce qui suit, la Cour retrace dans un premier temps l'envergure et la composition de la dette actuelle de l'Etat central et elle fera une projection de la dette en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique ainsi que l'évolution de la dette publique telle que retenue au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 - 2025.

4.1. Dette de l'Etat central

4.1.1. Dette actuelle

Au 30 septembre 2021, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 14.943,69 millions d'euros (21,55% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et du recours à des prêts bancaires.

La Cour reprend au tableau ci-dessous les principales caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires :

Tableau 17 : Caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires

	<i>Instrument</i>	<i>Emission</i>	<i>Montant</i>	<i>Echéance</i>
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	21.03.2012	1.000.000.000	21.03.2022
0,00% BEI	Emprunt	18.07.2017	150.000.000	18.07.2022
2,125% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	10.07.2013	2.000.000.000	10.07.2023
0,00% BCEE	Prêt bancaire	02.10.2018	500.000.000	02.10.2024
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.500.000.000	28.04.2025
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	13.11.2019	1.700.000.000	13.11.2026
0,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.02.2017	2.000.000.000	01.02.2027
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	24.03.2021	2.500.000.000	24.03.2031
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
2,75% GRAND-DUCHE	Placement privé	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

En outre, l'Etat a repris des prêts bancaires du Fonds Belval suite à un transfert d'ouvrages. Au 30 septembre 2021, l'encours de ces prêts s'élève à 43,69 millions d'euros.

Fin septembre 2021, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 0,49% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 25 jours.

La Cour tient à relever que l'Etat a émis au cours des douze derniers mois un emprunt obligataire d'une durée de 10 ans pour un montant nominal de 2.500 millions d'euros. Cet emprunt à taux d'intérêt négatif se base sur l'autorisation budgétaire de 2021 (2 milliards d'euros) et l'autorisation de la loi modifiée du 18 avril 2020 (500 millions d'euros).

Dans le cadre de la pandémie du COVID-19, le ministre ayant le Trésor dans ses attributions a été autorisé par l'article 6 de la loi modifiée du 18 avril 2020 « à émettre au cours de l'année 2020 ou des années subséquentes, un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 3 milliards d'euros.

L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ne s'applique pas aux recettes provenant de l'émission d'un emprunt au titre du présent article. »

Il s'ensuit que le ministre du Trésor peut en vertu de cette disposition recourir à l'émission d'emprunts en vue de couvrir les dépenses de fonctionnement courant. L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 prévoit en effet que « les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat. »

En décembre 2020, l'Etat a remboursé les deux certificats de trésorerie d'un montant total de 350 millions d'euros émis en juin 2020 pour faire face aux besoins de la Trésorerie de l'Etat. En outre, l'Etat a remboursé en mai 2021 un prêt de 150 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement destiné à l'assainissement énergétique d'infrastructures scolaires au Luxembourg.

4.1.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 43 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l'année 2022 ou des années ultérieures, un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 1.200 millions d'euros.

Il est autorisé en outre, à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 3.150 millions d'euros, en vue du remboursement du principal de la dette publique venant à échéance au cours des années 2022 et 2023. »

Le commentaire de l'article en question évoque que « dans l'esprit d'une plus grande transparence quant à l'évolution de la dette publique, il convient de distinguer entre d'une part, l'émission d'emprunts nouveaux qui viennent augmenter le niveau de la dette, et d'autre part, l'émission d'emprunts en vue du remboursement du principal de la dette publique (c'est-à-dire d'emprunts existants) venant à échéance, et qui sont finalement neutres par rapport au niveau de la dette. C'est cette approche qui est reflétée, depuis le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, par la scission de l'autorisation d'émission d'emprunts en deux volets complémentaires. »

Il est à noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2013 à 2021 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi au 30 septembre 2021, le gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 3.250 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2022-2025 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2021 au niveau de l'Administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. (...) 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. »

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte d'emprunts de 2.367 millions d'euros pour 2022 (dont 1.167 millions de refinancement), de 3.216 millions d'euros pour 2023 (dont 2.016 millions de refinancement), de 1.404 millions d'euros pour 2024 (dont 504 millions de refinancement) et de 2.200 millions d'euros pour 2025 (dont 1.500 millions de refinancement) tel qu'il ressort des articles 99.0.96.000 (produit d'emprunts nouveaux) et 99.0.96.003 (produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique) du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2021-2025.

Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat se présenterait de la manière suivante :

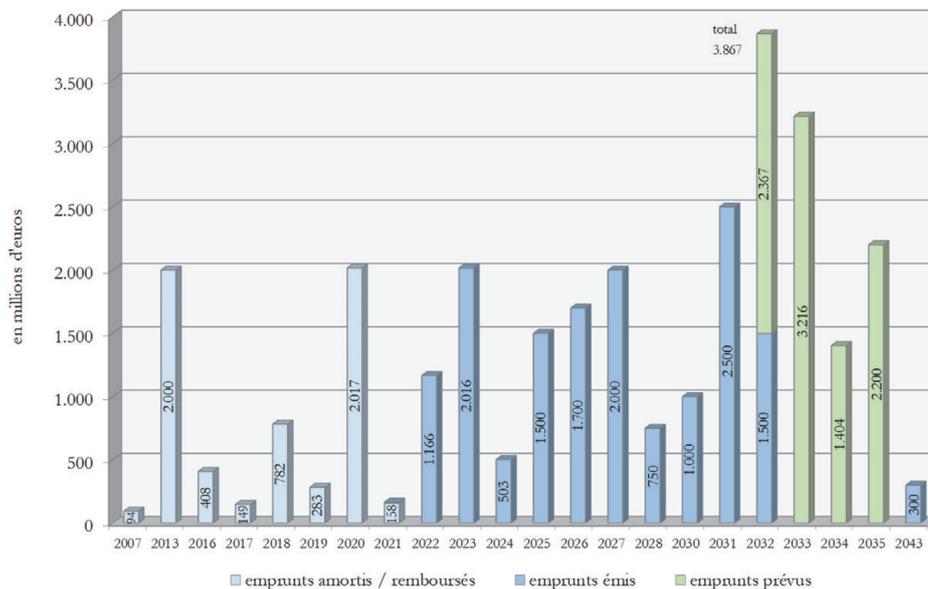
	<i>Encours au 31.12.</i>
2020	12.601.742.148
2021	14.935.566.488
2022	16.136.085.528
2023	17.336.088.830
2024	18.237.000.000
2025	18.937.000.000

Tableau : Cour des comptes

Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n°7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 50% au cours de la période 2020-2025.

Finalement, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses à charge du budget de l'Etat pour le remboursement / l'amortissement d'emprunts. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans.

Graphique 18 : Remboursement / amortissement d'emprunts (2007 - 2043)



Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2022 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2007 des remboursements d'un montant total de 5.891,87 millions d'euros ont été effectués. Désormais, la Cour constate une concentration de remboursements importants au cours des prochaines années. Ainsi l'Etat devra procéder à des remboursements d'emprunts de 5.193,69 millions d'euros jusque fin 2025.

4.2. Dette consolidée de l'administration publique

4.2.1. Considérations générales

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

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics 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.

A la fin de l'exercice 2020, la dette brute de l'administration publique se chiffrait à 15.895,1 millions d'euros, soit à 24,8% du PIB.

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration centrale	10.143,3	10.408,4	10.440,0	10.073,6	11.814,6	11.717,3	13.158,5	15.228,4
Administrations locales	936,9	978,5	1.033,6	974,3	901,0	871,7	799,0	825,1
Administrations de la sécurité sociale	-65,7	-55,4	-26,3	-23,0	-21,9	-6,2	20,6	-158,5
Dettes consolidées de l'administration publique	11.014,5	11.331,5	11.447,3	11.024,9	12.693,7	12.582,8	13.978,2	15.895,1

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

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. 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. 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).

La Cour note que l'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2021-2025. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 dispose 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 [...] ».

Au 31 décembre 2020, la réserve globale [du régime général d'assurance pension] a atteint environ 23 milliards d'euros, soit 35,7% du PIB. 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 0,7% du PIB dans le Fonds souverain intergénérationnel.

Les Administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total d'environ 46% du PIB, soit largement au-dessus du niveau des passifs découlant de la dette publique et la situation financière du secteur public – sur base nette – continue à être excédentaire. »

La Cour tient à rappeler que 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.

4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique

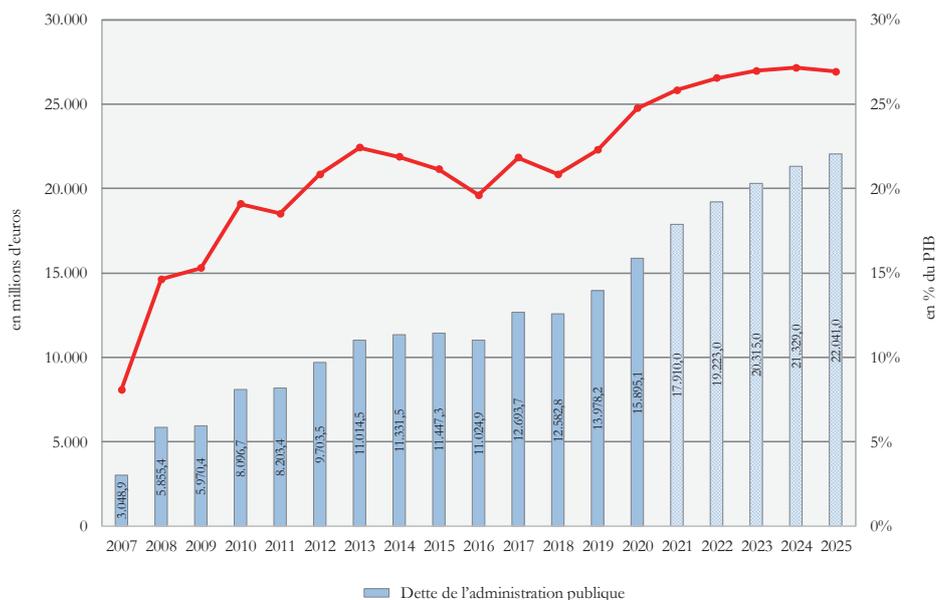
Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2007 à 2025 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2021-2025).

Tableau 19 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2007	3.048,9	8,1%	6.302,0
2008	5.855,4	14,6%	11.865,0
2009	5.970,4	15,3%	11.890,9
2010	8.096,7	19,1%	15.820,0
2011	8.203,4	18,5%	15.628,5
2012	9.703,5	20,9%	18.069,8
2013	11.014,5	22,4%	20.037,3
2014	11.331,5	21,9%	20.127,0
2015	11.447,3	21,1%	19.866,9
2016	11.024,9	19,6%	18.665,2
2017	12.693,7	21,8%	21.085,7
2018	12.582,8	20,8%	20.496,7
2019	13.978,2	22,3%	22.325,5
2020	15.895,1	24,8%	25.042,3
2021	17.910,0	25,8%	27.711,6
2022	19.223,0	26,6%	29.147,8
2023	20.315,0	27,0%	30.248,7
2024	21.329,0	27,2%	31.196,4
2025	22.041,0	26,9%	31.668,1

Sources chiffres : Stavec, PLPFP 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 20 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Stavec, PLPFP 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il découle du graphique ci-dessus que la dette de l'administration publique a fortement augmenté en 2008 suite à une prise de participation de l'Etat dans le capital des banques Fortis Banque Luxembourg (dont la dénomination sociale a été modifiée en BGL BNP Paribas) et BNP Paribas pour un montant total de 2,5 milliards d'euros dans le cadre de la crise financière.

Depuis 2008, la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) pour atteindre 13.978,2 millions d'euros fin 2019.

Pour ce qui est du ratio de la dette publique par rapport au PIB, celui-ci s'accroît pour atteindre 19,1% en 2010. Sur la période de 2010 à 2019, la dette publique en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut varie entre 18,5% et 22,4%. La régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à la croissance du PIB sur la période considérée.

Suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise, la dette publique augmente une deuxième fois considérablement et devrait se chiffrer à 17,9 milliards d'euros, soit 25,8% du PIB à la fin de l'exercice 2021.

La Cour tient à relever que l'Etat a procédé en 2020 et 2021 à des remboursements anticipés de prêts bancaires contractés par le Fonds Belval pour un montant total de 560,3 millions d'euros.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire haussière pour atteindre 22,0 milliards d'euros ou 26,9% du PIB fin 2025.

La Cour constate que la dette de l'administration publique 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 dans l'accord de coalition 2018-2023.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se financer à des taux d'intérêt faibles, voire négatifs. Ainsi l'accroissement de la dette publique ne s'accompagne pas d'une augmentation de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2021-2025, le coût lié au service de la dette publique demeure faible à environ 0,1% du PIB en moyenne sur la période 2022 à 2025.

Il y a lieu de souligner que les projections budgétaires sont entourées d'incertitudes importantes, pouvant entraîner des adaptations conséquentes pour une petite économie ouverte, largement dépendante des évolutions à l'étranger.

Selon la Cour, étant donné que le risque de nouvelles crises sanitaires, écologiques ou financières dans les prochaines années, voire décennies est réel, il faut d'ores et déjà réfléchir à l'élaboration d'une stratégie à moyen terme pour sortir de la spirale de l'endettement public afin d'être en mesure de réagir à une future crise.

Dans une optique de plus long terme, un assainissement des finances publiques sera nécessaire pour pouvoir affronter, dans les meilleures conditions, les défis futurs et notamment la hausse programmée des coûts liés au vieillissement de la population.

5. BUDGET DES RECETTES ET DES DEPENSES SUIVANT LES REGLES DE LA LEGISLATION SUR LA COMPTABILITE DE L'ETAT

5.1. 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 2022 par rapport au compte général provisoire de 2020 et au budget définitif de l'exercice 2021.

Tableau 21 : Evolution du projet de budget 2022 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2020 Compte général (euros)	2021 Budget définitif (euros)	2022 Projet de budget (euros)	Variation			
				2020/2022		2021/2022	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes courantes	16.595.435.753	16.738.915.803	19.417.240.265	2.821.804.512	17,00%	2.678.324.462	16,00%
Recettes en capital	93.112.532	143.445.400	96.942.500	3.829.968	4,11%	-46.502.900	-32,42%
Recettes des opérations financières	4.352.526.844	2.679.226.400	2.369.177.540	-1.983.349.304	-45,57%	-310.048.860	-11,57%
Recettes totales	21.041.075.130	19.561.587.603	21.883.360.305	842.285.175	4,00%	2.321.772.702	11,87%
Dépenses courantes	17.650.836.351	16.878.092.090	18.408.394.408	757.558.057	4,29%	1.530.302.318	9,07%
Dépenses en capital	2.830.792.354	2.466.734.092	2.583.750.651	-247.041.703	-8,73%	117.016.559	4,74%
Dépenses des opérations financières	2.539.705.321	233.565.350	1.223.010.100	-1.316.695.221	-51,84%	989.444.750	423,63%
Dépenses totales	23.021.334.026	19.578.391.532	22.215.155.159	-806.178.867	-3,50%	2.636.763.627	13,47%
Solde des recettes et dépenses	-1.980.258.897	-16.803.929	-331.794.854	1.648.464.043	-83,24%	-314.990.925	-

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2022, les dépenses courantes devraient progresser de 9,1% (augmentation de 1.530,3 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2021, alors que les recettes courantes augmenteraient de 16,0% (2.678,3 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient également augmenter de 4,7% (117,0 millions d'euros).

5.2. Mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie du COVID-19³²

Le Gouvernement a adopté toute une série de mesures afin d'atténuer l'incidence de la pandémie du COVID-19 au niveau sanitaire, social et économique sur le Grand-Duché.

En vue d'enrayer la propagation de ce virus au sein de la population, un confinement strict a été imposé à partir du 15 mars 2020 entraînant une paralysie des certains secteurs de l'économie luxembourgeoise.

Afin de soutenir les ménages et les entreprises touchés par le confinement, le Gouvernement a rapidement déployé toute une série de mesures discrétionnaires censées stabiliser et relancer l'économie.

Dans un premier temps, le Gouvernement a lancé dès le **25 mars 2020** le « paquet de stabilisation de l'économie » afin d'apporter des solutions concrètes aux effets immédiats de la crise.

Ce premier paquet avait notamment pour ambition d'apporter une réponse aux besoins de liquidités et aux difficultés de trésorerie des entreprises touchées par le confinement, de leur permettre d'accéder à des emprunts garantis par l'Etat et d'assurer le maintien de l'emploi.

³² Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 1 de son Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2020.

Une enveloppe de 8,8 milliards d'euros a été initialement allouée à ce paquet. Toutefois, suite au prolongement de certaines mesures et à l'adoption de mesures complémentaires en faveur des PME, des indépendants et des start-ups, cette enveloppe s'élève désormais à 10,4 milliards d'euros.

Ensuite, en date du 20 mai 2020, le Gouvernement a dévoilé un nouveau paquet de mesures dénommé « Neistart Lëtzebuerg » visant à soutenir les secteurs les plus affectés par la crise tout en promouvant une relance économique durable. Le coût de ce paquet est évalué à quelque 700 à 800 millions d'euros.

Ce paquet a principalement pour objectif :

- la création d'un fonds spécial dénommé « Fonds de relance et de solidarité » qui sert à soutenir financièrement les entreprises des secteurs les plus sévèrement touchés par la crise ;
- la mise à disposition de l'« aide de redémarrage pour le commerce de détail en magasin » (hors alimentation) qui s'adresse aux entreprises de commerce en détail de moins de 250 salariés ;
- le doublement de l'allocation de vie chère.

Finalement, le **13 novembre 2020**, le Gouvernement a introduit des mesures complémentaires dont l'« aide de relance » qui s'adresse aux entreprises issues des secteurs éligibles ayant subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 25% ainsi que l'« aide pour coûts non couverts » qui prend la forme de subventions en capital mensuelles non-remboursables pour les entreprises ayant subi une perte du chiffre d'affaires d'au moins 40%.

Ces deux aides sont financées par le biais du Fonds de relance et de solidarité et ne sont pas cumulables.

Certaines des mesures citées ci-dessus ne sont plus d'actualité, d'autres ont été prolongées au-delà de la durée initialement prévue et/ou ont été élargies à d'autres secteurs économiques.

Selon le Gouvernement, l'enveloppe budgétaire mobilisée pour couvrir l'ensemble de ces mesures s'élève à quelque 11 milliards d'euros (18,6% du PIB).

Toutefois, cette somme correspond à la somme maximale prévue pour le financement des mesures discrétionnaires, les reports de paiement des cotisations sociales et des échéances fiscales ainsi que les prêts garantis par l'Etat.

En date du 31 août 2021, le montant effectivement déployé était de 3,41 milliards d'euros. Celui-ci se décompose en trois blocs distincts selon son affectation.

Le premier bloc a trait aux mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise du COVID-19 évoquées ci-dessus et s'élevait à 2.607 millions d'euros.

Tableau 22 : Mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires économiques et sociaux de la crise

<i>Mesures</i>	<i>Montants prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants payés (en millions d'euros) Situation au 31 août 2021</i>
Dépenses en matière de gestion de la crise sanitaire	240	368
Avances remboursables en faveur des entreprises	400	173
Aides directes en faveur des entreprises et mesures pour soutenir l'investissement	330	113
Fonds de relance et de solidarité	200	223
Aides sectorielles (culture, sport, tourisme, agriculture)	40	21
Relance économique verte et durable	20	1
Mesures en faveur de l'éducation nationale	30	59
Mesures pour maintenir l'emploi :		
Chômage partiel et structurel	1.310	1.175
Indemnités pécuniaires de maladie	160	154

<i>Mesures</i>	<i>Montants prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants payés (en millions d'euros) Situation au 31 août 2021</i>
Congé pour raisons extraordinaires	250	278
Aides sociales :		
Allocation de vie chère doublée et extension de la durée maximale de l'aide pour études supérieures	50	41
TOTAL	3.030	2.607

Source chiffres : Projet de plan budgétaire pour l'exercice 2021, Ministère des Finances, tableau : Cour des comptes

Le deuxième bloc recense les remboursements et les reports de paiements de recettes fiscales et sociales à hauteur de 539 millions d'euros.

Tableau 23 : Remboursements et reports de paiements

<i>Nature des reports</i>	<i>Montants prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants reportés (en millions d'euros) Situation au 31 août 2021</i>
Impôts directs	1.290	236
Impôts indirects	300	196
Cotisations sociales	3.000	108
TOTAL	4.590	539

Source chiffres : Projet de plan budgétaire pour l'exercice 2021, Ministère des Finances, tableau : Cour des comptes

Le dernier bloc se rapporte aux garanties bancaires de l'Etat pour faciliter l'accès à l'emprunt aux entreprises correspondant à 266 millions d'euros.

Tableau 24 : Prêts garantis par l'Etat

<i>Mesures</i>	<i>Montants maximaux prévus (en millions d'euros)</i>	<i>Montants garantis (en millions d'euros) Situation au 31 août 2021</i>
Régime de garanties étatiques	2.500	161
Office du Ducroire	180	105
TOTAL	2.680	266

Source chiffres : Projet de plan budgétaire pour l'exercice 2021, Ministère des Finances, tableau : Cour des comptes

La Cour réitère la recommandation formulée à l'occasion de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2020 invitant le Gouvernement à formaliser le suivi et l'évaluation des mesures adoptées en réponse à la crise du COVID-19 lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat, des Programmes de stabilité et de croissance et lors de la présentation du budget de l'Etat.

5.3. Analyse du budget des recettes

Le présent chapitre comprend deux volets.

Dans un premier volet est présenté le contexte macroéconomique qui détermine en large partie le niveau des recettes budgétaires. Le deuxième volet 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.

5.3.1. Contexte macroéconomique

5.3.1.1. Remarque préliminaire

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2022 s'inscrit dans un contexte de relance et de reprise de l'activité économique (+3,5% PIB en volume). Selon le Statec, les recettes fiscales affichent un recul de 1% pour l'exercice 2020, alors que la zone euro enregistre en moyenne un repli de 4%. Force est de constater une nette progression des recettes fiscales sur les neuf premiers mois de 2021.

Le gouvernement a réitéré sa volonté « de continuer à accroître les recettes fiscales, comme au cours des dernières années dans le cadre d'un développement économique de qualité ». De plus, l'accord gouvernemental 2018 - 2023 précise qu'« il ne s'agira pas d'augmenter la pression fiscale sur les entreprises, mais d'attirer de nouveaux contribuables et de développer les activités et revenus des contribuables existants. »

Lors du G20 à Rome du 30 octobre 2021, les dirigeants ont approuvé l'accord d'une réforme de la taxation internationale qui prévoit d'instaurer une taxation minimale de 15% sur les bénéfices des multinationales, avec l'objectif d'une mise en œuvre dès 2023. Sur cette même lancée le gouvernement « veillera à garantir la compétitivité internationale du Luxembourg en matière de fiscalité des entreprises, tout en restant fermement engagé sur la voie de la transparence et de la lutte contre l'évasion fiscale au niveau international. »

Il est à noter que la Commission européenne a remplacé les rapports par pays par une évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience. De surcroît, « les recommandations spécifiques par pays du Semestre européen se sont limitées à des orientations budgétaires de nature qualitative, notamment au vu de l'application de la clause pour récession sévère. »

Le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg entre autres « d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive ; (...). »

5.3.1.2. Cadre fiscal national

Au cours de l'exercice 2020, le gouvernement a mis en place un ensemble de mesures COVID-19 impactant les recettes fiscales, entre autres les programmes de stabilisation et de relance « Neistart Lëtzebuerg » afin de contrecarrer les effets négatifs de la crise sur le plan économique et d'atténuer les difficultés de trésorerie des entreprises. Il s'agit notamment du report d'échéances de paiement d'impôt et de l'annulation d'avances d'impôt. Suivant les dernières estimations³³, l'annulation des avances en matière d'impôts directs et le report d'échéances de paiement se chiffrent à 232 millions d'euros, bien que 1.290 millions d'euros aient été initialement prévus.

En ce qui concerne les impôts indirects, une tolérance administrative en matière de déclarations de TVA, de la taxe d'abonnement et de succession a été accordée. S'y ajoute le remboursement accéléré de soldes créditeurs de TVA en-dessous de 10.000 euros. L'impact financier de cette mesure se chiffre à 196 millions d'euros, alors que 300 millions d'euros ont été prévus.

Le projet de budget 2022 contient une série de modifications fiscales qui « correspondent à des ajustements techniques » et n'auront pas d'impact structurel ou réel sur les recettes fiscales.

- L'introduction d'un traitement fiscal pour le nouveau produit d'épargne-retraite individuelle européen (« PEPP ») visé par le règlement (UE) 2019/1238 du Parlement européen. Il a été recommandé d'appliquer les mêmes règles fiscales au PEPP que celles prévues pour les produits de prévoyance-vieillesse nationaux. Ainsi, les dispositions appliquées au sens de l'article 111bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu seront valables pour le PEPP.
- L'élargissement de « la liste des fins fiscalement favorisées dans le cadre des produits d'épargne-logement. » Les dispositions actuelles prévoient uniquement le financement de la construction ou de l'acquisition de l'habitation personnelle, de la transformation de cette habitation ainsi que le remboursement d'obligations contractées afin de financer la construction, l'acquisition ou la trans-

³³ Ministère des Finances – Situation des recettes courantes de l'Etat au 31 août 2021, Mesures discrétionnaires en réponse à la pandémie de la COVID-19

formation de l'habitation personnelle au terme du contrat d'épargne-logement. Le financement des frais d'entretien et de réparation de l'habitation utilisée pour les besoins personnels ainsi que le financement des installations solaires photovoltaïques ou thermiques de l'habitation personnelle sont rajoutés à cette liste.

- L'introduction de simplifications administratives ainsi que de modifications et adaptations ponctuelles. Entre autres, il est proposé « une imposition forfaitaire des rémunérations versées par les entrepreneurs de travail intérimaire pour un contrat de mission aux salariés intérimaires dont le salaire horaire ne dépasse pas le montant de 25 euros », afin de réduire les retenues d'impôt des salariés concernés. De surcroît, le prolongement de la bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs jusqu'au 31 décembre 2023 est proposé.

A noter que le projet de budget de l'exercice 2022 ne prévoit pas de changement au niveau de la fiscalité des personnes physiques.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

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

Suivant les principales orientations budgétaires du projet de budget 2022 (page 25*), « les estimations pour le produit intérieur brut (PIB) demeurent provisoires et leur impact sur les recettes fiscales ne sera que mieux appréhendé en fonction de l'évolution de la crise sanitaire. » De surcroît, « la croissance prévue des recettes est globalement en ligne avec les hypothèses retenues suite à la crise sanitaire. Les prévisions de recettes pour l'exercice 2022 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 macroéconomiques plus favorables pour l'année à venir. »

Suivant le tableau ci-dessous, le projet de budget prévoit un total de recettes budgétaires de 21.883,4 millions d'euros pour l'exercice 2022 ce qui signifie une hausse de 507,8 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2021, soit une progression de 2,4%. 19.514,2 millions d'euros constituent des recettes courantes et en capital, correspondant à une hausse de 3,5% par rapport au compte prévisionnel 2021, et 2.369,2 millions d'euros sont des recettes pour opérations financières.

Les recettes courantes et en capital se composent des impôts directs à raison de 10.112,9 millions d'euros (51,8% des recettes budgétaires), des impôts indirects à raison de 8.764 millions d'euros (44,9%) et d'autres recettes s'élevant à 637,3 millions d'euros (3,3%).

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 2.369,2 millions d'euros pour l'exercice 2022, soit une baisse de 154 millions d'euros (-6,1%) par rapport au compte prévisionnel 2021. Elles comprennent notamment les produits pour emprunts nouveaux, ainsi que les produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique.

Tableau 25 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2020		Compte prévisionnel 2021		Projet de budget 2022	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	9.067,4	43,1%	9.775,5	45,7%	10.112,9	46,2%
Impôts indirects	7.016,6	33,3%	8.308,0	38,9%	8.764,0	40,0%
Autres recettes	604,6	2,9%	768,9	3,6%	637,3	2,9%
Total des recettes courantes et en capital (1)	16.688,6	79,3%	18.852,4	88,2%	19.514,2	89,2%
Total des recettes pour opérations financières (2)	4.352,5	20,7%	2.523,2	11,8%	2.369,2	10,8%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	21.041,1	100%	21.375,6	100%	21.883,4	100%

Sources chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 26 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2020 / 2022		Variation 2021 / 2022	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	1.045,5	11,5%	337,4	3,5%
Impôts indirects	1.747,4	24,9%	456,0	5,5%
Autres recettes	32,7	5,4%	-131,6	-17,1%
Total des recettes courantes et en capital (1)	2.825,6	16,9%	661,8	3,5%
Total des recettes pour opérations financières (2)	-1.983,3	-45,6%	-154,0	-6,1%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	842,3	4,0%	507,8	2,4%

Sources chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.3.2.1. Impôts directs

Au vu du ralentissement de l'activité économique lié à la propagation du COVID-19 en 2020, les rentrées d'impôts ont augmenté considérablement depuis le début de l'année 2021 par rapport à 2020 dépassant le niveau d'avant-crise.

Selon les prévisions budgétaires pour 2022, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 10.112,9 millions d'euros, soit une hausse de 3,5% (337,4 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2021 et de 11,5% (1.045,5 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2020.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'impôt direct 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.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour 2022, le projet de budget table sur une diminution de 40 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2021, soit -4,4%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devrait se chiffrer à 5.240 millions d'euros, soit une hausse de 440 millions d'euros (9,2%) en 2022 par rapport au compte prévisionnel de 2021.

Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devraient se chiffrer à 1.980 millions d'euros pour le projet de budget 2022, soit le même montant qui est prévu au compte prévisionnel 2021. Une légère progression de 2,5% (48,6 millions d'euros) est enregistrée par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2020.

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 500 millions d'euros en 2022, soit un recul substantiel de 150 millions d'euros (-23,1%) par rapport au compte prévisionnel 2020.

L'impôt sur la fortune devrait atteindre 800 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 5,3% ou de 40 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2021.

Tableau 27 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte général 2020	Budget voté 2021	Compte prévisionnel 2021	Projet de budget 2022	Variation CG 2020 / PB 2022	Variation CP 2021/ PB 2022
Impôt sur le revenu des collectivités	1.931,4	1.950,0	1.980,0	1.980,0	2,5%	0,0%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	809,0	795,0	900,0	860,0	6,3%	-4,4%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4.470,1	4.545,0	4.800,0	5.240,0	17,2%	9,2%
Impôt sur les revenus de capitaux	419,6	350,0	650,0	500,0	19,2%	-23,1%
Impôt sur la fortune	773,5	660,0	760,0	800,0	3,4%	5,3%
Autres impôts directs	654,6	656,6	679,8	729,0	11,4%	7,2%
Total	9.058,2	8.956,6	9.769,8	10.109,0	9,1%	3,5%

<i>Impôts directs (en millions d'euros)</i>	<i>Compte général 2020</i>	<i>Budget voté 2021</i>	<i>Compte prévisionnel 2021</i>	<i>Projet de budget 2022</i>	<i>Variation CG 2020 / PB 2022</i>	<i>Variation CP 2021/ PB 2022</i>
Produit de l'impôt commercial communal	927,3	900,0	950,0	950,0	5,6%	0,0%
Produit de la contribution dépendance	30,1	20,0	20,0	30,0	0,0%	50,0%
Total (budget pour ordre)	957,4	920,0	970,0	980,0	5,4%	1,0%

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques à hauteur de 473,3 millions d'euros et l'impôt de solidarité des collectivités à hauteur de 149 millions d'euros qui devraient progresser de 7,0% respectivement de 0% par rapport au compte prévisionnel de 2021.

Dans ce qui suit, seront 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.

5.3.2.1.1. 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. L'IRC représente 19,6% (1.980 millions d'euros) des recettes des impôts directs pour le projet de budget 2022. Suivant le compte prévisionnel 2021, l'IRC s'élèvera à 1.980,0 millions d'euros, soit 30,0 millions d'euros de plus par rapport au budget voté 2021.

A noter que l'IRC a connu une forte progression de 18% en moyenne sur la période de 2017 à 2019 qui s'explique notamment par l'absorption des arriérés suite à l'introduction de l'imposition automatique et de la déclaration électronique. En analysant la ventilation de l'IRC, il ressort du tableau ci-dessous que les soldes d'impôt ont significativement augmenté sur la période mentionnée ci-dessus, tablant sur un montant inédit de 990,6 millions d'euros pour l'exercice 2019, soit une part relative de 35,6% de la recette totale, y compris le produit de l'impôt de solidarité.

Suite à l'accélération des encaissements constatée en 2019, le compte général provisoire 2020 affiche un recul inédit de 25,4% par rapport à 2019 qui s'explique par le ralentissement économique dû à la crise sanitaire. Au vu de ce qui précède, les soldes d'impôt ont débouché sur un montant de 506,1 millions d'euros pour l'exercice 2020, soit un recul de 48,9% par rapport à l'exercice 2019. Au titre des recettes de l'IRC pour l'exercice 2021, le compte prévisionnel table sur une légère progression de 2,5% par rapport à 2020.

Pour le projet de budget 2022, une stagnation de l'IRC est prévue par rapport au compte prévisionnel de 2021 et se chiffre à 1.980 millions d'euros. La part relative des soldes d'impôt parmi la recette totale diminue constamment depuis 2020, atteignant suivant les prévisions 19,1% en 2021 respectivement 15,2% pour le projet de budget 2022. En contrepartie, la part relative des avances progresse, avoisinant 81% en 2021 respectivement 85% pour l'exercice 2022.

Tableau 28 : Ventilation et évolution de l'IRC

IRC	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(*)	2022(**)
Soldes d'impôt en millions	385,0 (22%)	402,7 (24%)	646,4 (31%)	833,0 (34%)	990,6 (35,6%)	506,1 (24,4%)	408,6 (19,1%)	322,6 (15,2%)
Variation en %	9,7%	4,6%	60,5%	29,0%	19,0%	-48,9%	-19,3%	-21,1%
Avances en millions	1.363,0 (78%)	1.296,8 (76%)	1.468,0 (69%)	1.643,2 (66%)	1.794,7 (64,4%)	1.570,7 (75,6%)	1.720,4 (80,9%)	1.806,4 (84,8%)
Variation en %	10,3%	-4,8%	13,0%	12,0%	9,0%	-12,5%	9,5%	5,0%
Total recettes	1.748,0	1.699,6	2.114,4	2.476,2	2.785,4	2.076,8	2.129,0	2.129,0
Produit de l'impôt de solidarité	-122,4	-119,0	-148,0	-173,3	-195,0	-145,4	149,0	149,0
Recettes budgétaires	1.625,6	1.580,6	1.966,4	2.302,9	2.590,4	1.931,4	1.980,0	1.980,0
En %	-	-2,8%	24,4%	17,1%	12,5%	-25,4%	2,5%	0,0%

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

(*) Compte prévisionnel 2021

(**) Projet de budget 2022

Le tableau ci-dessous reprend les recettes de l'IRC en provenance du secteur financier entre 2016 et 2020 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives perçues pour les exercices clos. En 2020, 79,7% de l'IRC proviennent du secteur financier, alors que ce secteur enregistre une baisse de 539,5 millions d'euros en 2020 par rapport à 2019.

En outre, les sociétés de participation financière (SOPARFI), les banques et la gestion de fonds génèrent à l'intérieur du secteur financier 88,8% de l'IRC pour 2020, à savoir 1.470 millions d'euros.

Tableau 29 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

IRC(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
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%
2019	2.785,4	2.195,1	79,6%
2020	2.076,8	1.655,6	79,7%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Au 30 septembre 2021, un total de 715,1 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 480,6 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais qui ne sont pas encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement.

5.3.2.1.2. 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.

Le compte prévisionnel 2021 table sur des soldes d'impôt en hausse par rapport aux exercices antérieurs. Ainsi il échet de constater sur les neuf premiers mois de 2021 une part relative de 32,9% (264,8 millions d'euros) de la recette totale de l'IRPP, alors que la part relative des exercices 2019 et 2020 s'élève à 19,5% (115,7 millions d'euros), respectivement 23% (140,5 millions d'euros) pour la même période. La mesure temporaire de l'imposition au quart-taux (10,5%) des plus-values de cession de biens immobiliers et de terrains à bâtir est à la source de cette hausse temporaire des soldes d'impôts. Cette mesure a également des répercussions sur l'exercice budgétaire 2021.

Le projet de budget 2022 table sur des recettes de 860 millions d'euros, soit une baisse de 40 millions d'euros (-4,4%) par rapport à l'exercice 2021.

Tableau 30 : Evolution de l'IRPP

IRPP(*)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	828,3	766,0	769,4	809,0	900,0	860,0
variation en %	8,9%	-7,5%	0,4%	5,1%	11,2%	-4,4%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

L'évolution des soldes d'impôts au 30 septembre 2021 indique qu'un total de 249 millions d'euros reste dû, dont 152,9 millions d'euros sont soumis à un recouvrement forcé.

5.3.2.1.3. 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. Alors que l'emploi dans la zone euro a reculé de 1,5% en 2020, le Luxembourg a connu une progression de 2% sur ladite période.

En 2021, les recettes de l'impôt RTS devraient s'élever à 4.800 millions d'euros, soit une plus-value de 255 millions d'euros (5,6%) par rapport aux 4.545 millions d'euros du budget voté, voir 329,9 millions d'euros (7,4%) par rapport au compte général provisoire 2020. Pour l'année 2022, une hausse de 440 millions d'euros est prévue, soit une augmentation de 9,2% par rapport à 2021.

Le RTS représente 51,8% des recettes en matière d'impôts directs, correspondant à 5.240 millions d'euros pour le projet de budget 2022.

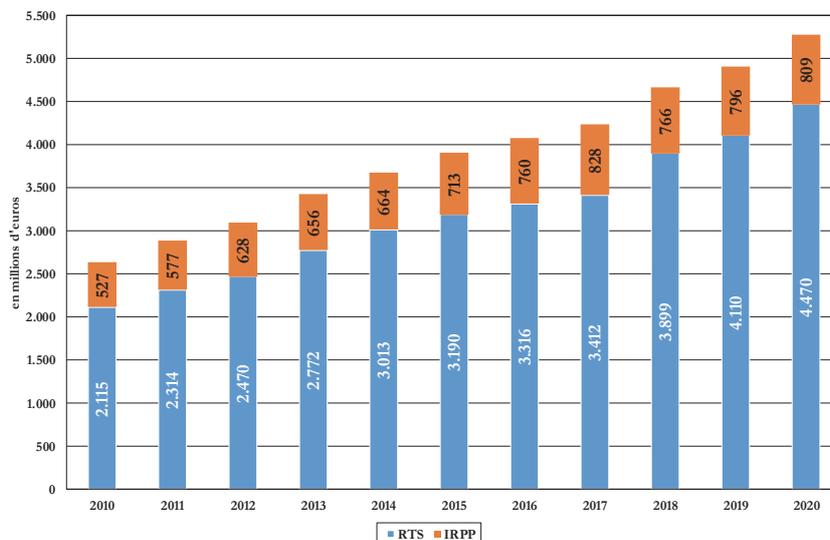
Tableau 31 : Evolution du RTS

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	3.411,6	3.899,1	4.110,1	4.470,1	4.800,0	5.240,0
variation en %	2,9%	14,3%	5,4%	8,8%	7,4%	9,2%

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

Selon le graphique ci-dessous, l'IRPP et le RTS ont fortement progressé entre 2010 et 2020, passant la barre des 5.000 millions d'euros en 2020. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 282,4 millions d'euros, soit une variation de 53,6%. Du côté du RTS, les recettes totales ont augmenté de 2.355,6 millions d'euros, correspondant à une progression de 111,4% par rapport à 2010.

Graphique 32 : Evolution de l'IRPP et du RTS



Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : 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 1.391,6 millions d'euros, respectivement de 1.080,7 millions aux recettes du RTS, correspondant à 28,89% et 22,4% pour l'exercice 2020.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part du RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 24,2%. La répartition des recettes du RTS au sein du secteur financier montre que les banques et la Banque centrale, ainsi que la gestion de fonds représentent 51,3% respectivement 17,8%, ce qui correspond à 553,8 millions et 191,9 millions d'euros pour l'exercice 2020.

Tableau 33 : Contribution du RTS en provenance du secteur financier

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2016	3.315,7	845,9	25,5%
2017	3.676,3	873,6	23,8%
2018	4.201,6	974,2	23,2%
2019	4.429,0	1.040,5	23,5%
2020	4.816,9	1.080,7	22,4%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

5.3.2.1.4. 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 4,9% des recettes dans les impôts directs du projet de budget 2022.

Une retenue à la source de 15% sur le montant brut a comme conséquence que les soldes d'impôts ne sont que peu significatifs, s'élevant à 0,9% (3,8 millions d'euros) en 2020. Par conséquent, les avances de l'IRCAP s'élèvent à 99,1%. En 2021, 350 millions d'euros ont été votés, alors que 650 millions sont prévus jusqu'à la fin de l'année, soit une plus-value de recettes de 300 millions d'euros.

En effet, la CSSF avait recommandé au cours de l'exercice 2020 aux établissements de crédit de retenir les dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021, afin de maintenir un niveau de liquidités suffisant et de permettre de créditer leurs clients suite à la crise du COVID-19. Par conséquent, la Cour note un effet de rattrapage pour l'exercice 2021, ce qui explique cette plus-value de 300 millions d'euros.

Le tableau ci-après confirme l'évolution volatile de l'IRCAP. Le compte prévisionnel 2021 prévoit une hausse substantielle de 54,9% par rapport à 2020, à savoir une hausse de 230,4 millions d'euros. Par contre, le projet de budget 2022 prévoit à nouveau un recul de 23,1%, soit 150 millions d'euros en moins par rapport au compte prévisionnel 2021.

Tableau 34 : Evolution de l'IRCAP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	374,8	509,1	515,5	419,6	650	500
variation en %	1,9%	35,8%	1,3%	-18,6%	54,9%	-23,1%

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 et affiche des parts relativement stables en 2018 et en 2019 autour de 68%. Par contre, il importe de souligner une hausse importante pour l'exercice 2020, où la part de l'IRC en provenance du secteur financier atteint 77,6%, soit une augmentation de 9,2 points de pourcentage.

Tableau 35 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2016	367,7	218,2	59,3%
2017	374,8	203,5	54,3%
2018	509,1	347,1	68,2%
2019	515,5	352,6	68,4%
2020	419,6	325,7	77,6%

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

5.3.2.1.5. 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 36 : Evolution de l'IF

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	520,9	682,2	770,9	773,5	760,0	800,0
variation en %	2,2%	31,0%	13,0%	0,3%	-1,7%	5,3%

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

Pour 2022, l'IF représente 7,9% des recettes des impôts directs. L'IF est censé augmenter de 5,3% (40 millions d'euros) en 2022 par rapport au compte prévisionnel 2021. Pour le compte prévisionnel 2021, une plus-value de recettes de 100 millions d'euros par rapport au budget voté (660 millions d'euros) est enregistrée.

A noter que pour l'exercice budgétaire 2020, 29% des recettes (224,7 millions d'euros) constituaient des soldes d'impôts d'années antérieures, par rapport à 37,6% pour 2018, soit 256,8 millions d'euros. L'imposition automatique est à la source de cette évolution.

Le secteur financier contribue majoritairement aux recettes de l'IF. En 2020, 85% des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, soit 657,5 millions d'euros.

A préciser que les SOPARFI alimentent à raison de 82% (531,1 millions d'euros) les recettes de l'IF au sein du secteur financier, suivi des banques avec des contributions de 47,8 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2020.

5.3.2.1.6. Impôt commercial communal (ICC)

Suivant la méthode SEC 2010, certaines catégories de recettes pour ordre sont à considérer en dehors de l'administration publique, bien qu'elles fassent partie d'un autre 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, une part importante des recettes de l'ICC est générée par des entreprises situées sur le territoire 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 32,4% en 2020, sauf pour l'exercice 2019 où les soldes d'impôts se sont élevés à 40,3%.

Le fonds de dotation globale des communes (FDGC) qui a été créé par la loi du 14 décembre 2016 et a remplacé l'ancien fonds communal de dotation financière (FCDF) est alimenté à hauteur de 65% par l'ICC. Ce fonds définit les dotations de chaque commune suivant des critères précis.

Suivant la circulaire n°4048³⁴ du ministère de l'Intérieur, les communes devront prévoir dans leur budget une légère progression de l'ICC de 0,9% pour 2021 et 2022 par rapport au compte de 2020.

Tableau 37 : Evolution de l'ICC

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	797,0	960,8	1.135,7	927,3	950,0	950,0
variation en %	11,9%	20,6%	18,2%	-18,3%	2,4%	0,0%

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 2017 à 2019, dépassant le milliard d'euros en 2019 réalisant une plus-value de 175,7 millions d'euros par rapport au budget voté de cette même année. Pour le compte général provisoire 2020, le recul initial prévu de 24,3% par rapport à 2019 était moindre pour s'établir à 18,3%.

Pour le compte prévisionnel 2021, une hausse de 2,4% est prévue par rapport à 2020, soit une augmentation de 22,7 millions d'euros. Le projet de budget 2022 prévoit par rapport à 2021, une stagnation des recettes se situant à 950 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC. Sur la période sous référence, la Cour constate qu'en moyenne 70,7% proviennent du secteur financier, à savoir 643,5 millions d'euros.

³⁴ Circulaire concernant l'élaboration des budgets 2022 des communes

La répartition au sein du secteur financier montre que les SOPARFI et les banques contribuent à raison de 34,8% respectivement de 33,6% des recettes, soit 240,3 millions et 232,2 millions d'euros en 2020. Les gestions de fonds ont fortement progressé et voient leur part relative augmenter de 13,7% en 2017 (77,7 millions d'euros) à 21,4% (243,4 millions d'euros) en 2020.

Tableau 38 : Contribution de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2016	712,2	475,0	66,7%
2017	797,0	569,2	71,4%
2018	960,8	661,3	68,8%
2019	1.135,7	821,5	72,3%
2020	927,3	690,5	74,5%

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

5.3.2.1.7. Importance du secteur financier

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 du secteur financier.

Tableau 39 : 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		
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	3.676,3	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	46,2%
2018	2.476,2	1.883,5	4.201,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	48,0%
2019	2.785,5	2.195,1	4.429,0	1.040,5	515,5	352,6	770,9	662,5	4.359,1	51,9%
2020	2.076,8	1.655,6	4.816,9	1.080,7	419,6	325,7	773,5	657,5	3.719,5	46,0%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2020, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 3.719,5 millions d'euros, soit 46% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus. Comparé à l'exercice 2019, la contribution du secteur financier a régressé de 5,9 points de pourcentage. Ce recul s'explique principalement par l'absorption des arriérés suite à l'introduction de la déclaration électronique et de l'imposition automatique au niveau de l'IRC et ce qui a généré des rentrées exceptionnelles pour les années 2018 et 2019.

5.3.2.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 8.764 millions d'euros, soit une hausse de 5,5% (456 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2021 et une hausse substantielle de 24,9% (1.747 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2020.

Au vu de ce qui précède, le compte prévisionnel 2021 a été soumis à des révisions conséquentes. La Cour constate une revue à la hausse de 1.001,5 millions d'euros par rapport au budget voté en 2021, soit une augmentation de 13,7%.

En 2020, diverses mesures en matière d'impôts indirects ont été prises dans le cadre de la crise sanitaire, notamment les reports de paiement et les remboursements anticipés de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En outre, une tolérance administrative quant au délai de dépôt des déclarations de la TVA, de la taxe d'abonnement (TABO), de droits de succession et des actes notariés, a été accordée au cours de l'exercice 2020.

Force est de constater une progression importante des rentrées d'impôts indirects, dépassant le niveau d'avant-crise. Ainsi, le compte prévisionnel 2021 enregistre une hausse de 1.034,2 millions d'euros, soit une progression de 14,2% par rapport au compte général 2019.

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.

Tableau 40 : Evolution des impôts indirects

<i>Impôts indirects (en millions d'euros)</i>	<i>Compte général 2020</i>	<i>Budget voté 2021</i>	<i>Compte prévisionnel 2021</i>	<i>Projet de budget 2022</i>	<i>Variation CP 2021/ PB2022</i>
Taxe sur véhicules automoteurs	68,1	68,0	68,0	67,0	-1,5%
Parts recettes communes de l'UEBL	937,3	904,7	959,9	984,4	2,6%
Accises autonomes huiles minérales	179,5	166,6	180,8	183,8	1,7%
Accises autonomes cigarettes	177,8	178,8	187,1	201,9	7,9%
Droits d'enregistrement	360,2	383,9	478,4	524,7	9,7%
Droits d'hypothèques	68,2	75,6	88,0	95,5	8,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.843,4	4.012,8	4.561,7	4.779,3	4,8%
Taxe d'abonnement sur les sociétés	1.050,4	1.094,0	1.283,7	1.380,3	7,5%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	46,5	47,0	48,3	53,8	11,4%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	105,2	103,9	111,1	110,5	-0,5%
Taxe sur les assurances	60,5	62,2	62,2	66,2	6,4%
Produit de la contribution changement climatique	69,5	0,0	1,7	0,0	-100,0%
Produit de la contribution taxe CO ₂	0,0	159,4	218,1	285,6	30,9%
Autres impôts indirects	50,0	49,5	58,9	30,9	-47,5%
Total	7.016,6	7.306,5	8.307,9	8.763,9	5,5%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La TVA et la taxe d'abonnement sur les sociétés représenteraient 70,3% des recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2022, à savoir 4.779,3 et 1.380,3 millions d'euros à collecter par l'AED.

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 taxe CO₂. En 2020, le confinement, les limitations des déplacements ainsi que le recours au télétravail ont conduit à une baisse sensible des accises sur les produits pétroliers. Au niveau des accises sur produits pétroliers, le projet de budget 2022 enregistre une hausse de 272,8 millions d'euros, soit une progression de 21,1% par rapport au compte général provisoire de 2020.

Parmi la catégorie « autres impôts indirects » figurent le produit provenant de la vente de droits d'émission destiné au Fonds climat et énergie, la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées et l'impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service de secours.

Les impôts indirects se chiffreront à un total de 8.763,9 millions d'euros en 2022, correspondant à une hausse de 5,5% (456 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2021.

A partir du 1^{er} janvier 2021, une taxation CO₂ a été mise en place qui s'élève à 20 euros par tonne de CO₂ émise. Le compte prévisionnel 2021 prévoit un produit provenant de la contribution taxe CO₂ de l'ordre de 218,1 millions d'euros. Dès le 1^{er} janvier 2022, cette taxe augmentera à 25 euros par tonne de dioxyde de carbone. Des recettes de 285,6 millions d'euros sont prévues pour 2022, soit une hausse de 30,9% (67,5 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.

5.3.2.2.1. 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 2016, l'écart entre « montant à recouvrer » et « montant à rembourser » a affiché un solde net à rembourser de 253,3 millions euros, alors que cet écart s'élève au 4 octobre 2021 à 155,3 millions euros. À 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 d'automobiles et de motocycles contribue à raison de 27,4% (944,4 millions d'euros), suivi des activités financières et d'assurance à hauteur de 19,6% (674,7 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à 14,2% (488,3 millions d'euros) pour les mois de janvier à septembre 2021. Le secteur des activités financières et d'assurance a connu une progression substantielle de 40,1% (193,2 millions d'euros) par rapport à la même période de 2020.

Les encaissements de TVA ont substantiellement augmenté en 2021 par rapport à l'exercice 2020. Cette hausse s'explique par la relance de la consommation et de la reprise de l'activité économique. Au vu des chiffres présentés au tableau ci-dessous, le compte prévisionnel de 2021 affiche une recette de 4.561,7 millions d'euros, soit une hausse de 18,7% par rapport à 2020.

Le projet de budget de 2022 table sur des recettes de TVA de 4.779,3 millions d'euros, soit une progression de 4,8% par rapport au compte prévisionnel de 2021.

Tableau 41 : Evolution de la TVA

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	3.407,1	3.723,9	3.948,0	3.843,4	4.561,7	4.779,3
variation en %	-1,7%	9,3%	6,0%	-2,6%	18,7%	4,8%

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

5.3.2.2.2. 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.

Les prévisions de la TABO sont basées sur les prévisions conjoncturelles du Statec. Suivant le compte général provisoire de 2020, la TABO s'élève à 1.050,4 millions d'euros, soit une progression de 1,3% par rapport à 2019. L'exercice 2021 affiche une hausse de 22,2% (233,3 millions d'euros) suite au rétablissement des cours boursiers.

Le projet de budget 2022 prévoit un montant de 1.380,3 millions d'euros, soit une augmentation de 7,5% par rapport à l'exercice 2021.

Tableau 42 : Evolution de la TABO

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	971,7	1.026,7	1.036,5	1.050,4	1.283,7	1.380,3
variation en %	7,5%	5,7%	1,0%	1,3%	22,2%	7,5%

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

5.3.2.2.3. 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 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.

Selon les prévisions pour le projet de budget 2022, les droits d'enregistrement tablent sur des recettes de 524,7 millions d'euros, soit une progression de 9,7% par rapport à l'exercice 2021. Il est à noter que la hausse substantielle des prix immobiliers engendre une augmentation du volume de droits d'enregistrement alors que le volume des transactions est en repli.

Tableau 43 : Evolution des droits d'enregistrement

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	303,9	358,9	348,0	360,2	478,4	524,7
variation en %	17,3%	18,1%	-3,0%	3,5%	32,8%	9,7%

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

5.3.2.2.4. Accises sur le carburant et les cigarettes

Suivant le programme gouvernemental de 2018 à 2023 « les recettes générées par une augmentation de la taxation énergétique permettront outre de financer les efforts sociétaux nécessaires pour réussir la transition écologique et d'en renforcer l'équité sociale, de réduire la contribution fiscale pour les personnes physiques. L'imposition des produits pétroliers (carburants et mazout) sera adaptée dans le but d'atteindre les objectifs souscrits par le Luxembourg dans le cadre des Accords de Paris. » Plus loin, le gouvernement note qu'il « est conscient que le Luxembourg n'atteindra ses objectifs fixés au niveau européen dans le domaine de la protection du climat que sous condition d'un renforcement des mesures à court terme dans le domaine de la vente et de l'exportation des carburants. Dans ce contexte, il faudra réduire la dépendance des finances publiques des ressources émanant de la vente des carburants en prenant des mesures de façon continue. »

Un comité de coordination a été instauré en date du 14 août 2020 par décision du conseil de gouvernement qui simulera la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre en concertation avec le Statec disposant de plusieurs outils complémentaires. En outre, ce comité est chargé d'évaluer les mesures permettant la réduction progressive des ventes de produits pétroliers et de proposer des modèles alternatifs.

Les limitations de déplacement au cours de l'exercice 2020, ont conduit à l'effondrement des ventes de biens soumis au régime des accises. L'absence du trafic transfrontalier a majoritairement impacté

les encaissements d'accises au cours de 2020. Ainsi le compte général provisoire 2020 table sur un recul de 19,4% (-413 millions de litres) pour le gasoil et de 23,4% (-114 millions de litres) pour l'essence par rapport à 2019, avec des moins-values de 148 millions d'euros respectivement de 52 millions d'euros.

L'introduction à partir du 1^{er} janvier 2021 de la taxe CO₂ a conduit à une baisse des ventes du diesel professionnel par rapport aux années avant la crise sanitaire. A partir du 1^{er} janvier 2022, la taxation des émissions CO₂ sera de 25 euros par tonne. Prémunant une politique fiscale inchangée dans les pays limitrophes, le prix du diesel professionnel du Luxembourg dépassera de 5,7 centimes/litre celui de la Belgique et de 0,7 centime/litre celui de la France pour l'exercice 2021.

Les tableaux ci-dessous présentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2017 à 2022. En 2021, la quantité vendue de gasoil est présumée atteindre 1.700 millions de litres, soit une baisse de 1,1% par rapport à 2020. Pour l'essence, l'ADA prévoit 420 millions de litres, soit une hausse de 12,6% par rapport à 2020, qui s'explique par le fait que la régression des ventes de diesel est compensée par une augmentation de la consommation de l'essence au niveau des particuliers. Selon les estimations de l'ADA, la vente de carburants engendrera des recettes totales de 905 millions d'euros en 2021.

Tableau 44 : Consommation totale de diesel

<i>Diesel</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions de litres	1.997	2.138	2.132	1.719	1.700	1.680
variation en %	3,6%	7,1%	-0,3%	-19,4%	-1,1%	-1,2%

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

Tableau 45 : Consommation totale d'essence

<i>Essence (95-pb)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions de litres	407	448	487	373	420	420
variation en %	4,1%	10,1%	8,7%	-23,4%	12,6%	0,0%

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

Tableau 46 : Recettes d'accises sur consommation totale de diesel

<i>Diesel</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	669	716	758	610	688	705
variation en %	3,6%	7,0%	5,9%	-19,5%	12,8%	2,5%

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

Tableau 47 : Recettes d'accises sur consommation totale d'essence

<i>Essence (95-pb)</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en millions d'euros	188	207	228	176	217	223
variation en %	3,9%	10,1%	10,1%	-22,8%	23,3%	2,8%

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

Pour 2022, le droit d'accise dénommé « taxe CO₂ » qui a remplacé le produit de la contribution changement climatique prélevé sur les carburants, renseigne une recette estimée à 285,6 millions d'euros, soit une hausse de 30,9% (67,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2021. Le prix par tonne de CO₂ augmentera à 30 euros en 2023.

Au projet de budget 2022, des recettes de diesel avoisinant les 705 millions d'euros sont prévus, soit une hausse de 17 millions d'euros (2,5%) par rapport à l'exercice 2021. Or, la consommation de diesel est prévue baisser de 20 millions de litres, soit un recul de 1,2% par rapport à l'exercice 2021 suite au différentiel de prix du gasoil professionnel moins favorable par rapport à la Belgique et la

France. La Cour rappelle que ces prévisions reposent sur l'hypothèse d'une politique fiscale inchangée des pays limitrophes.

A souligner que les prix à la pompe de l'essence et du diesel pour personnes privées restent toujours inférieurs à ceux dans nos pays voisins.

Sur les neuf premiers mois de 2021, la quantité vendue de cigarettes a augmenté de 11,3% et celles du tabac à fumer de 13,9% par rapport à la même période de 2020. Par conséquent, l'ADA enregistre des plus-values de 38,6 millions d'euros de recettes au niveau de la vente de cigarettes respectivement de 30,5 millions d'euros au niveau de la vente du tabac à fumer.

5.3.2.3. *Autres recettes*

Parmi les « autres recettes » figurent entre autres les dividendes provenant de la participation de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé (128,0 millions d'euros) et les droits de succession (85 millions d'euros). Il est prévu de percevoir des recettes de l'ordre de 637,3 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 17,1% (131,6 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2021.

5.3.2.4. *Recettes pour opérations financières*

A 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. Il s'agit essentiellement de mettre en évidence le produit d'emprunts nouveaux et le refinancement de la dette publique. Cette structuration budgétaire est essentielle en ce qui concerne le calcul du solde des administrations publiques.

La Cour rappelle que les opérations financières recouvrent « toutes les opérations entre unités institutionnelles et entre les unités institutionnelles et le reste du monde impliquant un transfert de propriété d'actifs financiers, y compris la création et la liquidation de créances financières ».

Il s'agit essentiellement d'enregistrer les produits d'emprunts nouveaux, ainsi que les produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique. Les recettes d'emprunts, considérées comme des opérations financières, ne figurent pas dans les recettes de l'administration centrale, conformément aux règles du SEC 2010.

Il convient de relever que, suivant l'article 43 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, le gouvernement est autorisé « à émettre au cours de l'année 2022 ou des années ultérieures, un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 1.200 millions d'euros », prenant en compte le déficit prévisible de l'administration centrale. En outre, le ministre des Finances peut émettre des emprunts pour un montant global de 3.150 millions d'euros afin de rembourser le principal de la dette publique qui vient à échéance en 2022 et 2023.

Les recettes pour opérations financières seraient de 2.369,2 millions d'euros pour le projet de budget 2022. Il s'agit de produits d'emprunts nouveaux à hauteur de 1.200 millions d'euros et de produits d'emprunt pour refinancement de la dette publique de 1.167 millions d'euros.

5.4. Analyse du budget des dépenses

5.4.1. *Evolution des dépenses courantes*

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 18.408,4 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de quelque 1.530,3 millions d'euros par rapport au budget de 2021 (+9,07%), respectivement une progression de 757,6 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2020 (+4,29%). Il y a lieu de noter que les dépenses courantes avaient diminué de 4,38% entre 2020 et 2021.

5.4.1.1. *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 2020 à 2022.

Tableau 48 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2020 Compte général (euros)	2021 Budget définitif (euros)	2022 Projet de budget (euros)	Variation			
					2020/2022		2021/2022	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	67.286.969	54.584.371	65.906.819	-1.380.150	-2,05%	11.322.448	20,74%
11	Salaires et charges sociales	3.206.837.622	3.309.252.079	3.574.264.753	367.427.131	11,46%	265.012.674	8,01%
12	Achat de biens non durables et de services	756.262.925	581.001.346	714.044.344	-42.218.581	-5,58%	133.042.998	22,90%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	26.039.260	32.112.700	31.403.000	5.363.740	20,60%	-709.700	-2,21%
21	Intérêts de la dette publique	179.098.895	103.600.000	103.217.798	-75.881.097	-42,37%	-382.202	-0,37%
23	Intérêts imputés en débit	75.000	75.000	50.000	-25.000	-33,33%	-25.000	-33,33%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	716.460	955.781	1.198.264	481.804	67,25%	242.483	25,37%
31	Subventions d'exploitation	793.921.001	819.888.229	885.572.371	91.651.370	11,54%	65.684.142	8,01%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	276.383.114	297.669.824	286.888.979	10.505.865	3,80%	-10.780.845	-3,62%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	723.068.539	786.138.791	892.231.161	169.162.622	23,40%	106.092.370	13,50%
34	Transferts de revenus aux ménages	608.785.262	588.412.272	608.812.905	27.643	0,00%	20.400.633	3,47%
35	Transferts de revenus à l'étranger	745.542.915	645.146.882	714.546.245	-30.996.670	-4,16%	69.399.363	10,76%
37	Remboursements d'impôts directs	2.019.137	1.570.000	2.020.000	863	0,04%	450.000	28,66%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	994.984.848	1.001.448.307	1.103.604.659	108.619.811	10,92%	102.156.352	10,20%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	5.227.455.558	5.194.080.700	5.529.468.852	302.013.294	5,78%	335.388.152	6,46%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	221.792.045	227.059.480	285.968.201	64.176.156	28,94%	58.908.721	25,94%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	113.435.544	120.677.277	121.829.043	8.393.499	7,40%	1.151.766	0,95%
93	Dotations de fonds de réserve	3.707.131.290	3.114.419.051	3.487.367.014	-219.764.276	-5,93%	372.947.963	11,97%

Source chiffres : projet de budget 2022 (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 18.408.394.408 euros prévu au projet de budget 2022, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 68,4% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 12.591.100.619 euros.

A noter que la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) était passée de 29,6% en 2020 à 30,8% en 2021 pour redescendre à 30,0% en 2022.

Graphique 49 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2. Analyse par code économique

5.4.1.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2022, les transferts sous rubrique s'élèveront à 5.529.468.852 euros en 2022, ce qui constitue une hausse de quelque 335,4 millions d'euros ou de 6,46% par rapport au budget 2021.

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 300,6 millions d'euros entre 2021 et 2022, soit 7,82%. Par rapport à 2020, elle se situe à 6,31% ou 245,8 millions d'euros.

Tableau 50 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2020 Compte général (euros)	2021 Budget définitif (euros)	2022 Projet de budget (euros)	Variation			
					2020/2022		2021/2022	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
9	Intérieur	62.423.560	62.526.500	65.521.000	3.097.440	4,96%	2.994.500	4,79%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.265.342.994	1.286.545.200	1.317.683.208	52.340.214	4,14%	31.138.008	2,42%
14	Santé	3.740.000	3.845.000	4.535.000	795.000	21,26%	690.000	17,95%
17 et 18	Sécurité sociale	3.895.949.004	3.841.164.000	4.141.729.644	245.780.640	6,31%	300.565.644	7,82%
Total		5.227.455.558	5.194.080.700	5.529.468.852	302.013.294	5,78%	335.388.152	6,46%

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 5.529.468.852 euros prévus en 2022, la quasi-totalité, c'est-à-dire 5.459.412.852 euros (98,7%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (4.141.729.644 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.317.683.208 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (2.140,2 millions d'euros ; +8,30% par rapport à 2021), de l'assurance maladie-maternité (1.550,9 millions d'euros ; +7,59% par rapport à 2021) ainsi que celui de l'assurance dépendance (344,8 millions d'euros ; +8,07% par rapport à 2021). Par ailleurs, les dépenses considérées au niveau de l'assurance maladie-maternité comprennent un montant de 62 millions d'euros pour des dépenses liées aux mesures COVID-19 (article budgétaire 17.5.42.006). Ces dernières dépenses se chiffrent à 200 millions d'euros au niveau du compte provisoire 2020 et à 62 millions d'euros au niveau du budget 2021. Par ailleurs, un montant de 62 millions d'euros est également prévu à ce sujet pour l'exercice 2023.

Les principaux transferts du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région sont regroupés à partir de 2020 sous un article budgétaire de dotation 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.

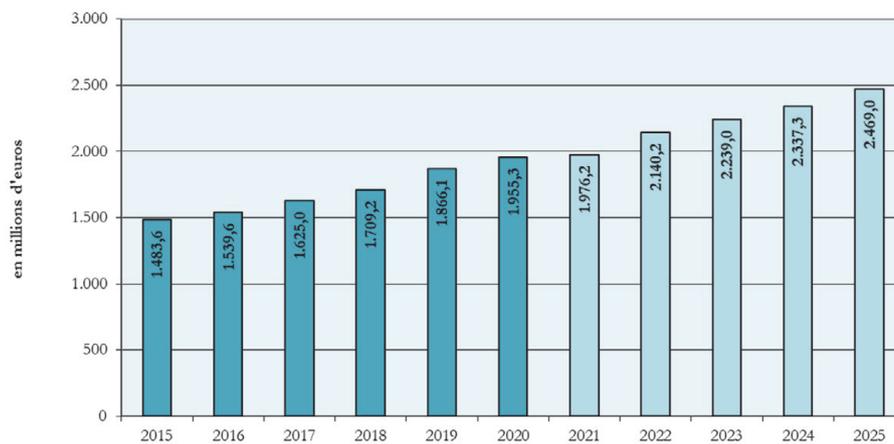
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 48,6 millions d'euros en 2022 (49,8 millions d'euros en 2021).

5.4.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 2.140,2 millions d'euros pour 2022 contre 1.976,2 millions d'euros en 2021, ce qui équivaut à une augmentation de 164,0 millions d'euros (+8,30%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2015 à 2025 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 5,23%.

Graphique 51 : 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 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Dans le cadre du semestre européen, les services de la Commission européenne notent en juin 2021 dans leur analyse du plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg : « Le risque pour la soutenabilité à long terme est élevé, en raison de l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement de la population. (...) Au vu des projections relatives au vieillissement de la population au Luxembourg, l'âge moyen de départ à la retraite, peu élevé, met le système de retraite sous pression. Il serait donc nécessaire de supprimer progressivement les régimes de retraite anticipée et les autres incitations fiscales qui favorisent la retraite anticipée. Les mesures qui augmentent les possibilités d'emploi, notamment au moyen de programmes d'apprentissage tout au long de la vie, devraient également contribuer à améliorer la viabilité à long terme du système de retraite. (...) La croissance démographique attendue et le vieillissement à long terme pourraient remettre en cause la capacité du gouvernement à maintenir les niveaux élevés de cohésion sociale, d'égalité et d'équité intergénérationnelle. » (document SWD (2021) 159 final)

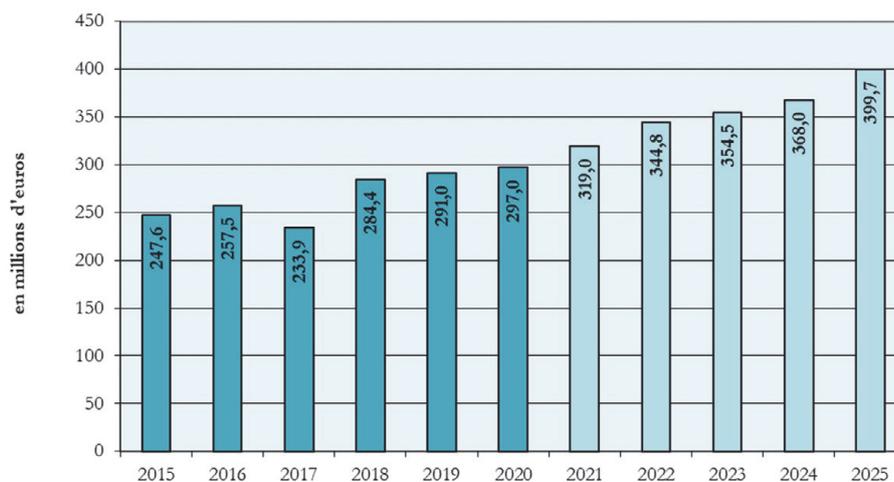
5.4.1.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (page 83*) : « En ce qui concerne l'assurance dépendance, qui compte aujourd'hui un peu moins de 15.000 bénéficiaires, le gouvernement a entrepris une réforme pour moderniser ce pilier afin de répondre aux défis de l'évolution démographique et de continuer à garantir un accès équitable à des prestations de qualité.

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 réforme a mis en place des outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, pour une meilleure anticipation des futurs changements et de l'équilibre financier du système. »

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe de 319,0 millions d'euros en 2021 à 344,8 millions d'euros en 2022 (+8,07%). La prévision atteint 399,7 millions d'euros pour l'exercice 2025.

Graphique 52 : 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 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2016 à 2020 telle que présentée dans les décomptes de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 53 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2016 (millions d'euros)	2017 (millions d'euros)	2018 (millions d'euros)	2019 (millions d'euros)	2020 (millions d'euros)
Recettes courantes	3.039,1	3.251,9	3.396,4	3.719,3	4.283,8
Dépenses courantes	2.857,4	3.101,9	3.263,9	3.617,6	4.296,2
Solde des opérations courantes	181,7	150,0	132,5	101,6	-12,4
Solde global cumulé (réserve totale)	587,1	737,2	869,7	971,3	958,9
Fonds de roulement légal	249,1	270,2	287,6	310,2	377,7
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	1,6	21,1	17,3	22,6	67,5
Solde de l'exercice après dotation réserve	180,1	128,9	115,2	79,1	-79,9
Solde cumulé après dotation réserve	338,0	466,9	582,1	661,2	581,2

Source chiffres : décomptes CNS 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les dépenses courantes dépassent les recettes courantes de 12,4 millions d'euros, ce qui engendre une baisse de la réserve globale qui atteint 958,9 millions d'euros en 2020, soit 25,4% du montant annuel des dépenses effectives. Il y a lieu de noter que la réserve globale se compose de la réserve minimale légale de 377,7 millions d'euros et de l'excédent cumulé de 581,2 millions d'euros.

Le dernier exercice comptable a été fortement marqué par la pandémie. Malgré une participation de l'Etat de 386 millions d'euros sur la période de 2020 à 2023 aux dépenses préfinancées par l'assurance maladie-maternité, des dépenses non-négligeables liées au COVID-19 lui incombent et contribuent au solde des opérations courantes négatif. Il s'agit notamment de frais en relation avec les tests PCR, de forfaits mis en place pour certains prestataires de soins, d'une augmentation des dispenses pour femmes enceintes, etc.

En faisant abstraction de la pandémie du COVID-19, une accélération des dépenses peut être constatée qui est liée, entre autres, à l'élargissement voire l'amélioration de la prise en charge des soins de santé au Luxembourg.

Il y a lieu de relever que, sur base des dernières estimations présentées lors de la réunion du comité quadripartite du 27 octobre 2021, le solde des opérations courantes serait de -100,8 millions d'euros en 2021 et de -68,3 millions d'euros pour l'exercice 2022. Le solde global cumulé diminuerait ainsi à 858,1 millions d'euros à fin 2021 (23,5% des dépenses courantes) et à 790 millions d'euros à fin 2022 (20,8% des dépenses courantes).

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). Comme les dépenses augmentent en 2020, le minimum légal de la réserve augmente également et se chiffre à 377,7 millions d'euros à fin 2020. Après dotation à la réserve, le solde cumulé atteint 581,2 millions d'euros à fin 2020 (661,2 millions d'euros à fin 2019).

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

Tableau 54 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2016 (millions d'euros)	31.12.2017 (millions d'euros)	31.12.2018 (millions d'euros)	31.12.2019 (millions d'euros)	31.12.2020 (millions d'euros)
Réserve effective	587,1	737,2	869,7	971,3	958,9
Minimum légal	249,1	270,2	287,6	310,2	377,7
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	23,6%	27,3%	30,2%	31,3%	25,4%

Source chiffres : décomptes CNS 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 (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.

Les services de la Commission européenne notent en juin 2021 dans le cadre du semestre européen que, « le système de santé luxembourgeois a relativement bien résisté aux pressions sans précédent résultant de la pandémie. Toutefois, la crise a montré qu'un système de santé plus résilient contribuerait non seulement à gérer d'éventuels chocs à l'avenir, mais aussi à relever des défis plus structurels, tels que le vieillissement de la population. Ce dernier aspect se traduit par les augmentations prévues des dépenses publiques dans le secteur de la santé. Par conséquent, les réformes et les investissements devraient donner la priorité aux questions systémiques, notamment en poursuivant les objectifs suivants :

- pallier la pénurie de professionnels de santé résidents (ce qui peut avoir une incidence sur la résilience du système de santé) ;
- renforcer les services de santé en ligne ;
- améliorer la gouvernance en s'appuyant sur de meilleurs systèmes d'information en matière de santé ;
- évoluer vers davantage de services de soin de proximité intégrés ;
- répondre aux besoins de la population croissante dans une optique de long terme et
- mettre l'accent sur des approches plus préventives. » (document SWD (2021) 159 final)

5.4.1.2.5. 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 2022 prévoit des crédits à hauteur de 3.574,3 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 8,01% par rapport au budget de l'exercice 2021, respectivement de 11,46% par rapport au compte général de l'exercice 2020. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 55 : Code économique 11 – Salaires et charges sociales

	Ministère	2020 Compte général (euros)	2021 Budget définitif (euros)	2022 Projet de budget (euros)	Variation			
					2020/2022		2021/2022	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
0	Etat	80.729.222	68.636.980	65.145.675	-15.583.547	-19,30%	-3.491.305	-5,09%
1	Affaires étrangères et européennes	168.888.547	174.329.299	183.094.565	14.206.018	8,41%	8.765.266	5,03%
2	Culture	46.556.970	45.318.235	48.875.252	2.318.282	4,98%	3.557.017	7,85%
3	Enseignement supérieur et Recherche	10.997.937	11.043.650	11.487.621	489.684	4,45%	443.971	4,02%
4	Finances	205.317.796	203.488.987	217.493.379	12.175.583	5,93%	14.004.392	6,88%
5	Economie	52.805.130	52.417.071	57.318.039	4.512.909	8,55%	4.900.968	9,35%
6	Sécurité intérieure	233.747.568	237.651.208	258.272.885	24.525.317	10,49%	20.621.677	8,68%
7	Justice	144.974.862	144.150.412	157.398.860	12.423.998	8,57%	13.248.448	9,19%
8	Fonction publique	25.244.838	155.914.578	159.086.480	133.841.642	530,17%	3.171.902	2,03%
9	Intérieur	9.028.555	8.962.249	10.222.809	1.194.254	13,23%	1.260.560	14,07%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.731.124.524	1.708.580.062	1.864.410.109	133.285.585	7,70%	155.830.047	9,12%
12	Famille, Intégration et Grande Région	20.605.403	20.691.812	22.468.141	1.862.738	9,04%	1.776.329	8,58%
13	Sports	7.142.800	7.543.577	8.007.720	864.920	12,11%	464.143	6,15%
14	Santé	45.196.424	45.141.753	49.927.651	4.731.227	10,47%	4.785.898	10,60%
15	Logement	6.634.037	6.871.125	7.580.065	946.028	14,26%	708.940	10,32%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	64.576.494	64.113.284	71.704.668	7.128.174	11,04%	7.591.384	11,84%
17 et 18	Sécurité sociale	28.651.119	29.047.645	31.387.062	2.735.943	9,55%	2.339.417	8,05%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	36.399.596	35.664.646	37.816.074	1.416.478	3,89%	2.151.428	6,03%
20 et 21	Mobilité et Travaux publics	161.715.619	162.676.981	170.458.942	8.743.323	5,41%	7.781.961	4,78%
22	Environnement, Climat et Développement durable	71.446.189	71.785.355	75.657.155	4.210.966	5,89%	3.871.800	5,39%
23	Egalité entre les Femmes et les Hommes	1.855.407	1.840.084	2.077.945	222.538	11,99%	237.861	12,93%
24	Digitalisation	42.864.033	43.004.861	52.812.661	9.948.628	23,21%	9.807.800	22,81%
25	Energie et Aménagement du Territoire	7.163.516	6.925.233	8.093.534	930.018	12,98%	1.168.301	16,87%
26	Protection des consommateurs	3.171.036	3.452.992	3.467.461	296.425	9,35%	14.469	0,42%
	Total	3.206.837.622	3.309.252.079	3.574.264.753	367.427.131	11,46%	265.012.674	8,01%

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi 7878, « 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 855,62 points pour toute l'année 2022. » Après l'indexation du 1^{er} octobre 2021, une nouvelle indexation des rémunérations n'est donc pas prévue au niveau du projet de budget pour l'exercice 2022.

5.4.2. 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 2022 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2020 et au budget définitif de 2021.

Tableau 56 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2020 Compte général (euros)	2021 Budget définitif (euros)	2022 Projet de budget (euros)	Variation			
					2020/2022		2021/2022	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	11.640.445	18.744.755	9.200.000	-2.440.445	-20,97%	-9.544.755	-50,92%
31	Subventions d'exploitation	256.150	725.000	928.000	671.850	262,29%	203.000	28,00%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	20.019.035	16.308.998	12.397.635	-7.621.400	-38,07%	-3.911.363	-23,98%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	55.233.615	70.351.356	140.129.300	84.895.685	153,70%	69.777.944	99,18%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	3.615.037	5.313.979	6.998.486	3.383.449	93,59%	1.684.507	31,70%
53	Transferts de capitaux aux ménages	286.524.715	62.084.900	24.993.900	-261.530.815	-91,28%	-37.091.000	-59,74%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	21.702.176	33.034.871	39.120.896	17.418.720	80,26%	6.086.025	18,42%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	55.168.801	50.164.000	49.615.100	-5.553.701	-10,07%	-548.900	-1,09%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	62.901.596	40.854.780	45.986.500	-16.915.096	-26,89%	5.131.720	12,56%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	203.117.223	54.140.000	53.115.000	-150.002.223	-73,85%	-1.025.000	-1,89%
72	Construction de bâtiments	37.050.361	47.338.310	37.113.299	62.938	0,17%	-10.225.011	-21,60%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	49.320.771	90.601.041	89.160.887	39.840.116	80,78%	-1.440.154	-1,59%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	69.119.726	76.007.102	97.151.748	28.032.022	40,56%	21.144.646	27,82%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	11.028.094	19.000.400	24.139.500	13.111.406	118,89%	5.139.100	27,05%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	23.297.851	27.081.000	27.000.000	3.702.149	15,89%	-81.000	-0,30%
91	Remboursement de la dette publique	115.107	100	100	-115.007	-99,91%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	1.920.681.655	1.854.983.500	1.926.700.300	6.018.645	0,31%	71.716.800	3,87%
Total		2.830.792.358	2.466.734.092	2.583.750.651	-247.041.707	-8,73%	117.016.559	4,74%

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2022 à quelque 2.583,8 millions d'euros, soit une augmentation de 117,0 millions d'euros (4,74%) par rapport au budget définitif de 2021, respectivement une diminution de 247,0 millions d'euros (-8,73%) par rapport au compte général de 2020.

5.5. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

5.5.1. 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 2022, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi.

Vu le nombre croissant de fonds spéciaux et vu les faibles dépenses annuelles de certains fonds, la Cour est d'avis que le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article budgétaire du budget de l'Etat. Ceci concerne notamment 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.

Par ailleurs, 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.

5.5.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

5.5.2.1. Fonds de relance et de solidarité

Le Fonds de relance et de solidarité, placé sous l'autorité du ministre des Classes moyennes, a été créé en vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 24 juillet 2020. Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles et des dons. De plus, le fonds sera dissous de plein droit après la liquidation des aides octroyées en vertu de la loi modifiée du 24 juillet 2020 et les avoirs du fonds seront portés en recette au budget de l'Etat.

Ce fonds spécial avait initialement pour mission de prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises, exerçant une activité économique énumérée dans l'annexe de ladite loi, pour les mois de juin à novembre 2020 prévues aux articles 3 et 4 de cette loi. Ces aides sont accordées sous forme d'une subvention en capital, exempte d'impôts, et doivent être demandées par l'entreprise pour chaque mois pour lequel elle souhaite être soutenue. Le montant de l'aide mensuelle est calculé sur base du nombre de salariés à temps plein de l'entreprise et de travailleurs indépendants (au prorata de leur taux d'occupation au sein de l'entreprise), de sorte qu'une entreprise pourra recevoir au cours du mois pour lequel l'aide est sollicitée 1.250 euros par travailleur indépendant (au prorata de leur taux d'occupation au sein de l'entreprise) et par salarié en activité et 250 euros par salarié au chômage partiel complet.

De plus, le montant de l'aide est plafonné à 85% de la perte du chiffre d'affaires mensuel constaté et ne peut pas dépasser les montants absolus de 10.000 euros par mois pour une microentreprise, de 50.000 euros par mois pour une petite entreprise et de 100.000 euros par mois pour une moyenne et une grande entreprise.

Par le biais de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance, le fonds spécial peut prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois de décembre 2020 à mars 2021. De plus, sur base de la loi du 23 mars 2021 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 décembre 2020, le fonds spécial peut également prendre à sa charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois d'avril 2021 à juin 2021 et compte tenu de la loi du 16 juillet 2021 modifiant entre autres la loi modifiée du 19 décembre 2020, le fonds spécial peut aussi prendre à sa charge les dépenses occasion-

nées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois de juillet 2021 à octobre 2021. Ces différentes modifications législatives précisent et complètent les missions du fonds spécial, la méthode de calcul ainsi que les modalités d'attribution de cette aide.

5.5.2.2. Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie, placé sous l'autorité du ministre de l'Énergie, a été créé en vertu de l'article 13 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. À noter que ce fonds a repris les avoirs et les actifs dont disposait le Fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Enfin, il contribue au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ainsi que ceux prévus par la législation communautaire en la matière.

Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires, des dons, du produit de la vente de crédits d'émissions SEQE, d'une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers, d'une partie du droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules routiers et utilisés comme carburant, des contributions forfaitaires et des pénalités sous le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique et des recettes de la mise aux enchères des quotas pour l'aviation.

Ce fonds intervient soit par l'achat ou la vente de crédits d'émission de gaz à effet de serre ou par leur transfert statistique entre pays et soit par le financement ou le cofinancement d'investissements, d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement, d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projet, y compris des projets pilotes, d'études portant sur les potentiels de réduction des émissions et d'énergies renouvelables et de participations financières directes des domaines suivants :

- projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la réduction des émissions ;
- mesures d'adaptation aux changements climatiques ;
- frais de fonctionnement d'un programme de réduction des émissions par une subvention forfaitaire annuelle, une subvention variable annuelle ainsi que les frais des conseillers climat dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi modifiée du 13 septembre 2012 portant création d'un pacte climat avec les communes ;
- financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement ;
- financement de projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dans les pays en développement et au Luxembourg ;
- 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 ;
- activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans des pays en développement, l'achat et la vente de droits d'émission ;
- mécanisme de réduction des émissions prévu par l'Accord de Paris ;
- participation à des fonds multilatéraux gérés par des organismes internationaux ou régionaux qui ont pour mission notamment d'appuyer financièrement lesdits activités et projets communs ;
- 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 ;
- mesures de coopération prévues par les directives relatives à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la promotion de la construction et de l'habitat durables ;
- projets, actions et mesures visant la finance durable ;
- promotion des véhicules routiers à zéro ou à faibles émissions de CO₂.

5.5.2.3. Fonds spécial de soutien au développement du logement

Par le biais de l'article 13 de la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0, la loi modifiée du 25 mars 2020, portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement a été complétée par trois dispositions.

Dorénavant, le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du pacte logement conformément à la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0. Ce fonds peut ainsi intervenir dans le financement des projets mis en œuvre par les communes dans le cadre du pacte logement 2.0 et il est alimenté par les remboursements effectués à l'Etat des participations financières indûment ou trop perçues par les communes.

5.5.2.4. Fonds spécial pour les dépôts de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques

Suite aux amendements gouvernementaux du 12 novembre 2021 au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, l'article 41 de la loi budgétaire prévoit dorénavant la création d'un nouveau fonds spécial pour les dépôts de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques.

Ce fonds permet à certaines entités (institutions de sécurité sociale, communes, syndicats de communes ou autres établissements publics appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques) de réduire, voire de neutraliser l'impact des taux d'intérêts négatifs sur leurs liquidités excédentaires mais également à l'Etat central.

5.5.3. Evolution financière 2020 à 2025

Pour les exercices 2021 à 2025, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 2,71 milliards d'euros en début d'exercice 2021 à 0,96 milliards d'euros en fin d'exercice 2025.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2020 à 2025. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2020, ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2022.

Tableau 57 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2020-2025

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2020	5.616.251.485	7.363.305.367	6.861.410.169	501.895.198	2.711.901.395
2021	5.140.319.886	6.528.168.629	7.082.746.000	-554.577.371	2.157.324.024
2022	5.401.248.214	6.740.292.199	7.155.842.500	-415.550.301	1.741.773.723
2023	5.775.422.958	7.122.241.763	7.433.944.400	-311.702.637	1.430.071.086
2024	6.176.076.773	7.521.033.873	7.777.025.900	-255.992.027	1.174.079.059
2025	6.415.042.261	7.782.040.228	7.996.904.700	-214.864.472	959.214.587

Source chiffres : compte général provisoire 2020, projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2021, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2022 et/ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence d'alimentations budgétaires supplémentaires des fonds spéciaux pour un montant total de 228,95 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds de dotation globale des communes avec 104,04 millions d'euros ;
- le Fonds de relance et de solidarité avec 60,00 millions d'euros ;

- le Fonds pour l'emploi avec 39,56 millions d'euros ;
- le Fonds pour la protection de l'environnement avec 19,58 millions d'euros ;
- le Fonds climat et énergie avec 5,78 millions d'euros.

La Cour tient à rappeler que certains fonds spéciaux tels que le Fonds de dotation globale des communes, le Fonds pour l'emploi ou bien le Fonds climat et énergie sont alimentés par des quotes-parts des recettes fiscales. Vu que notamment les produits escomptés pour 2021 de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe de consommation sur l'alcool, de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune, de la contribution sociale prélevée sur les carburants et la taxe CO₂ sont plus importants qu'initialement retenus au budget voté, il en découle que les dotations budgétaires desdits fonds spéciaux sont donc également plus élevées.

Au sujet du Fonds pour la protection de l'environnement, une partie de la dotation supplémentaire résulte du versement des recettes de 2018 à 2020 en relation avec le système numérique d'évaluation et de compensation en éco-points concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2021 à 2025.

Tableau 58 : 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	34.984.320	226.765.796	228.765.796	262.538.000	1.212.116
Fonds d'équipement militaire	225.644	129.000.000	129.000.000	121.982.000	7.243.644
Fonds pour les monuments historiques	19.259.107	14.000.000	14.000.000	15.142.000	18.117.107
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	23.362.052	660.634.473	985.937.000	969.208.000	40.091.052
Fonds de dotation globale des communes	0	1.345.072.000	2.146.072.000	2.146.072.000	0
Fonds de la pêche	244.311	128.670	128.670	182.000	190.981
Fonds pour la gestion de l'eau	121.715.737	105.050.000	105.050.000	92.343.000	134.422.737
Fonds des eaux frontalières	494.710	49.989	49.989	107.000	437.699
Fonds d'équipement sportif national	63.482.841	30.000.000	30.000.000	68.445.000	25.037.841
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	153.452.649	35.000.000	35.000.000	42.766.000	145.686.649
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	70.672.799	75.000.000	75.000.000	83.702.000	61.970.799
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	370.273	100	20.100	50.000	340.373
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74.484.417	50.000.000	50.000.000	47.022.000	77.462.417
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	154.131.001	55.000.000	55.000.000	44.713.000	164.418.001
Fonds pour la protection de l'environnement	3.180.540	48.584.374	48.584.374	41.172.000	10.592.914
Fonds climat et énergie	748.251.312	109.575.200	110.075.200	182.600.000	675.726.512
Fonds pour l'emploi	394.856.307	829.100.100	993.358.100	1.198.623.000	189.591.407
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	68.020.429	56.700.000	70.577.000	95.036.000	43.561.429

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2021 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2021 (en euros)</i>
Fonds d'investissements publics administratifs	67.351.053	85.000.000	85.000.000	96.685.000	55.666.053
Fonds d'investissements publics scolaires	35.080.597	100.000.000	100.000.000	111.553.000	23.527.597
Fonds des routes	116.828.176	220.000.000	220.000.000	179.370.000	157.458.176
Fonds du rail	123.448.974	384.798.684	462.525.000	550.818.000	35.155.974
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.851.065	1.000.000	1.000.000	8.055.000	33.796.065
Fonds pour la loi de garantie	112.187.152	65.000.000	65.000.000	123.198.000	53.989.152
Fonds pour la promotion touristique	738.271	8.700.000	8.700.000	9.365.000	73.271
Fonds pour la réforme communale	28.919.234	4.000.000	4.000.000	9.104.000	23.815.234
Fonds social culturel	2.215	3.200.000	3.200.000	3.200.000	2.215
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	43.690.952	105.000.000	105.000.000	97.200.000	51.490.952
Fonds de l'innovation	0	130.000.000	130.176.000	105.424.000	24.752.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	300.081	400.000	400.000	450.000	250.081
Fonds spécial de soutien au développement du logement	41.118.466	173.560.300	173.560.300	135.151.000	79.527.766
Fonds de relance et de solidarité	148.481.236	90.000.100	92.989.000	241.470.000	236
TOTAL	2.711.901.395	5.140.319.886	6.528.168.629	7.082.746.000	2.157.324.024
Différence entre recettes et dépenses :			-554.577.371	-20,45%	

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 59 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2022

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2022 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2022 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	1.212.116	308.116.755	310.116.755	310.117.000	1.211.871
Fonds d'équipement militaire	7.243.644	163.100.000	163.100.000	163.074.000	7.269.644
Fonds pour les monuments historiques	18.117.107	18.000.000	18.000.000	14.843.000	21.274.107
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	40.091.052	683.460.370	1.009.272.000	1.009.272.000	40.091.052
Fonds de dotation globale des communes	0	1.429.004.500	2.230.004.500	2.230.004.500	0
Fonds de la pêche	190.981	113.000	113.000	162.000	141.981
Fonds pour la gestion de l'eau	134.422.737	106.050.000	106.050.000	97.291.000	143.181.737
Fonds des eaux frontalières	437.699	53.000	53.000	59.000	431.699
Fonds d'équipement sportif national	25.037.841	35.000.000	35.000.000	36.280.000	23.757.841
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	145.686.649	35.000.000	35.000.000	55.375.000	125.311.649
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	61.970.799	55.000.000	55.000.000	91.221.000	25.749.799

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2022 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2022 (en euros)</i>
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	340.373	100	20.100	50.000	310.473
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	77.462.417	50.000.000	50.000.000	47.734.000	79.728.417
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	164.418.001	55.000.000	55.000.000	75.774.000	143.644.001
Fonds pour la protection de l'environnement	10.592.914	54.000.000	54.000.000	55.671.000	8.921.914
Fonds climat et énergie	675.726.512	148.100.200	148.600.200	262.250.000	562.076.712
Fonds pour l'emploi	189.591.407	860.391.544	935.649.544	1.016.728.000	108.512.951
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	43.561.429	66.500.000	100.674.000	116.632.000	27.603.429
Fonds d'investissements publics administratifs	55.666.053	90.000.000	90.000.000	98.407.000	47.259.053
Fonds d'investissements publics scolaires	23.527.597	90.000.000	90.000.000	88.943.000	24.584.597
Fonds des routes	157.458.176	240.000.000	240.000.000	249.660.000	147.798.176
Fonds du rail	35.155.974	413.808.645	514.089.000	548.207.000	1.037.974
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	33.796.065	1.000.000	1.000.000	7.510.000	27.286.065
Fonds pour la loi de garantie	53.989.152	65.000.000	65.000.000	67.800.000	51.189.152
Fonds pour la promotion touristique	73.271	15.450.000	15.450.000	13.964.000	1.559.271
Fonds pour la réforme communale	23.815.234	4.000.000	4.000.000	6.808.000	21.007.234
Fonds social culturel	2.215	3.200.000	3.200.000	3.200.000	2.215
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	51.490.952	100.000.000	100.000.000	100.800.000	50.690.952
Fonds de l'innovation	24.752.000	121.500.000	121.500.000	132.170.000	14.082.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	250.081	400.000	400.000	450.000	200.081
Fonds spécial de soutien au développement du logement	79.527.766	190.000.000	190.000.000	255.386.000	14.141.766
Fonds de relance et de solidarité	236	0	0	0	236
TOTAL	2.157.324.024	5.401.248.214	6.740.292.199	7.155.842.500	1.741.773.723
Différence entre recettes et dépenses :			-415.550.301	-19,26%	

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 60 : 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	1.211.871	324.891.392	326.891.392	326.891.000	1.212.263
Fonds d'équipement militaire	7.269.644	181.400.000	181.400.000	181.363.000	7.306.644
Fonds pour les monuments historiques	21.274.107	14.000.000	14.000.000	14.061.000	21.213.107
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	40.091.052	709.432.043	1.037.911.000	1.037.911.000	40.091.052
Fonds de dotation globale des communes	0	1.546.121.400	2.364.121.400	2.364.121.400	0
Fonds de la pêche	141.981	113.000	113.000	131.000	123.981
Fonds pour la gestion de l'eau	143.181.737	108.845.000	108.845.000	101.786.000	150.240.737
Fonds des eaux frontalières	431.699	50.000	50.000	59.000	422.699
Fonds d'équipement sportif national	23.757.841	15.000.000	15.000.000	33.119.000	5.638.841
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	125.311.649	35.000.000	35.000.000	58.177.000	102.134.649
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	25.749.799	65.000.000	65.000.000	72.052.000	18.697.799
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	310.473	100	20.100	50.000	280.573
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	79.728.417	60.000.000	60.000.000	66.738.000	72.990.417
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	143.644.001	60.000.000	60.000.000	113.177.000	90.467.001
Fonds pour la protection de l'environnement	8.921.914	68.000.000	68.000.000	70.945.000	5.976.914
Fonds climat et énergie	562.076.712	156.050.200	156.550.200	283.350.000	435.276.912
Fonds pour l'emploi	108.512.951	901.974.251	976.140.251	1.023.400.000	61.253.202
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	27.603.429	79.000.000	102.605.000	110.152.000	20.056.429
Fonds d'investissements publics administratifs	47.259.053	110.000.000	110.000.000	113.546.000	43.713.053
Fonds d'investissements publics scolaires	24.584.597	90.000.000	90.000.000	83.175.000	31.409.597
Fonds des routes	147.798.176	250.000.000	250.000.000	273.585.000	124.213.176
Fonds du rail	1.037.974	410.474.152	510.523.000	500.887.000	10.673.974
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	27.286.065	10.000.000	10.000.000	9.334.000	27.952.065
Fonds pour la loi de garantie	51.189.152	65.000.000	65.000.000	67.800.000	48.389.152
Fonds pour la promotion touristique	1.559.271	17.200.000	17.200.000	15.359.000	3.400.271
Fonds pour la réforme communale	21.007.234	4.000.000	4.000.000	4.000.000	21.007.234
Fonds social culturel	2.215	3.200.000	3.200.000	3.200.000	2.215
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	50.690.952	100.000.000	100.000.000	102.000.000	48.690.952
Fonds de l'innovation	14.082.000	121.500.000	121.500.000	134.354.000	1.228.000

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2023 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2023 (en euros)</i>
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	200.081	400.000	400.000	450.000	150.081
Fonds spécial de soutien au développement du logement	14.141.766	268.771.320	268.771.320	268.771.000	14.142.086
Fonds de relance et de solidarité	236	0	0	0	236
TOTAL	1.741.773.723	5.775.422.958	7.122.241.763	7.433.944.400	1.430.071.086
Différence entre recettes et dépenses :			-311.702.637	-17,90%	

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 61 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2024

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2024 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2024 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	1.212.263	331.674.575	333.674.575	333.675.000	1.211.838
Fonds d'équipement militaire	7.306.644	212.900.000	212.900.000	212.882.000	7.324.644
Fonds pour les monuments historiques	21.213.107	14.000.000	14.000.000	14.309.000	20.904.107
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	40.091.052	742.566.030	1.075.933.000	1.075.933.000	40.091.052
Fonds de dotation globale des communes	0	1.657.857.900	2.492.857.900	2.492.857.900	0
Fonds de la pêche	123.981	113.000	113.000	131.000	105.981
Fonds pour la gestion de l'eau	150.240.737	108.845.000	108.845.000	102.664.000	156.421.737
Fonds des eaux frontalières	422.699	60.000	60.000	59.000	423.699
Fonds d'équipement sportif national	5.638.841	15.489.872	15.489.872	11.000.000	10.128.713
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	102.134.649	45.000.000	45.000.000	61.307.000	85.827.649
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	18.697.799	75.000.000	75.000.000	65.342.000	28.355.799
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	280.573	100	20.100	50.000	250.673
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	72.990.417	60.000.000	60.000.000	73.784.000	59.206.417
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	90.467.001	80.000.000	80.000.000	117.788.000	52.679.001
Fonds pour la protection de l'environnement	5.976.914	72.000.000	72.000.000	72.755.000	5.221.914
Fonds climat et énergie	435.276.912	162.250.200	162.750.200	319.450.000	278.577.112
Fonds pour l'emploi	61.253.202	941.609.026	1.010.683.026	1.040.461.000	31.475.228
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	20.056.429	86.700.000	100.068.000	110.112.000	10.012.429
Fonds d'investissements publics administratifs	43.713.053	120.000.000	120.000.000	131.581.000	32.132.053
Fonds d'investissements publics scolaires	31.409.597	120.000.000	120.000.000	119.756.000	31.653.597
Fonds des routes	124.213.176	280.000.000	280.000.000	283.192.000	121.021.176

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2024 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2024 (en euros)</i>
Fonds du rail	10.673.974	443.357.870	534.986.000	545.076.000	583.974
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	27.952.065	10.000.000	10.000.000	14.836.000	23.116.065
Fonds pour la loi de garantie	48.389.152	65.000.000	65.000.000	55.800.000	57.589.152
Fonds pour la promotion touristique	3.400.271	16.000.000	16.000.000	14.207.000	5.193.271
Fonds pour la réforme communale	21.007.234	4.000.000	4.000.000	4.000.000	21.007.234
Fonds social culturel	2.215	3.200.000	3.200.000	3.200.000	2.215
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	48.690.952	105.000.000	105.000.000	104.550.000	49.140.952
Fonds de l'innovation	1.228.000	121.500.000	121.500.000	114.265.000	8.463.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	150.081	400.000	400.000	450.000	100.081
Fonds spécial de soutien au développement du logement	14.142.086	281.553.100	281.553.100	281.553.000	14.142.186
Fonds de relance et de solidarité	236	0	0	0	236
TOTAL	1.430.071.086	6.176.076.773	7.521.033.873	7.777.025.900	1.174.079.059
Différence entre recettes et dépenses :			-255.992.027	-17,90%	

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 62 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2025

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2025 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2025 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	1.211.838	349.721.778	351.721.778	351.722.000	1.211.616
Fonds d'équipement militaire	7.324.644	245.500.000	245.500.000	245.425.000	7.399.644
Fonds pour les monuments historiques	20.904.107	10.000.000	10.000.000	18.302.000	12.602.107
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	40.091.052	767.032.228	1.102.102.000	1.102.102.000	40.091.052
Fonds de dotation globale des communes	0	1.780.405.700	2.631.405.700	2.631.405.700	0
Fonds de la pêche	105.981	113.000	113.000	148.000	70.981
Fonds pour la gestion de l'eau	156.421.737	108.845.000	108.845.000	98.146.000	167.120.737
Fonds des eaux frontalières	423.699	60.000	60.000	59.000	424.699
Fonds d'équipement sportif national	10.128.713	15.000.000	15.000.000	5.000.000	20.128.713
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	85.827.649	45.000.000	45.000.000	50.113.000	80.714.649
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	28.355.799	75.000.000	75.000.000	75.497.000	27.858.799
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	250.673	100	20.100	50.000	220.773
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	59.206.417	60.000.000	60.000.000	71.232.000	47.974.417
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	52.679.001	100.000.000	100.000.000	144.138.000	8.541.001

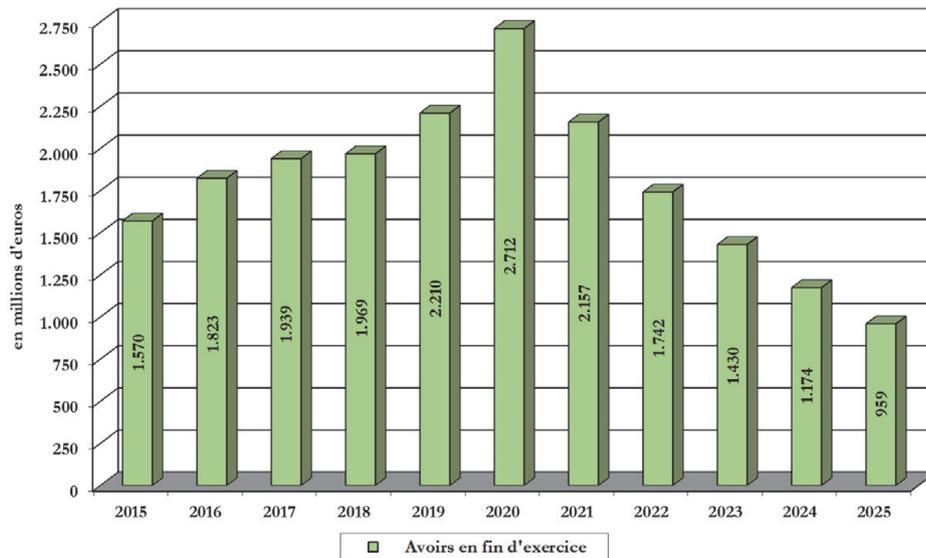
<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2025 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2025 (en euros)</i>
Fonds pour la protection de l'environnement	5.221.914	72.000.000	72.000.000	72.550.000	4.671.914
Fonds climat et énergie	278.577.112	158.100.200	158.600.200	329.450.000	107.727.312
Fonds pour l'emploi	31.475.228	984.035.250	1.053.017.250	1.076.863.000	7.629.478
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	10.012.429	96.500.000	110.105.000	110.061.000	10.056.429
Fonds d'investissements publics administratifs	32.132.053	118.000.000	118.000.000	127.135.000	22.997.053
Fonds d'investissements publics scolaires	31.653.597	135.000.000	135.000.000	144.651.000	22.002.597
Fonds des routes	121.021.176	250.000.000	250.000.000	258.031.000	112.990.176
Fonds du rail	583.974	431.013.805	526.835.000	518.769.000	8.649.974
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	23.116.065	10.000.000	10.000.000	3.936.000	29.180.065
Fonds pour la loi de garantie	57.589.152	65.000.000	65.000.000	51.820.000	70.769.152
Fonds pour la promotion touristique	5.193.271	11.500.000	11.500.000	10.166.000	6.527.271
Fonds pour la réforme communale	21.007.234	4.000.000	4.000.000	4.000.000	21.007.234
Fonds social culturel	2.215	3.200.000	3.200.000	3.200.000	2.215
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	49.140.952	108.000.000	108.000.000	107.100.000	50.040.952
Fonds de l'innovation	8.463.000	121.500.000	121.500.000	114.226.000	15.737.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	100.081	400.000	400.000	450.000	50.081
Fonds spécial de soutien au développement du logement	14.142.186	290.115.100	290.115.100	271.157.000	33.100.286
Fonds de relance et de solidarité	236	0	0	0	236
TOTAL	1.174.079.059	6.415.042.261	7.782.040.228	7.996.904.700	959.214.587
Différence entre recettes et dépenses :			-214.864.472	-18,30%	

Source chiffres : projet de budget 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.5.4. Avoirs des fonds spéciaux

A souligner que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2015 à 2020 et selon les indications contenues dans le projet de budget 2022, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2021 à 2025.

Graphique 63 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2015-2025



Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.712 millions d'euros au 31 décembre 2020 (compte général provisoire 2020) à 959 millions d'euros au 31 décembre 2025, soit une baisse importante de l'ordre de 57%.

Les prévisions pour 2021 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 554,58 millions d'euros (-20,45%). Pour la période 2022 à 2025 des excédents de dépenses consécutifs sont attendus, à savoir 415,55 millions d'euros (-19,26%) pour l'année 2022, 311,70 millions d'euros (-17,90%) pour l'année 2023, 255,99 millions d'euros (-17,90%) pour l'année 2024 et 214,86 millions d'euros (-18,30%) pour l'année 2025.

5.5.5. Dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la lettre circulaire du 21 avril 2021 aux départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2022, 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'équipement) et le coût global revu aux prix de l'année en cours, ainsi qu'un plan de paiement reprenant en détail les années 2020 à 2025 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2020) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2025). Depuis 2021, les données sont à compléter par des précisions permettant de reconnaître les dépenses en rapport avec les objectifs climatiques en indiquant les mesures relatives au PNEC.

De plus, cette circulaire budgétaire 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, au sujet de la politique gouvernementale en la matière. »

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 ainsi que la référence au PNEC 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 des fonds spéciaux a été standardisée et par rapport au projet de budget 2021 pour plusieurs fonds spéciaux cette présentation a été complétée par une ventilation détaillée des dépenses par projet. Cependant pour le Fonds de

dotation globale des communes, uniquement la dépense globale (dépense effective en 2020 : 1.992 millions d'euros, dépense prévue pour 2022 : 2.230 millions d'euros) en faveur des 102 administrations locales est fournie, mais aucune ventilation par administration communale n'est présentée.

Afin d'améliorer la transparence des dépenses des fonds spéciaux, la Cour recommande de compléter le programme des dépenses par tous les projets autorisés par le biais d'une loi spéciale, qui ne figurent pas encore dans ce programme, comme par exemple :

- **Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille :**

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.

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

La loi du 3 décembre 2010 a autorisé le gouvernement à participer au financement de la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'Ecole 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'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

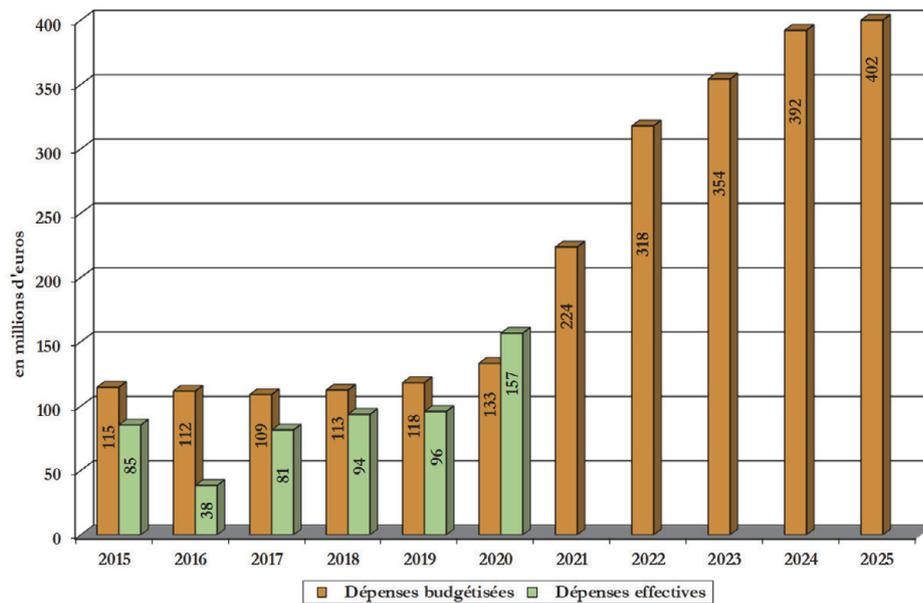
- **Fonds pour la gestion de l'eau :**

La loi du 30 juillet 2021 a autorisé l'Etat à participer au financement des travaux relatifs à la renaturation des cours d'eau de la rivière Wooltz sur le site du projet « Wunne mat der Wooltz ». Les dépenses engagées au titre des travaux de ce projet ne peuvent pas dépasser le montant de 25.500.000 euros (valeur 837,53 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2020) et elles sont imputables sur le Fonds pour la gestion de l'eau.

5.5.6. Dépenses environnementales et climatiques des fonds spéciaux

Dans le cadre des fonds spéciaux, la majorité des dépenses d'investissement pour lutter contre le changement climatique est effectuée par le biais du fonds pour la protection de l'environnement ainsi que le fonds climat et énergie. Le graphique suivant met donc en évidence les dépenses budgétisées et les dépenses effectives de ces fonds spéciaux pour les exercices 2015 à 2025.

Graphique 64 : Evolution des dépenses vertes pour la période 2015-2025



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2015 à 2019, compte général provisoire 2020, projets de budget 2015 à 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

• Exercice 2015 à 2020 – consommation budgétaire

La Cour tient à rappeler qu'entre 2015 et 2020 au niveau des projets de loi sur les budgets de l'Etat, les dépenses prévues du fonds pour la protection de l'environnement ont été diminuées de l'ordre de 25%, sauf en 2020 où le taux s'élève à 20%, tandis que celles du fonds climat et énergie ont été réduites de 30% pour tenir compte des moins-values pour retards et aléas de chantier.

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus qu'au courant des exercices 2015 à 2019, des dépenses totales à hauteur de 566 millions d'euros étaient prévues. Or, uniquement 395 millions d'euros ont été dépensés. Sur une période de cinq ans, la consommation budgétaire, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, est donc de l'ordre de 69,7%.

Pour cette période, la consommation budgétaire annuelle se situe entre 74% et 83%, hormis l'exercice 2016, où elle atteint un niveau de seulement 34%. 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 pour la période 2015 à 2019 une surestimation récurrente des dépenses budgétisées en prenant en compte les dépenses effectives des deux fonds spéciaux.

En 2020, la situation est inversée avec des dépenses effectives de 157 millions d'euros contre des dépenses prévues de 133 millions d'euros.

• Exercice 2021 à 2025 – prévision budgétaire

La Cour note que les dépenses budgétisées étaient quasiment stables en se situant entre 109 millions d'euros et 118 millions d'euros sur la période de 2015 à 2019 et à partir de l'exercice 2020, une croissance des dépenses prévues des fonds spéciaux est escomptée en passant de 118 millions d'euros en 2019 à 224 millions d'euros en 2021. Par après, les dépenses des fonds devraient continuer à croître sensiblement pour se chiffrer à 402 millions d'euros en 2025.

En comparant les prévisions des dépenses des fonds spéciaux pour les exercices 2021 à 2025 à la dépense effective réalisée en 2020, force est de constater que les dépenses devraient doubler en 2022 voire presque tripler en 2025. La Cour tient à noter qu'une simple augmentation des budgets disponibles ne suffit pas pour atteindre les objectifs climatiques, mais dépend de la mise en œuvre de mesures concrètes.

Ces augmentations budgétaires rejoignent les orientations politiques du projet de budget pour 2022, qui « a été élaboré conformément à la volonté du Gouvernement de favoriser une reprise soutenable et un retour rapide à une croissance qualitative et créative d'emplois par des investissements importants, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques. »

En effet, « en ce qui concerne l'action climat, le ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable entamera la mise en œuvre cohérente de la loi relative au climat, notamment des mesures liées à la décarbonisation inscrites au PNEC, ainsi que des objectifs sectoriels, dans les secteurs de la construction et des bâtiments résidentiels et tertiaires (avec la réforme de la PrimeHouse), des transports, de l'agriculture et de la sylviculture (avec le nouveau régime du KlimaBonusBësch), ainsi que dans le domaine des déchets et de l'économie circulaire, ainsi que de celles reprises à la stratégie nationale d'adaptation au changement climatique 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 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), notamment l'Accord de Paris sur le climat. Dans le contexte de l'action locale il y a également lieu de citer le nouveau Pacte climat avec les communes récemment adopté. »

Par ailleurs, il est précisé que le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), « identifie, conformément au programme gouvernemental, les mesures principales en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les différents secteurs et de la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le PNEC qui a été approuvé par le Gouvernement en conseil en date du 20 mai 2020 définit les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de CO₂, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique à l'horizon 2030. Les objectifs sont les suivants :

- Réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% ;
- Atteindre l'objectif d'efficacité énergétique de 44% ;
- Arriver à une part de 25% d'énergies renouvelables. »

Le PNEC énumère des mesures à réaliser d'ici 2030 qui sont axées sur cinq dimensions à savoir la décarbonisation, l'efficacité énergétique, la sécurité d'approvisionnement énergétique, le marché intérieur de l'énergie ainsi que la recherche, l'innovation et la compétitivité.

Selon le présent projet de budget, l'impact financier du PNEC se chiffre à 1.732 millions d'euros en 2021 et 1.873 millions d'euros en 2022. A ces propos, la Cour encourage le gouvernement à mettre en place un suivi des mesures et de présenter lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat l'impact financier effectif du PNEC.

5.5.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure

Afin d'optimiser le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés directement par l'Etat 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 dépassant le seuil de 7,5 millions d'euros qui a été augmenté à 10 millions d'euros en 2009.

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. En ce qui concerne le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat l'article 105 dudit règlement précise :

« (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, uniquement quatre entités déposent leurs bilans financiers à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Il s'agit de l'Administration des bâtiments publics et de l'Administration des ponts et chaussées qui exposent semestriellement l'état d'avancement des grands projets

d'infrastructure, de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ainsi que de l'établissement public Fonds Belval. Ces derniers présentent annuellement leur état financier des grands projets de construction.

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 ou bien le nouveau bâtiment du CHL ainsi que la nouvelle tour du HRS au Kirchberg.

Par ailleurs, la Cour renvoie également à sa recommandation émise dans son rapport spécial sur la Défense datant des années 2015-2016 « *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 de tous les 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 est d'avis qu'un suivi rapproché est nécessaire non seulement pour le satellite d'observation de la Terre « LUXEOSys », mais également pour les autres projets d'envergure financés par le fonds d'équipement militaire, comme par exemple la participation au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport », dont la contribution financière de l'Etat s'élève à 598.400.000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 ou bien le projet « Govsat » ainsi que l'acquisition des nouveaux véhicules tactiques.

Dans ce rapport spécial, la Cour a également passé en revue les autres dépenses d'investissement liquidées à charge du fonds d'équipement militaire, telles que le projet « Govsat » (loi du 19 décembre 2014) et le programme « Alliance Ground Surveillance » de l'OTAN (loi du 18 décembre 2015).

A propos de ces deux projets, la Cour estimait que « l'absence d'une composante militaire pour le domaine de l'espace est préjudiciable à l'armée. (...) En l'absence de spécialistes au sein de l'armée, la Direction de la défense a dû faire appel à des experts externes, dont par exemple d'anciens collaborateurs du partenaire dans la joint-venture pour la mise en œuvre du projet. Afin de garantir la réalisation de pareils projets dans l'intérêt de l'Etat et d'éviter des conflits d'intérêt potentiels, la Cour recommande d'étudier la possibilité de mise en place d'une équipe de spécialistes en la matière au niveau de l'Etat. (...) La Cour est d'avis qu'il ne faut pas perdre de vue que l'armée aura besoin à moyen terme d'un nombre plus élevé de spécialistes à la vue des investissements prévus dans ces domaines très techniques. »

Ce constat doit être lu à la lumière de l'explosion des coûts relatifs au programme « Luxembourg Earth Observation System » visant à mettre en place et opérer un système d'observation de la Terre.

La loi du 4 décembre 2020 portant modification de la loi du 14 août 2018 a autorisé le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre et a augmenté le plafond autorisé de la dépense du projet « LUXEOSys » de 170 millions d'euros à 309 millions d'euros (TVA non comprise).

Selon l'exposé des motifs dudit projet de loi « les montants prévus dans le cadre de la » loi du 14 août 2018 « avaient été évalués sur base d'une prospection sommaire effectuée de juin à décembre 2017. (...) Par manque de temps et de ressources au moment de l'élaboration du projet de loi initial la Défense ne disposait pas de suffisamment d'informations quant au programme dans son ensemble. Plusieurs dépenses, notamment concernant l'exécution du programme sur 14 ans, avaient été sous-évaluées et certains éléments n'avaient pas été pris en compte. Par ailleurs, certaines solutions techniques préconisées dans le projet de loi initial se sont avérées impossibles à mettre en œuvre par la suite. (...) En ce qui concerne la prise en charge d'une partie de la gestion du système par l'Armée, il est également devenu évident que l'Armée ne sera pas en mesure d'effectuer la gestion opérationnelle du système. En effet, cette gestion demande des compétences techniques spécifiques, dont l'Armée ne dispose pas et qu'elle ne pourra pas développer à moyen terme. Il s'ensuit qu'aujourd'hui, il est nécessaire de mettre en place une équipe conséquente pour la gestion de l'ensemble. Au vu de la taille des ressources nécessaires et de leur technicité, il devient nécessaire d'externaliser la gestion opérationnelle et de la confier à des professionnels du métier. (...) De plus, il faudra tenir compte d'un besoin urgent de renforcement de la capacité de pilotage du programme par la Direction de la Défense et la nécessité de compléter les équipes techniques qui appuient actuellement le programme avec une expertise externe additionnelle. »

Par ailleurs, la Cour note que la procédure prévue à l'article 105 du règlement de la Chambre des députés 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 de subventions. Afin de renforcer le contrôle parlementaire des projets d'envergure et vu l'importance des subventionnements de l'Etat, la Cour recommande d'appliquer également les dispositions de l'article 105 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 :**

Ce fonds spécial prend 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.

La dépense effective en 2020 se chiffrait à 46,40 millions d'euros et la dépense prévue pour 2022 s'élève à 108,10 millions d'euros.

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

Par le biais de ce fonds sont financés 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.

La dépense effective en 2020 se chiffrait à 47,49 millions d'euros et la dépense prévue pour 2022 s'élève à 91,22 millions d'euros.

- **Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille :**

Par le biais de ce fonds sont financées les 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 par 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.

La dépense effective en 2020 se chiffrait à 32,36 millions d'euros et la dépense prévue pour 2022 s'élève à 55,38 millions d'euros.

- **Fonds d'équipement sportif national :**

Ce fonds spécial prend en charge les dépenses des différents programmes quinquennaux d'équipement sportif.

La dépense effective en 2020 se chiffrait à 55,59 millions d'euros et la dépense prévue pour 2022 s'élève à 36,28 millions d'euros.

- **Fonds spécial de soutien au développement du logement :**

Ce fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans la construction d'ensembles de logements, la constitution par l'Etat d'une réserve foncière, la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ainsi que l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat.

La dépense effective en 2020 se chiffrait à 96,48 millions d'euros et la dépense prévue pour 2022 s'élève à 255,39 millions d'euros.

En effet, la Cour est d'avis qu'un suivi rapproché est nécessaire pour les futurs projets d'envergure autorisés par une loi spéciale et financés par le Fonds spécial de soutien au développement du logement, comme par exemple la construction de logements subventionnés au site dénommé « Elmen », dont la participation de l'Etat s'élève à 76 millions d'euros, conformément à la loi du 25 novembre 2020 ou bien la construction de logements du projet dénommé « Wunne mat der Wooltz », dont la participation de l'Etat s'élève à 159,50 millions d'euros (valeur 837,53 de l'indice semestriel des prix de la construction d'avril 2020), conformément à la loi du 30 juillet 2021.

*

6. BUDGET DES RECETTES ET DES DEPENSES SUIVANT LES CRITERES DE MAASTRICHT

6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 18 juin 2021

Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la flambée du COVID-19 constituait une pandémie mondiale.

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance et le 23 mars 2020, les ministres des finances des Etats membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

Le 17 septembre 2020, la Commission a annoncé que la clause dérogatoire générale resterait en vigueur en 2021.

Comme indiqué au niveau du projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025, la Commission européenne a, dans sa communication du 3 mars 2021 sur la politique budgétaire, annoncé qu'il convenait de maintenir la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance en 2022 et de la désactiver à partir de 2023, et ce à la lumière de l'évolution économique observée. Sur la base de ses prévisions de printemps 2021, la Commission a ensuite estimé en date du 2 juin 2021 que les conditions permettant de maintenir en vigueur la clause dérogatoire générale en 2022 et de la désactiver en 2023 étaient remplies.

D'après le Conseil, « lorsque les conditions épidémiologiques et économiques le permettront, il conviendra de supprimer progressivement les mesures d'urgence, tout en luttant contre les effets de la crise sur le plan social et sur le marché du travail. Les Etats membres devraient mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en favorisant l'investissement. Les Etats membres devraient mener des réformes qui renforcent la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous. »

Le 30 avril 2021, le Luxembourg a présenté son programme de stabilité pour 2021. Selon le Conseil, « le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires est réaliste en ce qui concerne 2021 et optimiste en ce qui concerne 2022. »

Par rapport au programme de stabilité du Luxembourg pour 2021, le Conseil de l'Union européenne a arrêté le 18 juin 2021 trois recommandations. Il « recommande au Luxembourg :

1. en 2022, de suivre une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et de préserver les investissements financés au niveau national ;
2. lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire qui vise à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité à moyen terme des finances publiques ; dans le même temps, de renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance ;
3. d'accorder une attention particulière à la composition des finances publiques, sur le plan tant des recettes que des dépenses, et à la qualité des mesures budgétaires, afin de garantir une reprise durable et inclusive ; de donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique ; de donner la priorité aux réformes structurelles budgétaires qui concourront au financement des priorités des politiques publiques et contribueront à la viabilité à long terme des finances publiques, notamment, le cas échéant, en renforçant la couverture, l'adéquation et la viabilité des systèmes de santé et de protection sociale pour tous. »

(Journal officiel de l'Union européenne 2021/C 304/16)

6.2. 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, le projet de loi 7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 rappelle que « l'objectif budgétaire à moyen terme s'est élevé à -0,5% du produit intérieur brut (PIB) entre 2017 et 2019 et aurait dû s'élever à +0,5% du PIB de 2020 à 2023.

En raison de la crise de la COVID-19, les ministres des Finances de l'Union européenne ont décidé en printemps 2020 d'activer la clause dérogatoire générale, prévue au Pacte de stabilité et de croissance. Cette clause permet aux Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à la crise sans que les déviations par rapport aux valeurs de référence qui en résulteraient ne soient considérées comme des infractions au Pacte. La Commission a confirmé que la clause continuera à s'appliquer en 2022 et qu'elle serait désactivée à partir de 2023. Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme ni en 2020, ni en 2021, ni en 2022.

Par analogie au maintien de la clause dérogatoire générale à l'échelle européenne en 2022, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques doit également être maintenue pour l'exercice budgétaire 2022.

Conformément à cette clause, le Gouvernement est exempt de l'obligation de présenter dans le projet de budget 2022 des mesures pour rétablir la trajectoire vers l'OMT telle qu'elle aurait été en l'absence des déviations enregistrées en 2021 suite à la crise du COVID-19. »

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2015 à 2025 est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 65 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 66 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

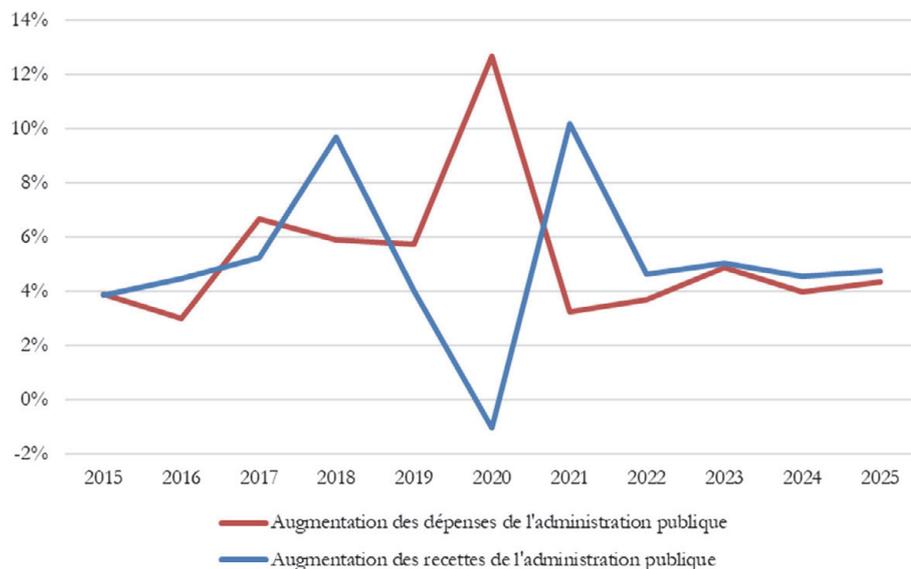


Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les exercices 2018 et 2019 ont connu des résultats exceptionnels avec des surplus de 1,8 respectivement 1,4 milliards d'euros (3,0% respectivement 2,3% du PIB). En 2020, la crise sanitaire a inversé la tendance se traduisant par un déficit de l'administration publique de 2,3 milliards d'euros (-3,5% du PIB). Ce déficit diminuerait par la suite pour atteindre 416 millions d'euros (-0,6% du PIB) en 2021 et 143 millions d'euros (-0,6% du PIB) en 2022. Par après, la programmation pluriannuelle table sur une amélioration progressive aboutissant à un résultat positif de 250 millions d'euros en 2025 (0,3% du PIB).

Sur la période de 2015 à 2019, les progressions des recettes et des dépenses de l'administration publique ont été du même ordre de grandeur sauf pour 2018 où les recettes ont augmenté plus rapidement que les dépenses de l'administration publique (+9,7% au niveau des recettes et +5,9% au niveau des dépenses). En 2020, en raison des mesures en relation avec la crise du COVID-19, les dépenses de l'administration publique ont fortement augmenté (+12,7%) alors que les recettes ont diminué en 2020 (-1,0%). Cette situation devrait s'inverser en 2021 où les recettes augmentent de nouveau (+10,2%) et plus rapidement que les dépenses (+3,3%). A partir de 2022, la programmation pluriannuelle table sur une croissance des recettes analogue à celle des dépenses.

Graphique 67 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.2.1 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2015-2025)

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 68 : Soldes 2015-2025

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
2015	705,7	1,3	-215,2	-0,4	159,9	0,3	761,0	1,4
2016	1.062,3	1,9	-34,9	-0,1	137,1	0,2	960,1	1,7
2017	795,1	1,4	-290,2	-0,5	81,2	0,1	1.004,0	1,7
2018	1.788,1	3,0	459,7	0,8	239,3	0,4	1.089,0	1,8
2019	1.423,2	2,3	-77,4	-0,1	298,8	0,5	1.201,8	1,9
2020	-2.277,4	-3,5	-3.199,3	-5,0	41,5	0,1	880,3	1,4
2021	-416,0	-0,6	-1.370,0	-2,0	169,0	0,2	785,0	1,1
2022	-143,0	-0,2	-1.230,0	-1,7	234,0	0,3	853,0	1,2
2023	-101,0	-0,1	-1.191,0	-1,6	245,0	0,3	846,0	1,1
2024	96,0	0,1	-939,0	-1,2	255,0	0,3	781,0	1,0
2025	250,0	0,3	-712,0	-0,9	262,0	0,3	700,0	0,9

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'administration publique a présenté un solde positif tout au long de la période 2015 à 2019, atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.788,1 millions d'euros. La crise sanitaire a eu pour conséquence un déficit s'élevant à 2.277,4 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Ce déficit diminuerait progressivement au cours des exercices ultérieurs pour atteindre encore 101 millions d'euros en 2023. Par après, le solde s'inverserait pour atteindre un surplus de 250,0 millions d'euros en 2025 au niveau de l'administration publique. A noter que la situation financière de l'administration publique est fortement caractérisée par le déficit réalisé au niveau de l'administration centrale (déficit cumulé de l'administration centrale de 2020 à 2025 : 8.641,3 millions d'euros).

Les résultats réalisés au niveau de l'administration centrale s'expliquent, entre autres, par les transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale. Il y a lieu de noter que le solde du sous-secteur de la sécurité sociale se dégrade progressivement, passant de 880,3 millions d'euros en 2020 à 700,0 millions d'euros à l'horizon 2025. A rappeler que ce solde est dû pour l'essentiel à l'excédent annuel du régime général de pension.

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

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

Tableau 69 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2016	2017	2018	2019	2020
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-2,0	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	2,0	1,0	0,9	0,7	0,5
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.019,3	-5.432,1	-5.782,8	-6.048,0	-6.686,7
Administrations locales (solde)	1.041,2	1.124,9	1.239,9	1.289,4	1.386,0
Sécurité sociale (solde)	3.978,0	4.307,2	4.542,9	4.758,6	5.300,7

	2016	2017	2018	2019	2020
Transferts en capital (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-198,8	-139,7	-119,8	-160,8	-119,3
Administrations locales (solde)	204,9	218,8	216,1	233,3	209,1
Sécurité sociale (solde)	-6,1	-79,1	-96,3	-72,6	-89,8
Total des transferts (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.220,1	-5.572,9	-5.903,5	-6.209,4	-6.806,5
Administrations locales (solde)	1.246,1	1.343,8	1.456,1	1.522,7	1.595,1
Sécurité sociale (solde)	3.974,0	4.229,1	4.447,4	4.686,7	5.211,4

Source chiffres : Statec (octobre 2021) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2020, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 76,6% (5.211,4 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 23,4% (1.595,1 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 2020, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 5.211,4 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce transfert est réalisé notamment de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.955,3 millions d'euros
Assurance maladie – maternité – dépendance – Caisse nationale de santé	1.856,6 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.213,9 millions d'euros

6.3. Dépenses d'investissement

6.3.1. 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 22e actualisation du 30 avril 2021 concernant le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2021-2025, le gouvernement a notamment accordé au cours des prochaines années « la plus grande priorité aux investissements permettant de relever les défis issus de la double transition écologique et numérique. »

« Malgré la pandémie, le Gouvernement n'a pas ralenti ses efforts pour investir dans l'avenir du pays et à préparer la transition verte et numérique. Les investissements publics ont atteint un nouveau niveau record en 2020 et s'élèvent au total à 3.231 millions d'euros, dont 109 millions dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, ce qui représente une croissance de +26,4% d'année en année. »

Pour l'exercice 2021, « le Gouvernement luxembourgeois reste vigilant quant à l'évolution de la pandémie et maintient les investissements publics à des niveaux élevés, pour permettre à l'économie luxembourgeoise de s'engager pleinement sur la voie de la reprise. La vaccination effective de la population luxembourgeoise, un soutien budgétaire ciblé, des investissements publics élevés et des incitations aux investissements privés font partie intégrante de la stratégie budgétaire en 2021 qui consolide la relance économique et favorise la transition digitale et verte. » Le gouvernement prévoit donc d'investir 4,5% du PIB dans une économie verte et numérique.

A moyen terme, « le Gouvernement mettra l'accent sur les investissements de qualité » en prévoyant « une croissance moyenne annuelle des investissements publics à un rythme de +4,1% entre 2022 et 2025 ». « A l'instar des années précédentes, le Gouvernement vise en effet à investir en moyenne 4,5%

du PIB par an pour faire le lit d'une croissance qualitative et durable. A cette fin, le Gouvernement poursuivra la diversification de l'économie par le biais d'investissements dans la recherche, l'innovation et la digitalisation. »

A ces propos, le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 18 juin 2021 dans son avis portant sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021 que le Luxembourg s'attache en 2022 à « préserver les investissements financés au niveau national », « lorsque les conditions économiques le permettront » à « renforcer les investissements pour stimuler le potentiel de croissance » et à « donner la priorité aux investissements durables et propices à la croissance, en particulier aux investissements qui favorisent la transition écologique et numérique ».

Au sujet des dépenses d'investissement, la Cour renvoie également à l'avis sur les politiques économiques du Luxembourg émis par le Fonds monétaire international (FMI) dans son country-report datant du 26 mai 2021. Le FMI conseille de renforcer la gestion des investissements publics, qui continuent de se situer à des niveaux remarquablement élevés. Par ailleurs, selon le FMI il ne faut pas oublier les réformes en route et une fois que la reprise aura pris de l'ampleur, la politique budgétaire devrait soutenir la transition verte et numérique et combler les lacunes en matière d'infrastructures.

Lors de la déclaration du gouvernement du 12 octobre 2021 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé l'intention de maintenir « les investissements à un niveau élevé » et de poursuivre « une politique basée sur l'investissement, l'innovation et un environnement fiscal stable. »

Par ailleurs, il a précisé que « nous aurons besoin d'énormes nouveaux investissements dans les années à venir si nous voulons maintenir notre qualité de vie. L'année prochaine, les investissements publics atteindront 3,2 milliards d'euros et augmenteront à 3,6 milliards d'euros d'ici 2025. »

Dans le projet de budget sous rubrique, le gouvernement précise que « le projet de budget pour 2022 a été élaboré conformément à la volonté du Gouvernement de favoriser une reprise soutenable et un retour rapide à une croissance qualitative et créative d'emplois par des investissements importants, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques, »

Un des accents politiques du projet de budget pour 2022 est la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse et « au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. »

Une croissance importante des dépenses d'investissement de l'administration centrale entre 2020 et 2021 est à relever et pour 2022 une légère croissance est également prévue. « La cause de cette évolution atypique trouve principalement son origine dans la crise sanitaire. »

« Sur la période 2016-2022, le taux de croissance moyen des investissements s'élève à +7,3%, ce qui représente 4,0% en moyenne en termes de produit intérieur brut (PIB) sur la période. Pour l'exercice 2022, l'effort de relance est bien visible. En effet, 2022 est caractérisé par des investissements importants de l'ordre de 4,4% du produit intérieur brut (PIB), ce qui présente un taux supérieur au taux moyen de 3,9% sur la période 2016-2021. »

Finalement, le projet de budget 2022 esquisse d'autres accents politiques liés étroitement à la mise en œuvre d'une politique d'investissement, tels que les efforts en faveur des transports publics, les efforts en faveur de l'environnement, les politiques en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de développement territorial, les initiatives gouvernementales en matière de digitalisation, les efforts en faveur de l'innovation et de la recherche et la poursuite des efforts en matière de logements.

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

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

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

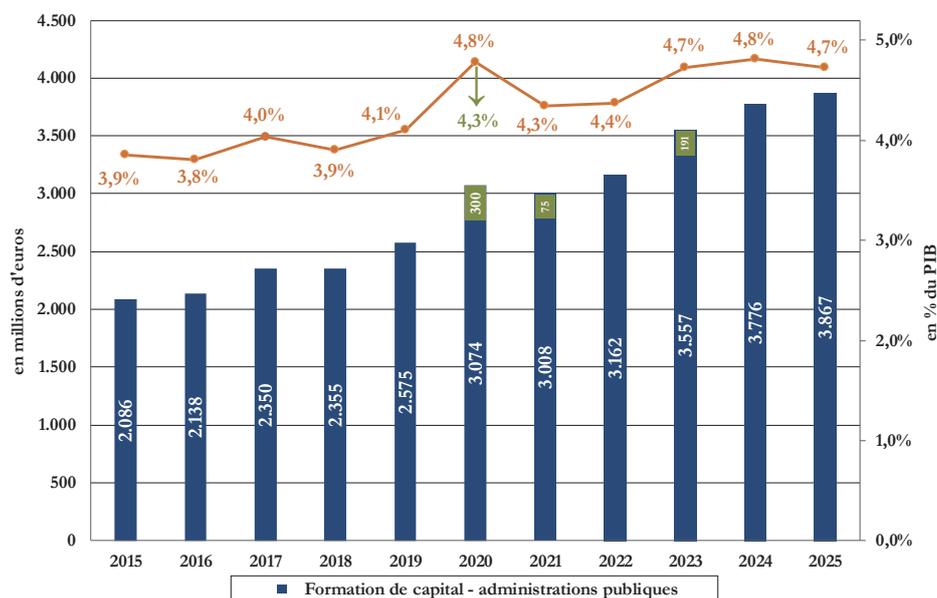
utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

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 2015 à 2025, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2021 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025.

Graphique 70 : Evolution de la formation de capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2021, projet de loi 7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2020, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 19,4% par rapport à 2019 pour atteindre 3.074 millions d'euros, soit 4,8% par rapport au PIB. Cette hausse importante de 499 millions d'euros s'explique d'un côté par la comptabilisation d'un montant de quelque 200 millions d'euros suite à la livraison de l'avion militaire A400M et de l'autre côté par les mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19 (100 millions d'euros). En faisant abstraction de ces dépenses exceptionnelles, les investissements directs s'élèveront à 2.774 millions d'euros ou bien 4,3% par rapport au PIB.

En comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (2.891 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives sont plus élevées que les prévisions, étant donné que ces prévisions ne tenaient pas encore compte des mesures COVID-19. Par contre, par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (3.488 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont sensiblement plus faibles, vu que le coût de la crise sanitaire a été moindre qu'initialement estimé.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2021, une baisse des investissements directs en valeur (3.008 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,3%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2022, une hausse des investissements directs en valeur (3.162 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,4%) est escomptée.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2015 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière quasi continue en valeur absolue, sauf en 2021, pour atteindre un niveau record de 3.867 millions d'euros en 2025. Pour l'exercice 2023, une croissance importante des investissements directs (12,50%) est escomptée, compte tenu notamment de la réception et de la comptabilisation du satellite militaire (191 millions d'euros).

Par rapport au PIB, la formation de capital effective s'est établie autour de 4% pour les exercices budgétaires 2015 à 2019 et elle a connu une forte croissance en 2020. Elle diminuerait à nouveau en 2021 à 4,3%, augmenterait en 2022 à 4,4% et les prévisions pour les années 2023 à 2025 se stabiliseraient entre 4,7% et 4,8% du PIB.

6.3.3. 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.

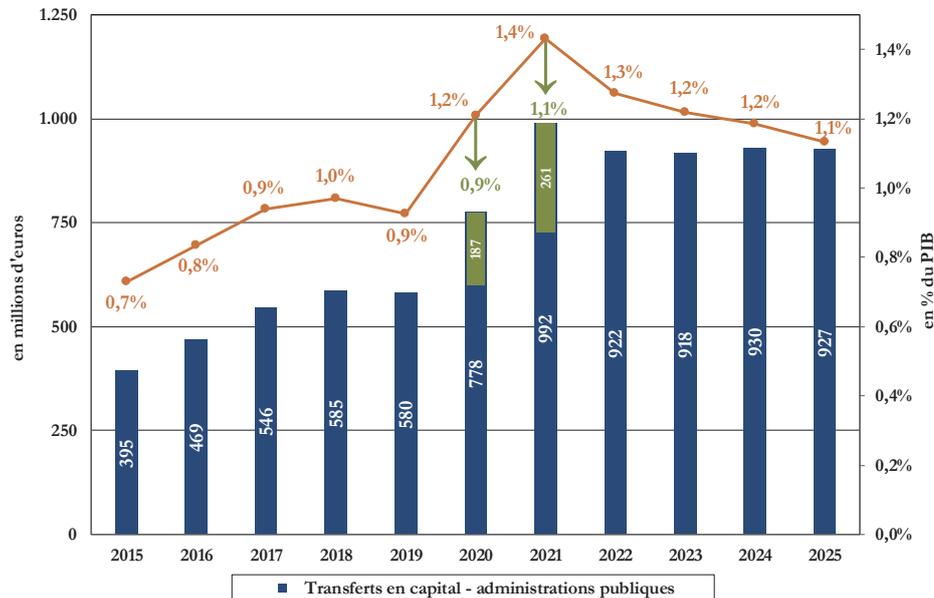
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

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 2015 à 2025, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2021 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025.

Graphique 71 : Evolution des transferts en capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2021, projet de loi 7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2020, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 34,0% par rapport à 2019 pour atteindre 778 millions d'euros, soit 1,2% par rapport au PIB. Cette hausse exceptionnelle s'explique par les mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le Gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19 (187 millions d'euros). En faisant abstraction de ces dépenses, les investissements indirects s'élèveront à 591 millions d'euros ou bien 0,9% par rapport au PIB.

En comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (795 millions d'euros), et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (935 millions d'euros) la Cour constate que les dépenses effectives sont inférieures aux prévisions (17 millions d'euros/157 millions d'euros).

La Cour tient à relever que pour l'exercice 2021, une hausse des investissements indirects en valeur (992 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (1,4%) est attendue. A noter, qu'en négligeant les dépenses exceptionnelles concernant les mesures COVID-19 (261 millions d'euros), les investissements indirects afficheraient seulement 731 millions d'euros ou bien 1,1% par rapport au PIB.

En ce qui concerne l'exercice 2022, une baisse des investissements indirects en valeur (922 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (1,3%) est escomptée.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2015 à 2021, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur, sauf pour 2019, et qu'ils atteindraient un niveau record de 992 millions d'euros en 2021. Ils diminueraient à nouveau en 2022 et les prévisions pour les années 2022 à 2025 se stabiliseraient à environ 925 millions d'euros.

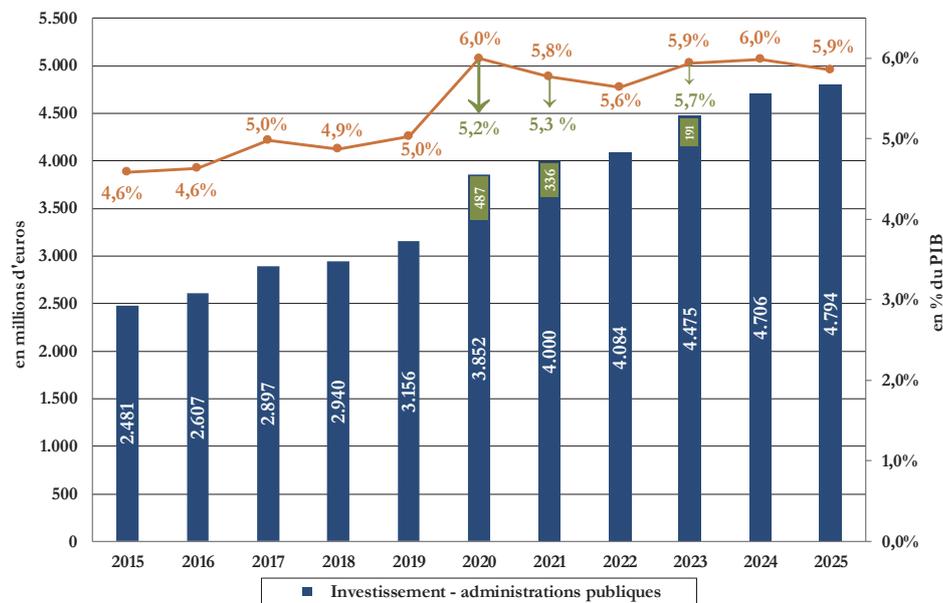
En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2021, hormis l'exercice 2019. Les prévisions pour les années 2022 à 2025 prévoient une décroissance continue pour atteindre 1,1% en 2025.

6.3.4. 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 ». Elles représentent environ 13% des dépenses totales de l'administration publique.

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 2015 à 2025, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2021 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025.

Graphique 72 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2021, projet de loi 7879 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2020, l'augmentation par rapport à 2019 de 19,4% au niveau de l'investissement direct et de 34,0% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une forte croissance de 22,1% (696 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 3.852 millions d'euros, soit 6,0% par rapport au PIB. Hors l'avion militaire (200 millions d'euros) et hors mesures de lutte contre la crise sanitaire du COVID-19 (287 millions d'euros), les dépenses d'investissement de l'Etat s'élèveraient à 3.365 millions d'euros ou bien 5,2% par rapport au PIB.

En comparant les dépenses d'investissement effectives de l'Etat aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (4.423 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives sont sensiblement plus faibles, car le coût de la crise sanitaire a été moindre qu'initialement estimé.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2021, les investissements de l'Etat connaîtraient une croissance de 3,9%, soit 148 millions d'euros, par rapport à 2020 et afficheraient 4.000 millions d'euros. Cependant une baisse des investissements globaux en pourcent par rapport au PIB (5,8%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2022, une augmentation des investissements de l'Etat en valeur (4.084 millions d'euros) et une baisse des investissements de l'Etat en pourcent par rapport au PIB (5,6%) est escomptée.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2015 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2015, l'investissement de l'administration publique augmenterait de manière continue en valeur absolue pour atteindre 4.794 millions d'euros en 2025. Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB se stabiliserait aux alentours de 6,0% pour les exercices 2023 à 2025.

Les croissances exceptionnelles pour 2020, 2021 et 2023 proviendraient, d'après le projet de budget 2022 de différents facteurs. « L'acquisition de l'avion militaire est comptabilisée en 2020 et l'acquisi-

tion du satellite militaire en 2023. De même, l'ensemble des dépenses d'investissements directs faites dans le cadre de la crise sanitaire et les aides non-remboursables accordées aux entreprises sont comptabilisées comme investissements en 2020 et 2021. De plus, certaines acquisitions de matériel militaire, de matériel roulant des Chemins de fer luxembourgeoise (CFL) et Luxtram, ainsi que des acquisitions d'immeubles ont un impact non négligeable sur l'évolution des investissements. »

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 18 novembre 2021.

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,
Isabelle NICOLAY

Le Président,
Marc GENGLER

