

**N<sup>os</sup> 6900<sup>3</sup>  
6901<sup>5</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

---

**PROJET DE LOI**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat  
pour l'exercice 2016 et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- 2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung);
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- 4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002;
- 5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'investissements de la Cité Syrdall“;
- 6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles;
- 7) la loi modifiée relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation;
- 8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014;
- 9) le Code de la sécurité sociale

**PROJET DE LOI**

**relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019**

\* \* \*

## AVIS DE LA COUR DES COMPTES

(17.11.2015)

### TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
1 Introduction	3
2 Les éléments clés du projet de budget 2016	4
2.1 Les priorités budgétaires du Gouvernement	4
2.2 Les éléments clés du projet de budget 2016	9
2.3 Mesures de restructuration budgétaire et exécution du „Paquet pour l’avenir“	10
3 Analyse de la situation financière de l’Etat	17
3.1 La situation financière de la Trésorerie de l’Etat	17
3.2 La dette de l’Etat central	19
3.3 L’actif circulant de la Trésorerie de l’Etat	23
3.4 Les participations de l’Etat	26
3.5 Les garanties accordées par l’Etat	31
3.6 Conclusions	33
4 Commentaire du budget des recettes	33
4.1 Considérations générales	33
4.2 L’évolution des recettes budgétaires	34
4.3 Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, du „tourisme à la pompe“ et du commerce électronique	38
4.4 Estimations effectuées par la Cour	44
4.5 Conclusions	55
5 Commentaire du budget des dépenses	55
5.1 Evolution de la croissance économique	55
5.2 Les recommandations du Conseil de l’Union européenne du 14 juillet 2015	59
5.3 L’analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: le déficit public	59
5.4 L’analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: la dette publique consolidée de l’Administration publique	63
5.5 L’analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l’Etat	66
6 Situation financière des fonds spéciaux de l’Etat	75
6.1 Aperçu global	75
6.2 Les dépenses d’investissement	85
7 Les finances communales	88
7.1 Les recettes des communes	88
7.2 Transferts de l’Administration centrale aux administrations locales	95
7.3 L’analyse de la situation financière des administrations locales	96
7.4 Analyse de la loi modifiant la comptabilité communale	98

## 1 INTRODUCTION

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2019 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 29 septembre 2015. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat. Dans le chapitre sur les recettes, la fragilité des recettes fiscales est une nouvelle fois mise en exergue alors que les recettes liées au commerce électronique ont diminué de manière substantielle et celles liées au tourisme à la pompe ont également régressé.

Dans l'avis de la Cour portant sur le budget de l'année passée figurait une analyse du paquet pour l'avenir. La Cour avait constaté qu'„à ce stade, la Cour ne peut pas se prononcer quant aux effets de ces mesures sur les finances publiques. En effet, plusieurs d'entre elles ne sont pas chiffrées, d'autres ne sont en fait que des déclarations d'intention. Par ailleurs, certaines mesures nécessitent d'être revues quant à leur impact alors que le Gouvernement a annoncé des mesures compensatoires pouvant avoir pour effet de réduire le niveau des économies escomptées en la matière.“

Les chiffres actualisés du paquet pour l'avenir confirment ce constat. L'impact financier escompté pour 2015 a été révisé à la baisse et ce pour un montant de quelque 30 millions d'euros. Sur une période allant de 2015 à 2018, cette baisse se chiffrerait à 259 millions d'euros.

En prenant en compte également la hausse de la TVA et l'impôt d'équilibrage temporaire, il ressort que, selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé de ces mesures pour les exercices 2015 à 2018 se chiffre à 2.499 millions d'euros au lieu des 3.466 millions d'euros initialement prévus.

Un autre facteur qui rend difficile une analyse pertinente de l'état des finances publiques et de son évolution future est la permanente réévaluation du produit intérieur brut. Tout en sachant que les particularités de l'économie luxembourgeoise rendent l'établissement de cet indicateur économique moins aisé, force est de constater que le rythme et l'envergure des révisions du taux de croissance économique ont atteint un niveau qui ne peut pas laisser indifférent.

Dans son avis portant sur le budget de l'année passée, la Cour s'était également penchée sur l'introduction d'une nouvelle architecture budgétaire. Elle constate que les documents lui soumis ne contiennent aucune précision quant au stade d'avancement de cette réforme.

Tout au plus, peut-on lire dans la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019: „en général, et en tenant compte du programme gouvernemental de 2013, le Gouvernement entend réformer le processus d'établissement et d'exécution du budget, en s'inspirant en partie du rapport de l'OCDE de 2011. En l'occurrence, le Gouvernement *envisage, à titre indicatif, de considérer* les pistes suivantes:

- o l'introduction d'un budget par objectifs: des objectifs seront fixés pour chaque ministère qui permettront aux citoyens de savoir non seulement quelles sont les dépenses prévues, mais également dans quel but les dépenses sont réalisées;
- o une simplification de l'architecture budgétaire par une réduction du nombre d'articles budgétaires;
- o une réforme des règles comptables, afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques;
- o une meilleure prise en compte des dépenses d'exploitation et de fonctionnement futures de toute décision d'investissement en effectuant des analyses systématiques de sensibilité mesurant l'introduction d'une approche de „zero base budgeting“ qui intègre la remise en question de chaque dépense et article budgétaire;
- o introduction d'une discipline annuelle consistant en une baisse des dépenses (hors investissements) par Ministère par un certain pourcentage que le Gouvernement fixera chaque année et l'introduction d'une norme de croissance des dépenses inférieure à la croissance des recettes;
- o renforcement significative de l'information financière, l'audit interne et l'évaluation de la dépense;
- o l'analyse des domaines de l'Etat et de son parc immobilier afin d'identifier des pistes pour une intégration plus efficace du financement des communes et du secteur conventionné dans le processus

budgétaire à travers un „pacte de stabilité interne“ entre l’Etat, les communes, les institutions publiques et le secteur conventionné.“ .

Selon la Cour une réforme d’une telle envergure qui touche le fonctionnement de l’Etat doit se faire en toute transparence et impliquer la Chambre des députés.

Finalement, la Cour voudrait mettre en garde contre une réforme fiscale trop généreuse qui pourrait mettre en péril le redressement des finances publiques. Elle rappelle à cet égard que les mesures proposées par le Gouvernement pour réduire le déficit budgétaire consistent pour une large partie dans une augmentation des recettes par le biais de la création ou du relèvement de certains impôts et taxes. Une neutralisation sur le plan budgétaire de ces mesures par des allègements fiscaux ne ferait pas de sens. La Cour donne également à considérer que si la dette de l’Etat luxembourgeois se chiffre à 7.555 millions d’euros au 30 septembre 2015, elle atteindrait les 10.333 millions d’euros en 2019. La dette de l’Etat central continuerait à augmenter de quelque 37% au cours de la période 2014-2019, malgré l’objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Il s’ensuit qu’une politique budgétaire prudente est de mise alors qu’à l’heure actuelle, la situation économique et politique sur le plan international est très incertaine.

\*

## 2. LES ELEMENTS CLES DU PROJET DE BUDGET 2016

### 2.1 Les priorités budgétaires du Gouvernement

Une des priorités gouvernementales pour 2016 est la réforme fiscale annoncée dans le programme gouvernemental.

Dans son discours du 14 octobre 2015 à l’occasion de la présentation du projet de budget 2016, le ministre des Finances a défini cinq priorités budgétaires pour relever les défis auxquels le pays est confronté dans le contexte de l’après-crise. Parmi ces priorités figurent la croissance économique, la lutte contre le changement climatique ainsi que la crise internationale des réfugiés.

#### 2.1.1 Réforme fiscale

Selon le programme gouvernemental 2013, une des grandes priorités du Gouvernement pour la législature 2013-2018 est de réformer le système fiscal luxembourgeois. Ainsi „le Gouvernement modernisera le système redistributif de notre pays. Pour donner une réponse aux défis de notre société sur le plan familial, social et écologique le Gouvernement réalisera une réforme fiscale combinée à une réforme des transferts sociaux et familiaux.“ (page 4)

Le Gouvernement „revera au niveau de l’impôt sur les personnes physiques la progression et les taux d’impôt pour toutes les tranches dans un objectif d’équité sociale (tenant compte en particulier du phénomène du „Mittelstandsbuckel“) ainsi que les différents abattements avec une approche de sélectivité sur base de critères socio-économiques.“ (page 27)

Il analysera également „la possibilité de passer à une imposition individuelle pour les personnes physiques. Il encouragera l’emploi et la protection de l’environnement dans tout projet de réforme de l’imposition des entreprises (notamment à travers des incitations fiscales encourageant une utilisation écologiquement responsable des ressources énergétiques) et il reformera l’impôt foncier dans le cadre d’une réforme globale des finances communales.“ (page 27)

A cet égard, il est précisé dans le cadre de la 16e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (pages 14 et 15):

*„Quant à l’environnement fiscal, la présente actualisation se base sur un scénario à politique inchangée. Toutefois, pour répondre notamment aux développements internationaux en matière de fiscalité surtout concernant les entreprises, le Gouvernement a lancé des travaux préparatoires pour une réforme du système fiscal à Luxembourg dont l’objectif est une mise en œuvre au plus tard pour début 2017. Conformément au programme gouvernemental, cette réforme va se baser sur les principes suivants:*

- *maintenir la compétitivité du Luxembourg: la réforme doit être favorable à la croissance économique;*

- *assurer la prévisibilité et la stabilité du système fiscal à la lumière des développements internationaux: il s'agit d'avoir un système transparent;*
- *accroître l'équité du système;*
- *garantir une neutralité budgétaire.*“

La Cour constate qu'à ce stade, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les effets budgétaires de cette réforme à défaut de précisions de la part du Gouvernement.

La Cour note toutefois que, dans le cadre de son intervention du 14 octobre 2015, le ministre des Finances n'a fait aucune mention d'une éventuelle prise en considération d'éléments de fiscalité verte.

Au vu de certaines déclarations de ministres du Gouvernement, la neutralité budgétaire de cette réforme fiscale ne semble plus être de mise. La Cour donne à considérer que tout impact budgétaire négatif d'une pareille réforme remettra en cause les économies réalisées à travers le paquet d'avenir.

La Cour est d'avis que la marge de manœuvre du Gouvernement est limitée. Les effets de la crise économique et financière se font toujours ressentir. La crise économique en Grèce reste d'actualité. La crise des réfugiés aura inévitablement à court terme un impact sur le budget de l'Etat.

### **2.1.2 Croissance économique**

Dans son discours, le ministre des Finances a affirmé que, pour maintenir le niveau de vie actuel, le Luxembourg aura besoin de taux élevés de croissance économique. „D'Suen wuesse leider net op de Beem. Wa mer deen héije Liewensstandard hale wëllen, déi gutt sozial Ofsécherung, an déi héich Pensiounen, déi mer haut hunn, da brauch Lëtzebuerg och an Zukunft souvill Wuesstem wéi haut, an domatter nei Entreprises, déi sech hei néierloossen, nei Aarbechtsplaze schafen, a Steiere bezuelen.“ (page 3)

Si la Cour salue les intentions du Gouvernement de poursuivre la diversification économique par le biais d'investissements dans la recherche et les nouvelles technologies, elle fait remarquer qu'il est incertain que le Luxembourg sera en mesure de maintenir le niveau de croissance économique d'avant la crise.

En effet, les taux de l'après-crise restent en dessous des niveaux historiques de croissance. Selon le projet de budget 2016, „la 16ème actualisation du programme de stabilité s'inscrit dans un contexte macroéconomique qui est caractérisé à court terme par une reprise économique soutenue avec une croissance réelle du PIB de 3,8% en 2015, 3,6% en 2016 et, à moyen terme, par une croissance qui se situe autour de 3% en moyenne au cours de la période 2017-2019. Une telle trajectoire de la croissance économique se trouve bien en deçà des moyennes historiques d'avant la crise, qui se sont situées entre 4,5% et 5%.“ (page 22\*)

Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010, la Cour avait écrit que le Luxembourg „devra s'attendre à un accroissement de l'endettement public et à une progression moins importante du PIB qu'avant la crise“.

Ces constatations restent toujours d'actualité. Ainsi, le Gouvernement, au lieu de baser sa politique budgétaire sur un niveau élevé de croissance économique, devrait-il mettre en œuvre des réformes structurelles afin d'assurer la durabilité et la qualité des services étatiques.

Il convient également de rappeler que la seule mesure de la croissance économique comme mesure du progrès social a ses limites, puisqu'elle ne prend pas en compte la qualité de la croissance, mesurée à l'aide de facteurs comme la répartition des revenus, la protection de l'environnement, le niveau d'éducation ou la santé de la population. De même, des indicateurs fondés sur le seul PIB peuvent masquer, entre autres, des effets négatifs pour l'environnement, des bulles spéculatives ou des inégalités sociales.

Ainsi, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010, la Cour avait noté que: „le Gouvernement devra élaborer une véritable stratégie de sortie pour rééquilibrer les comptes publics au-delà de l'année 2011. (...)

*Dans un article paru au „Forum“ en septembre 2009, il a été écrit qu'„avant la crise économique et financière mondiale, le Luxembourg a connu une croissance proche de 5% du PIB en moyenne par année. Pour un des pays les plus riches du monde, une expansion continue à un rythme si élevé est exceptionnelle. Les taux de croissance des pays voisins et de l'ensemble des pays industrialisés sont sensiblement inférieurs (+2%): nous sommes bien en présence d'une „exception luxembourgeoise“.*

*Avec la mise en perspective d'un taux de croissance minimum de 4% pour assurer notre régime de pension, ce rythme de croissance exceptionnel a été érigé quasiment en norme pour l'avenir!"*

*Au-delà de ces considérations, la Cour s'interroge si les mesures actuelles de la performance économique, notamment celles fondées sur les chiffres du PIB, ne devaient pas être complétées par une méthode de mesure qui intègre le concept du bien-être. Il s'agit de prendre en compte le bien-être social ainsi que le développement durable économique, écologique et social.*

*A ce titre, la Cour renvoie aux travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi („commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social“), créée sur initiative du Gouvernement français au début de l'année 2008.*

*En date du 14 septembre 2009, cette commission a présenté son rapport final et esquissé les limites du PIB comme instrument de mesure des résultats économiques et du progrès social.*

*A rappeler à ce sujet que, dans le cadre des discussions sur le projet de budget 2007, la Chambre des députés a invité le Gouvernement à charger le Conseil supérieur pour le développement durable („CSDD“) d'élaborer un avis sur les finances publiques pour la période postérieure à 2009 dans l'optique d'un développement durable.*

*Dans son rapport datant du 29 septembre 2008 („Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen“), le CSDD s'est exprimé comme suit: „In mehreren Sitzungen hat sich der CSDD mit zwei fundamentalen Fragen beschäftigt, zu denen er noch keine abschliessende Position erarbeiten konnte: Zum einen handelt es sich um die Notwendigkeit des quantitativen Wirtschaftswachstums. Müssen wir auf ein hohes Wachstum des PIB setzen, um mit Hilfe der daraus entstehenden wachsenden Steuereinnahmen das Modell Luxemburg weiterfinanzieren zu können? Oder drückt ein solches Wachstum durch den dafür erforderlichen permanenten Strom von Einwanderern oder Berufspendlern, durch den Flächen- und sonstigen Ressourcenverbrauch und die zunehmende Risikoanfälligkeit des Systems dem Land nicht Folgekosten auf, die künftige Generationen bezahlen müssen? Der Rat sieht eine große Gefahr darin, dass die Gewöhnung an hohe PIB-Wachstumsraten den politisch-sozialen Druck erhöht, zur Finanzierung der Ansprüche konsequent auf ein weiteres PIB- und Steuer-Wachstum zu setzen, ohne die Grenzen der Umwelt-, Natur- und Ressourcenbasis noch zu berücksichtigen.“ (pages 12 et 13)*

En France, le Gouvernement vient de publier son premier rapport en date du 27 octobre 2015, intitulé „Les nouveaux indicateurs de richesse“, visant à compléter le PIB et donner une vue d'ensemble du progrès social. Parmi ces indicateurs figure celui de la „satisfaction dans la vie“ qui repose „sur des déclarations, intégrant les valeurs, les préférences, le vécu et la vision de l'avenir des personnes questionnées. Ce sondage est réalisé par la statistique publique en France depuis 2010.“ (page 26)

Cet indicateur fait référence aux travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi: „Les indicateurs sélectionnés dans ce rapport visent d'abord à mesurer la soutenabilité et la qualité du développement économique. Fondés sur des facteurs objectifs, les neuf premiers indicateurs retenus portent ainsi sur les thématiques économiques, sociales, ou environnementales. Mais, comme l'ont rappelé notamment Joseph Stiglitz, Amartya Sen, et Jean-Paul Fitoussi en 2009 dans leur rapport sur la mesure des performances économiques et du progrès social, „les dimensions objective et subjective du bien-être sont toutes deux importantes“. En particulier, le bien-être ne saurait être uniquement matériel. Il englobe des aspects liés aux relations sociales, à la participation à la vie publique, mais aussi à la sécurité et à la confiance dans les autres et dans les institutions. Or, ces dimensions de l'existence peuvent précisément être affectées par le mode de développement économique. Le fameux „paradoxe d'Easterlin“, soulevé par le chercheur du même nom, montre que l'augmentation du niveau de vie n'implique pas nécessairement une augmentation du sentiment de bien-être sur le long terme. C'est pourquoi un indicateur subjectif de bien-être a semblé nécessaire pour vérifier que le ressenti des Français est globalement en phase avec les conclusions des indicateurs „objectifs“. (pages 26 et 27)

### **2.1.3 Changement climatique**

Dans sa déclaration du 14 octobre 2015, le ministre des Finances considère la lutte contre le changement climatique comme une des cinq priorités budgétaires. Le montant de 120 millions d'euros provenant du Fonds climat et énergie sera investi dans le financement climatique international afin de soutenir les pays en voie de développement dans leur effort de réduction des émissions. Au niveau national, la dotation du Fonds pour la protection de l'environnement serait augmentée de façon substantielle.



Le volume 1 du projet de budget revient sur la politique climatique du Gouvernement: „Le programme gouvernemental identifie 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 économies d'énergie. La COP-21 qui aura lieu du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris constituera une étape importante vers un nouvel accord global en matière de lutte contre le changement climatique.“ (page 63\*)

Il est notamment prévu de poursuivre „la préparation pour la deuxième période d'engagement Kyoto avec évaluation des potentiels de réduction pour 2020. Discussions sur l'effort à fournir au niveau national, en cas de passage de l'objectif communautaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% à 30% en 2020 par rapport aux niveaux de 1990; évaluation des potentiels de réduction des émissions à l'horizon 2030 suite à la publication du „cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030“ par la Commission européenne (janvier 2014).“ (page 63\*)

Dans ce contexte, il importe de rappeler que la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto en date du 24 février 2014. Selon la Cour l'exécution du Protocole de Kyoto s'est traduite par un constat d'échecs:

*„1<sup>er</sup> échec: Jusqu'en 2011, le Luxembourg a baissé ses émissions d'environ 8,1% par rapport à la valeur de référence de l'année de base 1990, alors que l'objectif fixé était de -28%. La raison principale de cet échec est que l'objectif de réduction a été beaucoup trop ambitieux.*

*2<sup>e</sup> échec: Au vu de ces chiffres, il se confirme que le Luxembourg sera obligé de recourir massivement aux mesures de compensation.*

*En effet, il est tout à fait illusoire de croire pouvoir atteindre les -28% en s'appuyant à titre principal sur des mesures nationales. Ainsi, selon le plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive Luxembourg 2020 d'avril 2012, „le Luxembourg a et aura à recourir aux mécanismes flexibles prévus dans le cadre de ce Protocole“.“<sup>1</sup>*

Au niveau de la politique de subventionnement, la Cour a fait remarquer dans son rapport que „l'objectif de l'aide financière pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO<sub>2</sub> était d'encourager les automobilistes à conduire des voitures plus écologiques et ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il en va de même pour la prime à la casse qui avait en plus pour objectif d'appuyer le secteur automobile affecté par les répercussions de la crise économique et financière.

*D'un point de vue financier, le programme d'aides (primes CAR-e et CAR-e plus) s'est traduit à lui seul pour les exercices de 2007 à 2012 par un coût de quelque 34,67 millions d'euros (jusqu'au 5 décembre 2012) à charge du budget de l'Etat.*

*Dresser le bilan d'une telle mesure est une opération complexe tant sur le plan écologique que sur le plan économique.*

*La Cour considère qu'une politique de subsides doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation quant à son efficacité économique et environnementale. Or, la Cour constate que les données actuellement disponibles concernant les programmes d'aides financières sous rubrique ne permettent pas de constater si les objectifs poursuivis ont été atteints.*

*Avant de reconduire de tels dispositifs de subventionnement, le ministère compétent, et le gouvernement en général, devront être à même d'apprécier si les objectifs ont été réalisés en ayant recours, le cas échéant, aux services de l'Université, de centres de recherche ou de l'Institut national de la Statistique et des Etudes Economiques.*

*En guise de conclusion, la Cour juge peu concluants les résultats d'une telle politique de subventionnement tant pour le volet économique que pour son étendue écologique.“<sup>2</sup>*

La Cour a donc mis en cause l'efficacité des achats de droits d'émission et recommandé la mise en place de mesures nationales supplémentaires de réduction des émissions, notamment par un développement plus conséquent de la fiscalité verte.

A cet égard, la Cour renvoie aux conclusions et recommandations de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne.

1 Communiqué de presse de la Cour des comptes du 24 février 2014

2 Voir note 1

Dans ses recommandations du 14 juillet 2015, le Conseil de l'Union européenne a invité le Luxembourg, au cours de la période 2015-2016, „à élargir la base d'imposition, en particulier sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale.“ (page 3)

A noter que dans une chronique du journal Le Monde du 29 octobre 2015, la directrice générale du FMI et le président de la Banque mondiale plaident pour la généralisation de la taxe carbone. Selon eux, il faudra inciter l'utilisation de combustibles moins polluants à travers une fixation de tarifs plus élevés dans le domaine des combustibles fossiles. „Une réforme du système fiscal doit avoir pour objectif de lever plus de taxes sur les combustibles à forte intensité de carbone, et moins d'impôts défavorables à la performance économique, telles que les taxes sur le travail et sur le capital. La taxation du carbone ne doit pas signifier une hausse des contributions fiscales, mais viser à faire émerger des systèmes d'imposition plus justes et plus efficaces.“

Dans le document de travail du 18 mars 2015 des services de la Commission européenne, il est précisé que „Le Luxembourg doit relever le défi de sa transition vers une économie sobre en carbone et efficace dans l'utilisation des ressources. Un ensemble complet de mesures concrètes pourraient aider les autorités à atteindre les objectifs tant environnementaux qu'économiques.“ (page 3)

*„Il a été recommandé au Luxembourg d'élaborer un cadre global et de prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE fixés pour 2020, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports (voir section 2.6). Une étude de faisabilité sur ce dernier aspect devrait être publiée dans le courant de 2015.“*

*Une réforme générale du système fiscal (qui devrait entrer en vigueur en 2017) est en cours de préparation par le gouvernement. Elle couvrira également la taxation des produits énergétiques utilisés dans les transports.“ (page 21)*

#### **2.1.4 Solidarité au niveau international**

En date du 14 octobre 2015, le ministre des Finances a déclaré que „Flüchtlingskris huet Proportiounen ueg holl, déi sech nach viru sechs Méint kee virstelle wollt. Ech si frou, dass et och hei am Haus ee Konsens driwer gëtt, dass mer net kënnen, a net wëllen, eng Mauer ronderëm eist Land bauen, mee dass mer Solidaritéit weisen mat deene Leit déi eis Hëllef brauchen.“

A noter qu'en date du 11 septembre 2015, les ministres européens en charge de l'Economie et des Finances se sont retrouvés à Luxembourg lors d'une réunion informelle organisée dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne (UE). Lors de cette réunion, le ministre des Finances luxembourgeois a indiqué que la crise européenne des réfugiés „ne pouvait pas être résolue à court terme car „il y a plusieurs problèmes à prendre en compte“, qu'il s'agisse de „problèmes sociaux, en matière de travail, d'éducation, de défense ou encore de sécurité“. „Tous ces aspects auront un impact sur le budget de l'UE d'un côté mais aussi sur les budgets nationaux“, a encore ajouté le ministre, annonçant que les ministres de l'Economie et des Finances de l'UE ont demandé à la Commission de faire une analyse économique et financière de l'impact de la crise des réfugiés, alors que la Présidence ainsi que plusieurs Etats membres ont suggéré la neutralisation des dépenses relatives aux réfugiés au regard des règles européennes sur le déficit budgétaire dans ce contexte. A cet égard, la Présidence a également invité la Commission à analyser dans quelle mesure la crise des réfugiés pouvait être considérée comme une „circonstance exceptionnelle“ au titre du Pacte de stabilité et de croissance, a-t-il ajouté.“ (<http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/articles-actualite/2015/09/11-info-cofin/index.html>)

En date du 5 novembre 2015, la Commission européenne a publié ses prévisions économiques „European Economic Forecast“. Dans ce document la Commission prend position au sujet de l'impact de la crise migratoire (pages 48 à 52).

En résumé, la Commission estime que l'afflux actuel de réfugiés et de migrants aurait un impact faible mais favorable sur le marché du travail à moyen terme tout en soulignant que cet impact dépendrait entre autres largement des capacités des pays d'accueil à intégrer ces migrants. En outre, la Commission est d'avis que pour la plupart des pays, les conséquences pour les finances publiques seraient limitées. Ainsi on peut lire que „Summing up and notwithstanding the unprecedented migration flows into the EU during this year and next, the economic impact is expected to be relatively small in the medium term, raising the level of GDP by 0,2-0,3% above the baseline by 2020.“ (page 52)



Il est prévu que 2,5 millions de migrants arriveraient jusqu'en 2017, ce qui représente un accroissement de 0,4% de la population totale de Union européenne.

## 2.2 Les éléments clés du projet de budget 2016

Alors que, selon les dires du ministre des Finances, le projet de budget 2016 s'inscrit dans la continuité du projet de budget 2015, la Cour entend analyser quelques éléments clés des deux projets de loi successifs.

### 2.2.1 *Projet de budget 2015: les travaux réalisés vers un budget d'une nouvelle génération*

Dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 6722, il est mentionné que: „Le Gouvernement a lancé au mois de mai 2014 le projet „Budget d'une Nouvelle Génération“, piloté par le ministère des Finances, avec les objectifs de mettre en place une nouvelle structure budgétaire, d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques à l'horizon 2018 et de concevoir des économies structurelles. Le paquet d'avenir s'inscrit ainsi dans l'objectif de modernisation, mis en avant par le programme gouvernement“.

Dans le projet de budget 2015, volume 1, on peut également lire à la page 20\* que:

*„Pour faire face aux défis de la politique budgétaire et préparer l'avenir du Luxembourg, le Gouvernement s'est engagé dans un programme de restauration durable et de modernisation des dépenses publiques. A cette fin, il a engagé un vaste processus de réformes structurelles qui visent non seulement à rétablir les principaux équilibres budgétaires, mais également à accroître l'efficacité des dépenses publiques.*

*Le Gouvernement a lancé ainsi le programme „Budget d'une Nouvelle Génération“, piloté par le Ministère des Finances. Il s'est fixé pour objectif à la fois la réalisation de gains substantiels à horizon 2018 pour l'ensemble des dépenses publiques – l'Etat, les communes et la Sécurité sociale – et l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des politiques publiques.*

*Dans cette perspective, le Gouvernement a décidé de lancer sur l'ensemble du périmètre public des groupes de travail thématiques et transversaux pour identifier des initiatives permettant d'une part de générer jusqu'en 2018 des économies, et d'autre part d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques.“*

Dans son avis portant sur le projet de budget 2015 (page 14), la Cour avait conclu que „D'après la Cour, les textes législatifs ayant trait au budget 2015 restent muets quant à la mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire. Par ailleurs, aucun projet de loi visant à modifier l'actuelle législation portant sur la comptabilité de l'Etat n'a été déposé.

*A la page 23\* du 1<sup>er</sup> volume du projet de budget 2015, il est précisé au sujet de la „forme du budget“ qu'„afin de pouvoir accroître la flexibilité des départements ministériels au niveau de la gestion de leurs dépenses de fonctionnement, l'Inspection générale des finances a procédé à une analyse détaillée des différents codes comptables et des dépenses qui y sont imputées. (...)*

*D'autres regroupements d'articles ont également été réalisés. Ainsi, environ 550 articles ont été regroupés.“*

*Lors de la réunion de la commission des Finances et du Budget du 25 septembre 2014, le ministre des Finances a affirmé que „le regroupement d'un certain nombre d'articles budgétaires augmentera la flexibilité et la responsabilisation des ministres au niveau des dépenses et devrait ainsi engendrer des économies.“ En même temps, il a précisé que „les dépenses concernées seront toujours comptabilisées au niveau des „sous-articles“ (articles existant jusqu'à présent), ce qui permettra de suivre avec exactitude quel type de dépense a été réalisé.“*

*Selon la Cour, ce regroupement d'articles budgétaires est une simple mesure cosmétique qui ne permet pas aux ministres responsables d'avoir une plus grande liberté de gestion.“*

### 2.2.2 *Projet de budget 2016: la mise en œuvre du programme de restructuration*

Dans la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019 datant du 30 avril 2015, on peut lire que la stratégie à moyen terme de la

politique du Gouvernement se base en particulier sur une révision de l'architecture et de la procédure budgétaires. „En matière d'architecture et de procédure budgétaires, le Gouvernement, conformément à son programme gouvernemental, compte également réformer la procédure budgétaire, en introduisant un système budgétaire par programmes, en créant un cadre pour l'évaluation et l'audit tout comme un système amélioré de la gestion des grands projets d'infrastructure: ces éléments seront mis en œuvre dans une seconde étape après la loi du 12 juillet 2014.“ (pages 5 et 6)

Selon le projet de budget 2016, „afin de rétablir à moyen terme l'équilibre des comptes publics et de renverser la tendance à l'augmentation de la dette publique, le Gouvernement a procédé, dès l'année 2014, à l'élaboration d'un programme de restructuration et de modernisation des dépenses publiques. A cette fin, le Ministère des Finances s'est engagé dans un vaste processus de réformes structurelles qui vise non seulement à rétablir les grands équilibres budgétaires mais également à accroître l'efficacité des dépenses publiques.“

La Cour constate que les affirmations du Gouvernement quant à l'introduction d'une nouvelle architecture budgétaire restent vagues quant à son contenu et quant à un éventuel échéancier relatif à sa mise en œuvre.

### ***2.2.3 Discours du ministre des Finances du 14.10.2015: anticipation de la publication du projet de la loi de programmation financière pluriannuelle***

En date du 14 octobre 2015, le ministre des Finances a annoncé que „Eng Diskussioun iwwert déi grouss Orientatiounen méi fréi am Joer erlaabt et dem Parlament donieft och, dee Moment schonn ee gewësse Kader ze setzen, an dee sech de Budget dee méi spët am Joer virgestallt gëtt, muss aschreiwen. Haut ass de Budget pluriannuel eng Zort Projektion vum Budget annuell. Muer soll de Budget annuel eng Declinasion vum Budget pluriannuel sinn. An Zukunft géif domatter net méi de Budget annuel, mee de Budget pluriannuel am Zentrum stoen. Dat ass, am richtege Sënn vum Wuert, eng kopernikanesch Revolutioun.“

L'annonce faite par le ministre des Finances d'avancer les débats sur le budget pluriannuel n'a rien de révolutionnaire alors que la Cour avait déjà, dans le cadre de son rapport général sur les comptes de l'Etat de l'exercice 2008, renvoyé au modèle français existant:

*„Le débat d'orientation budgétaire*

*Depuis les années 90, le Gouvernement français a accepté dans chacune des Assemblées l'organisation au printemps d'un débat d'orientation budgétaire de l'année à venir et des perspectives à moyen terme afin d'associer plus étroitement les parlementaires à l'élaboration du projet de budget.*

*Ledit débat a été institutionnalisé et profondément rénové par l'article 48 de la LOLF qui impose, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques au cours du dernier trimestre de la session ordinaire.“ (rapport général, page 44)*

Selon la Cour, avancer la date de publication du projet de la loi de programmation financière pluriannuelle, ne porte ses fruits que si les autres éléments de la réforme budgétaire sont réalisés.

## **2.3 Mesures de restructuration budgétaire et exécution du „Paquet pour l'avenir“**

### ***2.3.1 Remarques préliminaires: les objectifs du Gouvernement***

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique. Dans le cadre de l'établissement du projet de budget pour l'exercice 2015, le Gouvernement a donc pris des mesures de restructuration budgétaire dans l'intérêt de l'assainissement de la situation financière de l'Administration publique et ceci afin de pouvoir atteindre à la fin de la période législative en cours, l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) qui a été fixé pour le Luxembourg à +0,5% par rapport au PIB.

Les mesures de restructuration budgétaire sur les recettes et les dépenses de l'Administration publique pour les années à venir se composent de trois parties à savoir:

1) les 258 mesures du paquet pour l'avenir („Zukunftspak“);

- 2) l'augmentation de certains taux de la TVA;  
 3) la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

### 2.3.2 Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire

#### 2.3.2.1 Projet de loi concernant le budget de l'Etat 2015

De prime abord, la Cour présente l'impact budgétaire des mesures de restructuration tel que prévu initialement dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018.

*Tableau 1: Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2015*

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018
Recettes	392,0	540,0	571,0	597,7
Dépenses	-168,9	-327,9	-405,5	-463,4
Total	560,9	867,9	976,5	1.061,1
Pourcentage des recettes	69,9%	62,2%	58,5%	56,3%

*Source chiffres:* projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 (aux erreurs d'arrondi près); *tableau:* Cour des comptes

*Tableau 2: Détails par mesure de restructuration prévus au projet de budget de l'Etat 2015*

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018
Paquet pour l'avenir	191,7	369,2	451,7	509,6
Augmentation TVA	249,2	368,7	394,8	421,5
Contribution Enfants	119,0	130,0	130,0	130,0

*Source chiffres:* Note du Ministère des Finances du 22 octobre 2015 (aux erreurs d'arrondi près); *tableau:* Cour des comptes

#### 2.3.2.2 Lois du 19 décembre 2014

Par le biais de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir, les premières mesures de restructuration ont été mises en place. (Projet de loi 6722 ou bien Volume 4 du projet de budget 2015)

Suite à des oppositions formelles du Conseil d'Etat et suite aux négociations avec les organisations syndicales (accord du 28 novembre 2014), le Gouvernement a été amené à amender le paquet pour l'avenir. Selon l'article 4 de la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, l'incidence budgétaire des mesures de restructuration se présente comme suit:

*Tableau 3: Incidence budgétaire des mesures de restructuration reprises dans la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2018*

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018
Recettes	353,0	510,0	550,0	586,5
Dépenses	-148,7	-286,0	-363,0	-421,9
Total	501,7	796,0	913,0	1.008,4
Pourcentage des recettes	70,4%	64,1%	60,2%	58,2%

*Source chiffres:* Loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 (aux erreurs d'arrondi près); *tableau:* Cour des comptes

Tableau 4: Détails par mesure de restructuration selon la loi du 19 décembre 2014

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018
Paquet pour l'avenir	172,5	327,2	409,2	468,0
Augmentation TVA	250,2	368,7	394,8	421,5
Impôt d'équilibrage	80,0	100,0	109,0	119,0

Source chiffres: Note du Ministère des Finances du 22 octobre 2015 (aux erreurs d'arrondi près);  
tableau: Cour des comptes

Pour ce qui est de l'exercice budgétaire 2015, la Cour tient à noter que l'impact financier des mesures a été réduit de 59,2 millions d'euros. Par ailleurs, la Cour constate que les mesures de restructuration concernent essentiellement des recettes et ce à hauteur de 70,4%.

### 2.3.2.3 Projet de loi concernant le budget de l'Etat 2016

Dans le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2016, le Gouvernement a réestimé le montant des mesures (version septembre 2015) qui ont été retenues dans le budget de l'Etat pour 2015.

Selon l'article 4 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019, l'incidence budgétaire des mesures de restructuration se présente comme suit:

Tableau 5: Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2016

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes	241,5	326,7	399,9	417,7	437,1
Dépenses	-141,2	-257,8	-323,2	-391,2	-404,5
Total	382,7	584,5	723,1	808,9	841,6
Pourcentage des recettes	63,1%	55,9%	55,3%	51,6%	51,9%

Source chiffres: projet de loi 6901 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Tableau 6: Détails par mesure de restructuration prévus au projet de budget de l'Etat 2016

<i>Administration publique</i>	2015	2016	2017	2018	2019
Paquet pour l'avenir	162,0	297,0	368,0	436,0	450,0
Augmentation TVA	141,0	188,0	250,0	263,0	277,0
Impôt d'équilibrage	80,0	100,0	105,0	110,0	115,0

Source chiffres: Note du Ministère des Finances du 22 octobre 2015 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Les recettes envisagées s'élèveraient à quelque 241,5 millions d'euros en 2015 alors que la réduction des dépenses se chiffrerait à 141,2 millions d'euros pour le même exercice budgétaire. Ainsi, près de deux tiers des efforts de redressement budgétaire proviennent d'une augmentation de recettes.

La Cour constate qu'à ce stade, les mesures prises par le Gouvernement résident donc avant tout dans une augmentation de recettes. De ce fait, le Gouvernement ne respecte pas son propre objectif fixé dans le programme gouvernemental de 2013 à savoir que „l'effort de consolidation budgétaire portera d'abord sur le côté „dépenses“. Ensuite, la dimension „recettes“ sera d'abord axée autour de la croissance“.

Toutefois, pour les années 2016 à 2019, la réduction des dépenses pourrait atteindre, selon le Gouvernement, les 50%.

Par ailleurs, la Cour note que pour l'exercice 2015, l'impact financier des mesures a été revu à la baisse à raison de quelque 119 millions d'euros par rapport à la loi du 19 décembre 2014.

Pour la période 2016 à 2018, cette baisse se chiffre à 200 millions d'euros par an par rapport à la loi du 19 décembre 2014 et à 250 millions d'euros par an par rapport aux prévisions initiales.

Dans le tableau et le graphique suivants, la Cour esquisse l'évolution de l'impact budgétaire des mesures sur les comptes de l'Administration publique.

Tableau 7: Evolution des mesures de restructuration

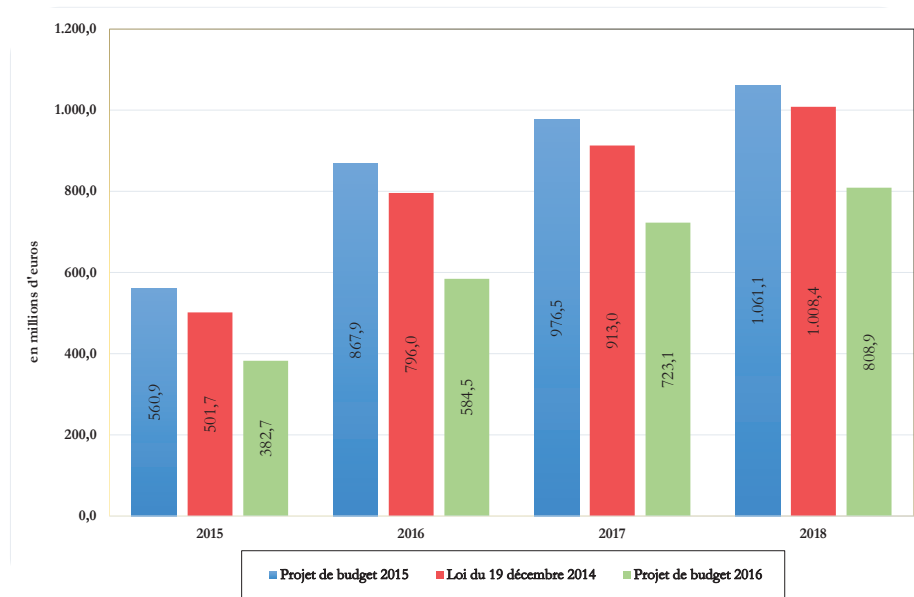
Année	Projet de budget 2015	Loi du 19 décembre 2014	Projet de budget 2016	Variation entre les projets de budget 2015 et 2016
2015	560,9	501,7	382,7	-32%
2016	867,9	796,0	584,5	-33%
2017	976,5	913,0	723,1	-26%
2018	1.061,1	1.008,4	808,9	-24%

Sources chiffres: projet de budget 2015, loi du 19 décembre 2014 et projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près);  
tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau précédant pour 2015 que l'impact financier du paquet pour l'avenir a été réduit de 32% par rapport aux estimations initiales. Pour ce qui est des exercices futurs, cette réduction se situe entre 24% et 33%.

Selon les prévisions initiales, l'incidence budgétaire globale des mesures devrait se chiffrer à 3.466 millions d'euros pour les exercices 2015 à 2018. Or, selon les dernières estimations du Gouvernement, l'impact financier cumulé pour cette période ne serait que de 2.499 millions d'euros. Il s'agit donc d'une moins-value de 967 millions d'euro, soit une baisse de 28%.

Graphique 8: Evolution des mesures de restructuration



Sources chiffres: projet de budget 2015, loi du 19 décembre 2014 et projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

Pour l'exercice 2015, l'incidence budgétaire des mesures de restructuration aurait dû être de 560,9 millions d'euros, mais selon les dernières estimations, elle serait seulement de 382,7 millions d'euros, ce qui correspond à une diminution de 178,2 millions d'euros.

Si au niveau des dépenses la différence est seulement de 27,7 millions d'euros, au niveau des recettes elle se chiffre à 150,5 millions d'euros.

Concernant les 258 mesures du paquet pour l'avenir, l'incidence budgétaire pour 2015 est réestimée à 161,6 millions d'euros contre 191,7 millions d'euros prévus initialement, s'agissant d'une baisse de

15,7%. En ce qui concerne l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire une baisse de 39 millions d'euros (32,8%) est à noter.

Pour ce qui est de l'augmentation de la TVA, l'incidence budgétaire pour 2015 est réestimée à 141 millions d'euros contre 250 millions d'euros prévus initialement, soit une baisse de 109 millions d'euros (43,6%).

A ce titre, le ministre des Finances a précisé dans une note du 22 octobre 2015 que les différences entre les prévisions initiales et actuelles „résultent de la surestimation très sensible des recettes supplémentaires en provenance de l'adaptation des taux de la TVA.“

### 2.3.3 Evaluation et suivi des 258 mesures du „Paquet pour l'avenir“

Dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, les 258 mesures de redressement des comptes publics étaient présentées en détail et leur impact par ministère était chiffré.

Or, dans le projet de budget 2016, uniquement une présentation superficielle relative à la mise en œuvre de quelques mesures a été faite.

Sur base de ces informations, un réel suivi des mesures s'est avéré impossible. Toutefois, en date du 22 octobre 2015, le ministre des Finances a présenté à la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés une évolution des incidences financières des 258 mesures de restructuration budgétaires sur les recettes et les dépenses.

La Cour estime que pareilles informations doivent être publiées dans le projet de budget pour garantir la transparence des données budgétaires et de permettre ainsi à tous les acteurs impliqués dans le processus législatif d'en faire les analyses qui s'imposent. La Cour renvoie plus particulièrement à sa recommandation formulée dans son avis sur le projet de loi 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et le projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018: „il importe à la Cour qu'une évaluation des mesures soit faite non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat.“ (pages 16 et suivantes).

Dans les tableaux qui suivent, la Cour présente les 258 mesures de redressement des comptes publics par ministères, ainsi que leur évolution:

Tableau 9: Variation de l'incidence budgétaire des 258 mesures retenues sur les recettes et les dépenses par ministère – Exercices 2015 et 2016

	2015 (Projet Budget 2015)	2015 (Projet Budget 2016)	Variation		2016 (Projet Budget 2015)	2016 (Projet Budget 2016)	Variation	
			en montant	en %			en montant	en %
Ministère d'Etat	1.305	1.036	-269	-20,61%	1.445	1.183	-262	-18,13%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	1.616	1.616	0	0,00%	1.718	1.718	0	0,00%
MAE Direction de la Défense	-2.237	204	2.441	-109,1%	995	718	-277	-27,84%
MAE Direction de la Coopération et de l'action humanitaire	0	21	21	-	3.243	1.771	-1.472	-45,39%
Ministère de la Culture	3.760	2.610	-1.150	-30,59%	6.080	3.240	-2.840	-46,71%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1.344	1.377	33	2,46%	1.838	1.844	6	0,33%
Ministère des Finances	13.559	11.194	-2.365	-17,44%	36.401	33.428	-2.973	-8,17%
Ministère de l'Economie	10.393	10.293	-100	-0,96%	11.195	10.795	-400	-3,57%
Ministère de la Sécurité Intérieure	2.028	1.117	-911	-44,92%	1.979	1.111	-868	-43,86%
Ministère de la Justice	961	734	-227	-23,62%	1.033	1.020	-13	-1,26%
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	7.129	3.854	-3.275	-45,94%	7.216	6.154	-1.062	-14,72%
Ministère de l'Intérieur	22.954	47.975	25.021	109,00%	39.770	66.184	26.414	66,42%



	2015 (Projet Budget 2015)	2015 (Projet Budget 2016)	Variation		2016 (Projet Budget 2015)	2016 (Projet Budget 2016)	Variation	
			en montant	en %			en montant	en %
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2.491	1.791	-700	-28,10%	30.458	24.820	-5.638	-18,51%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région	44.476	5.064	-39.412	-88,61%	83.078	35.209	-47.869	-57,62%
Ministère des Sports	89	83	-6	-6,74%	434	232	-202	-46,54%
Ministère de la Santé	1.638	1.203	-435	-26,56%	3.393	3.378	-15	-0,44%
Ministère du Logement	6.596	5.295	-1.301	-19,72%	8.233	6.010	-2.223	-27,00%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire	6.732	312	-6.420	-95,37%	37.212	6.782	-30.430	-81,77%
Ministère de la Sécurité sociale	6.755	6.755	0	0,00%	8.779	8.779	0	0,00%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs	1.516	1.923	407	26,85%	3.879	4.465	586	15,11%
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	12.670	11.220	-1.450	-11,44%	18.020	15.570	-2.450	-13,60%
MDDI – Département de l'Environnement	275	275	0	0,00%	4.488	4.488	0	0,00%
Ministère de l'Égalité des Chances	0	0	0	-	147	147	0	0,00%
<i>Total Administration centrale</i>	<i>146.050</i>	<i>115.952</i>	<i>-30.098</i>	<i>-20,61%</i>	<i>311.034</i>	<i>239.046</i>	<i>-71.988</i>	<i>-23,14%</i>
<i>Total Sécurité sociale</i>	<i>45.632</i>	<i>45.632</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>58.169</i>	<i>58.169</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>
<b>Total des mesures retenues</b>	<b>191.682</b>	<b>161.584</b>	<b>-30.098</b>	<b>-15,70%</b>	<b>369.203</b>	<b>297.215</b>	<b>-71.988</b>	<b>-19,50%</b>

Source chiffres: projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 et note du Ministère des Finances du 22 octobre 2015 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Tableau 10: Variation de l'incidence budgétaire des 258 mesures retenues sur les recettes et les dépenses par ministère – Exercices 2017 et 2018

	2017 (Projet Budget 2015)	2017 (Projet Budget 2016)	Variation		2018 (Projet Budget 2015)	2018 (Projet Budget 2016)	Variation	
			en montant	en %			en montant	en %
Ministère d'Etat	1.067	1.833	766	71,79%	1.752	2.012	260	14,84%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	1.857	1.857	0	0,00%	1.936	1.936	0	0,00%
MAE Direction de la Défense	2.180	2.217	37	1,70%	2.609	2.802	193	7,40%
MAE Direction de la Coopération et de l'action humanitaire	3.477	3.404	-73	-2,10%	3.848	3.794	-54	-1,40%
Ministère de la Culture	6.230	3.390	-2.840	-45,59%	6.280	3.440	-2.840	-45,22%
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1.890	1.873	-17	-0,90%	2.238	1.917	-321	-14,34%
Ministère des Finances	41.426	40.709	-717	-1,73%	41.243	40.814	-429	-1,04%
Ministère de l'Économie	11.165	10.315	-850	-7,61%	11.725	10.375	-1.350	-11,51%
Ministère de la Sécurité Intérieure	2.132	1.772	-360	-16,89%	2.517	1.919	-598	-23,76%
Ministère de la Justice	1.169	1.398	229	19,59%	1.444	1.542	98	6,79%
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	7.216	6.154	-1.062	-14,72%	7.216	6.279	-937	-12,99%
Ministère de l'Intérieur	39.511	39.154	-357	-0,90%	40.249	45.815	5.566	13,83%
Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	32.953	24.842	-8.111	-24,61%	33.214	24.874	-8.340	-25,11%
Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région	96.110	62.113	-33.997	-35,37%	108.330	86.128	-22.202	-20,49%
Ministère des Sports	444	342	-102	-22,97%	449	347	-102	-22,72%

	2017 (Projet Budget 2015)	2017 (Projet Budget 2016)	Variation		2018 (Projet Budget 2015)	2018 (Projet Budget 2016)	Variation	
			en montant	en %			en montant	en %
Ministère de la Santé	10.083	10.073	-10	-0,10%	8.683	8.713	30	0,35%
Ministère du Logement	7.511	5.187	-2.324	-30,94%	5.847	3.284	-2.563	-43,83%
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	55.522	23.662	-31.860	-57,38%	67.642	29.932	-37.710	-55,75%
Ministère de la Sécurité sociale	12.671	12.671	0	0,00%	15.686	15.686	0	0,00%
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des Consommateurs	4.316	4.653	337	7,81%	4.524	4.960	436	9,64%
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	25.220	22.770	-2.450	-9,71%	29.720	27.270	-2.450	-8,24%
MDDI – Département de l'Environnement	5.303	5.303	0	0,00%	16.636	16.636	0	0,00%
Ministère de l'Egalité des Chances	252	252	0	0,00%	264	264	0	0,00%
<i>Total Administration centrale</i>	<i>369.705</i>	<i>285.944</i>	<i>-83.761</i>	<i>-22,66%</i>	<i>414.052</i>	<i>340.739</i>	<i>-73.313</i>	<i>-17,71%</i>
<i>Total Sécurité sociale</i>	<i>82.007</i>	<i>82.007</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>	<i>95.529</i>	<i>95.529</i>	<i>0</i>	<i>0,00%</i>
<b>Total des mesures retenues</b>	<b>451.712</b>	<b>367.951</b>	<b>-83.761</b>	<b>-18,54%</b>	<b>509.581</b>	<b>436.268</b>	<b>-73.313</b>	<b>-14,39%</b>

Source chiffres: projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018 et note du Ministère des Finances du 22 octobre 2015 (aux erreurs d'arrondi près); *tableau*: Cour des comptes

A relever que pour 49 mesures de redressement proposées, le Gouvernement n'a toujours pas fourni d'informations, ni quant à leur exécution, ni quant à leur évolution. Les variations les plus significatives pour l'exercice 2015, avec les mesures afférentes, concernent:

- **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire (-95,37%):**
  - o Mesure 189: Aide temporaire au réemploi – Réforme:
    - Economie prévue: 6.000.000 euros;
    - Economie réalisée: 0 euros;
- **Ministère de la Famille, de l'Intégration et de la Grande Région (-88,61%):**
  - o Mesure 125: Abolition de l'allocation d'éducation:
    - Economie prévue: 21.274.000 euros;
    - Economie réalisée: 3.491.000 euros;
  - o Mesure 127: Réforme des allocations familiales:
    - Economie prévue: 2.500.000 euros;
    - Economie réalisée: 0 euros;
  - o Mesure 128: CNPF: Uniformisation des délais de prescription pour l'octroi de prestations familiales:
    - Economie prévue: 3.000.000 euros;
    - Economie réalisée: 0 euros;
  - o Mesure 129: Définition du membre de famille pour le bénéfice des prestations familiales:
    - Economie prévue: 3.000.000 euros;
    - Economie réalisée: 0 euros;
  - o Mesure 132: FNS: Contrôle des prestations:
    - Economie prévue: 5.052.000 euros;
    - Economie réalisée: 0 euros;
- **Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (-45,94 %):**
  - o Mesure 108: Adaptation du congé de récréation de l'année à la durée de travail effectivement prestée:

- Economie prévue: 3.375.000 euros;
- Economie réalisée: 1.485.000 euros.

Finalement au vu de ce qui précède, la Cour tient à rappeler ses constatations principales formulées dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2015 et qui restent d'actualité, à savoir que, par le biais du „Zukunftspak“:

- priorité a été donnée à l'augmentation des recettes;
- la réalité et la pertinence des chiffres sont difficiles à évaluer;
- des réformes structurelles notamment sur le plan du budget des dépenses restent en attente. La Cour a notamment constaté „qu'aucun projet de loi n'a encore été déposé en matière d'assurance-maternité et d'assurance dépendance. En l'absence d'informations précises, la Cour ne peut pas se prononcer sur la véritable envergure des réformes projetées. Pour le reste, le „Zukunftspak“ ne contient pas d'autres mesures structurelles.“

\*

### 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, le degré d'endettement, les placements de fonds opérés par l'Etat, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat. Pour ce qui est des fonds spéciaux, la Cour renvoie au chapitre 6 du présent rapport.

#### 3.1 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat

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 2015 se présente de la manière suivante:

Tableau 11: Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2015)

<i>Actif</i>		<i>30.9.2014</i>	<i>30.9.2015</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2014/15 en EUR</i>	<i>Variation 2014/15 en %</i>
<b>1 ACTIF CIRCULANT</b>		<b>1.400.626.960</b>	<b>1.275.140.432</b>	<b>22%</b>	<b>-125.486.528</b>	<b>-9%</b>
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	330.415.794	446.697.662	8%	116.281.868	35%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.070.211.166	828.442.770	14%	-241.768.396	-23%
<b>2 ACTIF IMMOBILISE</b>		<b>4.598.358.974</b>	<b>4.403.300.927</b>	<b>78%</b>	<b>-195.058.047</b>	<b>-4%</b>
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.598.358.974	4.403.300.927	78%	-195.058.047	-4%
<b>TOTAL ACTIFS FINANCIERS</b>		<b>5.998.985.934</b>	<b>5.678.441.359</b>	<b>100%</b>	<b>-320.544.575</b>	<b>-5%</b>

<i>Passif</i>		<i>30.9.2014</i>	<i>30.9.2015</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2014/15 en EUR</i>	<i>Variation 2014/15 en %</i>
<b>1 PASSIF CIRCULANT</b>		<b>1.400.626.960</b>	<b>1.275.140.432</b>	<b>22%</b>	<b>-125.486.528</b>	<b>-9%</b>
<b>1.1</b>	<b>Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)</b>	<b>-4.425.074.201</b>	<b>-4.516.413.164</b>	<b>-80%</b>	<b>-91.338.963</b>	<b>2%</b>
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.278.997.291	1.935.458.912	34%	656.461.621	51%
1.1.2	Solde opérationnel	-770.070.629	-1.546.894.230	-27%	-776.823.601	101%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	131.715.801	149.978.376	2%	18.262.575	14%

<i>Passif</i>		<i>30.9.2014</i>	<i>30.9.2015</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2014/15 en EUR</i>	<i>Variation 2014/15 en %</i>
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-5.065.716.664	-5.054.956.222	-89%	10.760.442	0%
<b>1.2</b>	<b>Fonds de tiers</b>	<b>5.825.701.161</b>	<b>5.791.553.596</b>	<b>102%</b>	<b>-34.147.565</b>	<b>-1%</b>
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	759.984.497	736.597.374	13%	-23.387.123	-3%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	5.065.716.664	5.054.956.222	89%	-10.760.442	0%
<b>2</b>	<b>PASSIF IMMOBILISE</b>	<b>4.598.358.974</b>	<b>4.403.300.927</b>	<b>78%</b>	<b>-195.058.047</b>	<b>-4%</b>
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2.298.358.974	1.903.300.927	34%	-395.058.047	-17%
2.2	Fonds de tiers (= fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière)	2.300.000.000	2.500.000.000	44%	200.000.000	9%
<b>TOTAL PASSIFS FINANCIERS</b>		<b>5.998.985.934</b>	<b>5.678.441.359</b>	<b>100%</b>	<b>-320.544.575</b>	<b>-5%</b>

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

Au 30 septembre 2015, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 5.678,44 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 (446,70 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (828,44 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (4.403,30 millions d'euros).

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 2015, l'encours total de la dette publique (titres de dette émis par l'Etat et fonds empruntés en vue du financement des participations acquises dans le cadre de la crise économique et financière) se chiffrait à 7.554,95 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 736,60 millions d'euros.

Au 30 septembre 2015, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 8.291,55 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 5.678,44 millions d'euros. Il s'ensuit que les „fonds propres“ de l'Etat sont négatifs à concurrence de 2.613,11 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2014, le total des passifs financiers a diminué de quelque 320 millions d'euros. Cette régression résulte principalement de la baisse du solde opérationnel voire des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat.

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

	<i>30.9.2013</i>	<i>30.9.2014</i>	<i>30.9.2015</i>
Réserve budgétaire <sup>3</sup> suivant compte général	-889.277.373	-530.198.495	-672.550.428
Solde des opérations de l'exercice en cours	2.198.875.882	-239.872.134	-873.298.799
Plus-value (non réalisée) sur portefeuille obligataire	5.221.341	0	0
Ordonnances provisoires	0	0	-1.425.003
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	0	0	380.000
<b>Total</b>	<b>1.314.819.850</b>	<b>-770.070.629</b>	<b>-1.546.894.230</b>

Source: Trésorerie de l'Etat

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a diminué de quelque 777 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2014. Cette variation est surtout due à une régression du solde des opérations de l'exercice en cours.

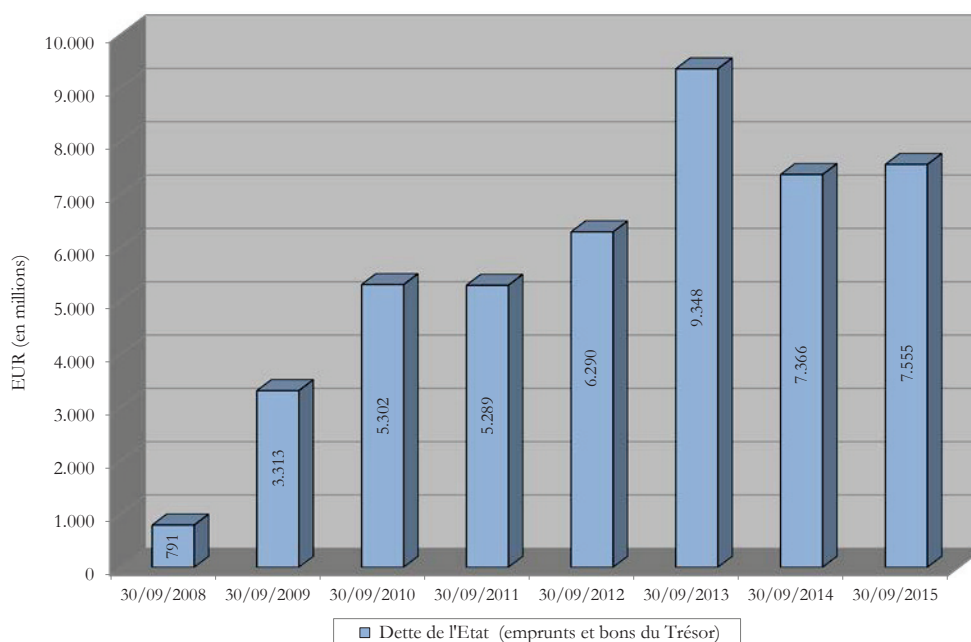
<sup>3</sup> représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

La baisse 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 3.4.2 du présent rapport).

### 3.2 La dette de l'Etat central

Au Luxembourg, la dette publique a considérablement augmenté au cours des dernières années. Alors qu'au 30 septembre 2008 la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait encore à 791 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2015 à 7.555 millions d'euros suite au financement de la participation dans le capital d'un établissement bancaire et à la prise en charge des déficits récurrents par voie d'émission d'emprunts.

Graphique 12: Evolution de la dette de l'Etat central



Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Il est à noter qu'en septembre 2013, la Trésorerie de l'Etat avait déjà préfinancé le remboursement de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros venu à échéance en décembre 2013.

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

#### 3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2015, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 7.554,95 millions d'euros (14,97% du PIB), résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts obligataires ainsi que du recours à des prêts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Au 30 septembre 2015, l'encours des bons du Trésor émis par l'Etat se chiffre à 72,95 millions d'euros.

Pour ce qui est des emprunts obligataires, la Cour reprend au tableau ci-dessous les principales caractéristiques des quatre obligations d'Etat et du placement privé:

<i>date d'émission</i>	<i>montant</i>	<i>taux d'intérêt</i>	<i>échéance</i>
18.5.2010	2.000.000.000	3,375%	18.5.2020
21.3.2012	1.000.000.000	2,250%	21.3.2022
19.3.2013	750.000.000	2,250%	19.3.2028
10.7.2013	2.000.000.000	2,125%	10.7.2023
20.8.2013	300.000.000	2,750%	20.8.2043

En sus, l'Etat a émis en date du 7 octobre 2014 un emprunt de type Sukuk d'un montant de 200 millions d'euros, c'est-à-dire un financement obligataire, conforme aux principes de la finance islamique, adossé à un actif tangible. L'actif sous-jacent est constitué de trois immeubles administratifs appartenant à l'Etat. Pendant la durée de la transaction, la propriété de ces immeubles est transférée à une société luxembourgeoise, Luxembourg Treasury Securities S.A., spécifiquement créée à cette fin. Cette société, détenue à 100% par l'Etat luxembourgeois, est formellement l'émetteur du Sukuk. En conformité avec les principes de la finance islamique, l'investisseur ne touche pas d'intérêts, mais se voit rémunérer au travers des loyers touchés pour les immeubles sous-jacents. En l'occurrence, les investisseurs sont rémunérés à un taux de 0,436% par an. A la fin de la transaction, à savoir le 7 octobre 2019, les investisseurs récupéreront leur investissement initial.

Outre les obligations d'Etat, le Sukuk et le placement privé, l'Etat a contracté des prêts bancaires à hauteur de 1.232 millions d'euros, arrivant à échéance au cours de la période 2016-2018.

Au 30 septembre 2015, le taux moyen pondéré des emprunts contractés par l'Etat se chiffre à 2,575% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 356 jours.

Rappelons que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'Administration publique. L'impact de cette décision sur le ratio dette publique/PIB se situe à environ 2%.

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

A noter que contrairement à la FESF, le Mécanisme Européen de Stabilité (MES) est considéré comme disposant d'une autonomie suffisante pour être classé comme une institution européenne. Ainsi, ses émissions ne vont pas avoir d'impact sur la dette publique des différents Etats contributeurs.

### **3.2.2 La dette publique prévisionnelle**

#### *3.2.2.1 L'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central: 2014-2019*

D'après l'article 46 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016, „le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre des emprunts pour un montant global maximum de 1.500 millions d'euros au cours de l'année 2016 ainsi qu'au cours des années ultérieures“. Ce montant se compose de 200 millions d'euros pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes, le solde devant servir de marge en cas de besoin de financement inattendu.

A noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2013 à 2015 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi au 30 septembre 2015, le Gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 3.250 millions d'euros.

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 1.500 millions d'euros pour 2016, de 832 millions d'euros pour 2017, de 1.200 millions d'euros pour 2018 et de 700 millions d'euros pour 2019.

En effet, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 prévoit que tous les emprunts et prêts tombant à échéance soient intégralement refinancés par la



dette et que les déficits de l'Administration centrale soient financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1.100 millions d'euros en 2016, de 700 millions d'euros en 2017, de 500 millions d'euros en 2018 et de 500 millions d'euros en 2019.

Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait de la manière suivante:

	<i>Encours au 31.12.</i>
2014	7.565.751.838
2015	7.600.195.320
2016	8.682.553.580
2017	9.364.383.341
2018	9.848.158.091
2019	10.333.159.314

La Cour constate que la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 37% au cours de la période 2014-2019 malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

### 3.2.2.2 L'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique: 2014-2019

D'après 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 faisant connaître notamment la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective. La Cour constate toutefois que le tableau renseignant sur l'évolution de la situation financière du Fonds de la dette publique fait défaut dans le projet de loi n° 6901 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019. A la demande de la Cour, le tableau manquant lui a été communiqué en date du 19 octobre 2015 par la Trésorerie de l'Etat.

Au 30 septembre 2015, les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent à 114,71 millions d'euros.

Au tableau ci-après, la Cour reprend l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique, en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans et que les intérêts seront payables annuellement à terme échu.

*Tableau 13: Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avoirs du fonds au 1 <sup>er</sup> janvier	53.339.699	59.375.147	64.569.041	76.383.624	96.783.187	121.395.359
Alimentation budgétaire	233.100.000	234.645.000	230.453.000	246.956.000	245.326.000	239.301.000
Alimentation supplémentaire	0	0	400.000.000	132.000.000	700.000.000	200.000.000
Dépenses	227.064.552	229.451.105	618.638.417	358.556.437	920.713.828	404.400.777
Avoirs du fonds au 31 décembre	59.375.147	64.569.041	76.383.624	96.783.187	121.395.359	156.295.582

Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2016; *tableau*: Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

Le projet de budget pour l'exercice 2016 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 230,45 millions d'euros. Les dépenses totales du fonds prévues pour 2016 se chiffrent à 618,64 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2016 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés.

Des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 200 millions d'euros en 2019) seront donc nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. La Cour tient à sou-

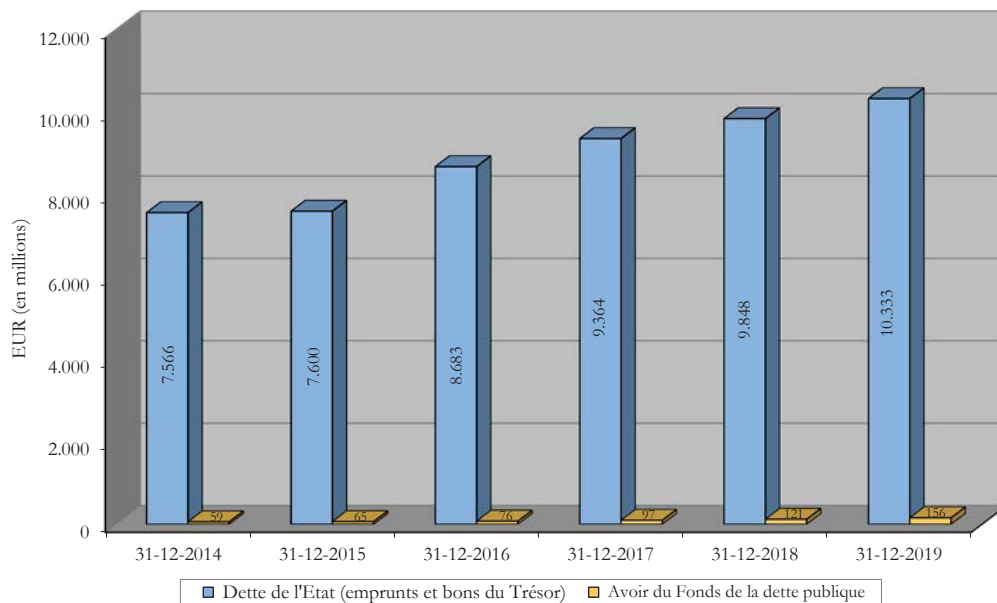
ligner que ces alimentations supplémentaires ne sont pas prévues au niveau de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 (projet de loi n° 6901).

Par ailleurs, la Cour constate une légère tendance à la baisse des dépenses à charge du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts. Cette régression résulte principalement du refinancement des prêts et emprunts venant à échéance au cours de la période 2016-2019 par de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt plus bas. La Cour tient toutefois à relever que les hypothèses du Gouvernement en matière d'évolution des taux d'intérêt paraissent optimistes.

	<i>Intérêts</i>
2014	211.457.700
2015	212.329.700
2016	199.849.176
2017	207.238.698
2018	204.488.578
2019	189.402.000

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle (emprunts et bons du Trésor) et des avoirs du Fonds de la dette publique, fait clairement apparaître le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

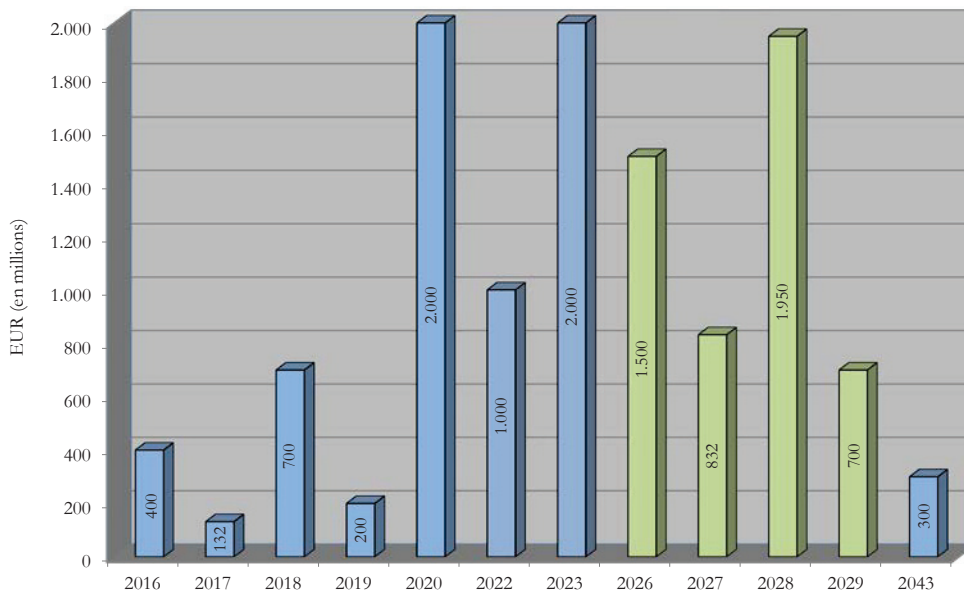
*Graphique 14: Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique*



Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2016; graphique: Cour des comptes

Finalement, la Cour reprend encore les dépenses prévisionnelles à charge du Fonds de la dette publique pour le remboursement des emprunts émis et prévus (années 2026, 2027, 2028 (1.200 millions d'euros prévus et 750 millions d'euros émis) et 2029).

Graphique 15: Remboursement du capital des emprunts (2016-2043)



Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2016; graphique: Cour des comptes

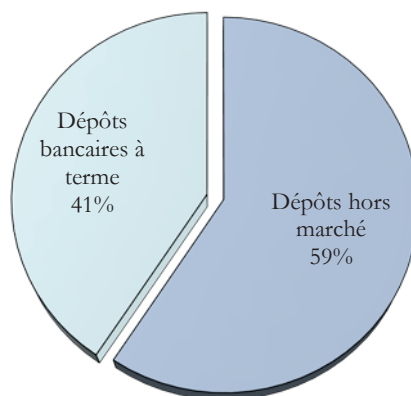
Il s'ensuit que la dette publique risque fortement d'hypothéquer la marge de manœuvre du Gouvernement dans les années à venir. Elle constitue une contrainte majeure pour la soutenabilité à long terme des finances publiques.

### 3.3 L'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat

#### 3.3.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2015, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat, dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat, s'élèvent à 933,60 millions d'euros et se composent de la manière suivante:

Graphique 16: Placements de la Trésorerie de l'Etat



Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Les **dépôts bancaires à terme** (380 millions d'euros) constituent des placements à court terme (< 1 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie de l'Etat. Leur taux de rendement moyen s'élève à 0,00% en septembre 2015.

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 553,60 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont quatre placements pour un montant total de 299,10 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg, un dépôt de 45,92 millions d'euros auprès de la banque Havilland et un prêt de 140,10 millions d'euros accordé à la Grèce).

Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court ou moyen terme, il importe de souligner que la BcL (dans le cadre des prêts remboursables, octroyés au FMI), ArcelorMittal et Havilland ont procédé au cours des douze derniers mois à des remboursements respectivement de 46,35 millions d'euros, de 10,06 millions d'euros et de 4,79 millions d'euros.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que la part résiduelle du dépôt auprès de la banque Havilland (45,92 millions d'euros) est empreinte d'un certain risque et pourrait ne pas être remboursée. Comme la moitié de ce dépôt provient de l'Etat belge, le risque maximal pour l'Etat luxembourgeois s'élève actuellement à quelque 23 millions d'euros.

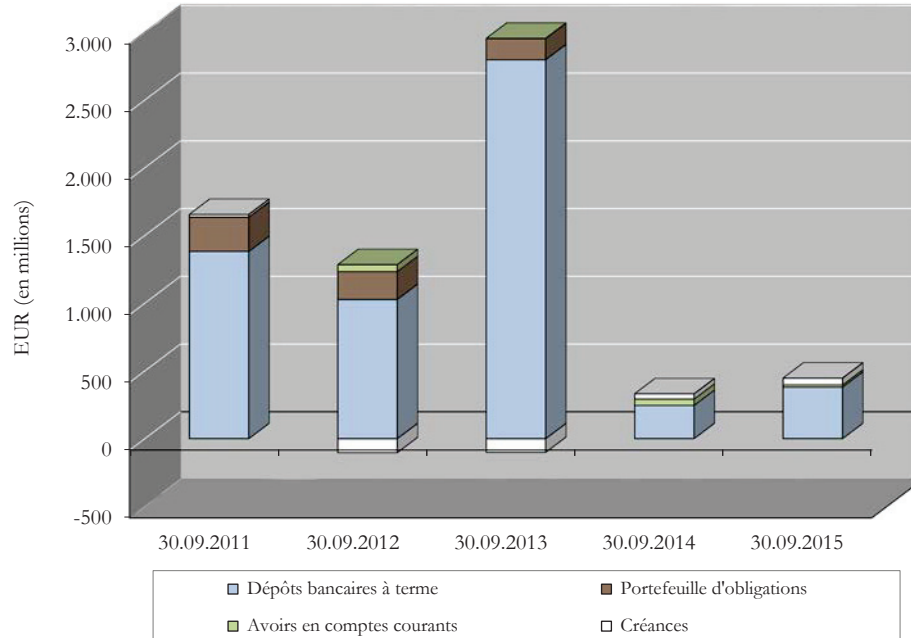
### 3.3.2 L'évolution de l'actif circulant

Au 30 septembre 2015, l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat (liquidités de l'Etat, autres encaisses appartenant à l'Etat et dépôts de trésorerie) s'élève à 1.275,14 millions d'euros.

Au niveau du bilan financier, les actifs circulants sont répartis en deux catégories, à savoir les actifs liquides, disponibles pour la gestion de trésorerie journalière et les actifs non liquides, indisponibles pour la gestion de trésorerie journalière.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière au cours des quatre dernières années.

Graphique 17: Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière

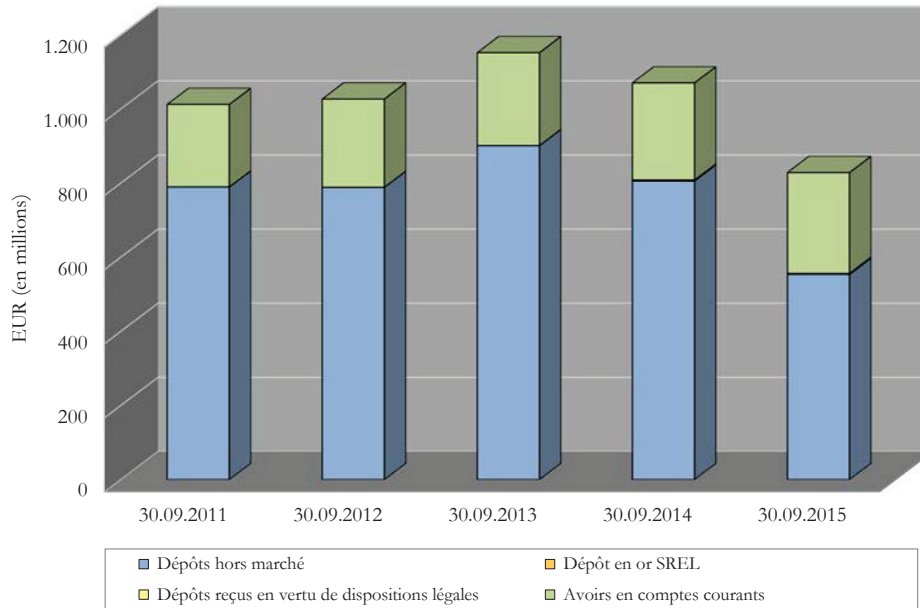


Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Il en ressort que l'actif circulant liquide a augmenté de 116,28 millions d'euros au cours des douze derniers mois pour se chiffrer à 446,70 millions d'euros au 30 septembre 2015, ce qui correspond à 35,03 % du total de l'actif circulant.

L'actif circulant non liquide par contre a diminué de 241,77 millions d'euros au cours de la même période. Cette régression provient essentiellement de la baisse des placements hors marché suite au remboursement du dépôt de 190 millions d'euros par l'Œuvre CGFP d'Epargne-Logement.

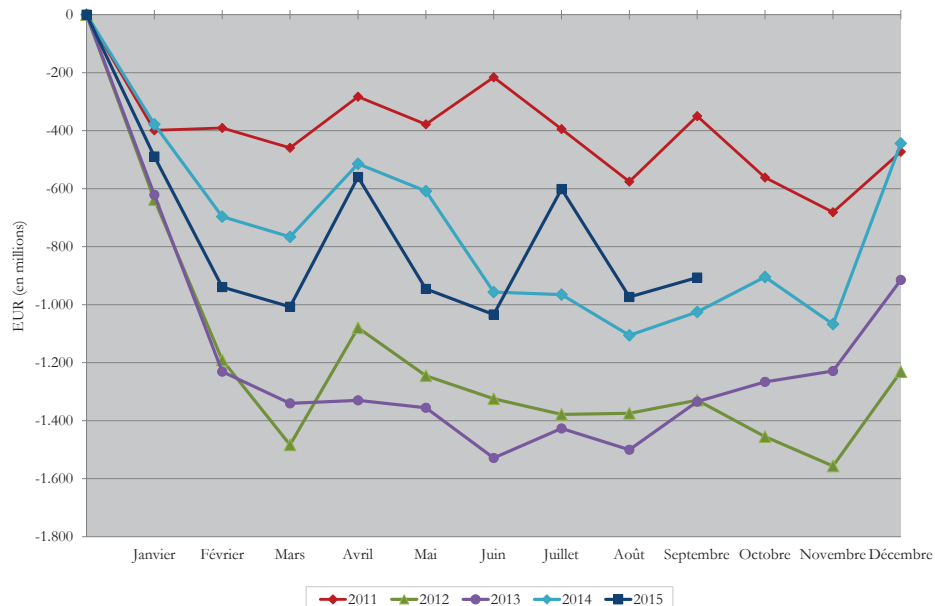
Graphique 18: Composition de l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière



Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Le graphique ci-dessous, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2011 à 2015 (sans prise en compte des emprunts émis en mars 2012, mars 2013, juillet 2013, août 2013 et octobre 2014), fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année.

Graphique 19: Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Si en début d'année la courbe de variation cumulée de 2015 se situe encore entre les courbes de référence des années précédentes, elle dépasse la courbe de l'année 2014 à partir du mois de juillet.

Les pics constatés pour les mois d'avril et de juillet 2015 sont surtout dus au changement de régime en matière de TVA appliquée aux activités de commerce électronique. En effet, à partir de 2015

70% des recettes liées au commerce électronique sont transférées trimestriellement aux Etats membres de consommation.

### 3.4 Les participations de l'Etat

#### 3.4.1 La situation des participations directes de l'Etat

Une analyse de la situation financière de l'Etat nécessite également 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 et dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la Sécurité sociale, ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales.

Tableau 20: Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
<b>Secteur de la sidérurgie</b>		
Arcelor Mittal S.A.	2,50%	160.463.214
Aperam S.A.	2,09%	8.528.993
<b>Secteur de l'énergie</b>		
Creos Luxembourg S.A.	2,28%	4.540.500
Energieagence S.A.	50,00%	186.000
Enovos International S.A.	25,44%	23.140.500
Société électrique de l'Our S.A.	40,31%	12.520.051
Sudcal S.A.	99,94%	30.980
<b>Secteur du logement</b>		
Société nationale des habitations à bon marché S.A.	51,07%	15.321.429
<b>Secteur du transport</b>		
Agence luxembourgeoise pour la sécurité aérienne S.A.	100,00%	500.000
Cargolux Airlines International S.A.	8,32%	38.974.193
Cruchterhombusch S.A.	36,00%	245.415
Luxair S.A.	39,05%	5.369.750
LuxTram S.A.	66,67%	4.000.000
Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	100,00%	7.577.000
Société de promotion et de développement de l'Aéroport de Luxembourg S.A R.L.	40,00%	4.958
Société du Port de Mertert S.A.	50,00%	125.000
Société nationale de certification et d'homologation S.A R.L.	12,05%	421.750
Société nationale de circulation automobile S.A R.L.	75,00%	1.875.000
<b>Secteur des finances</b>		
Agence de transfert de technologie financière Luxembourg S.A.	51,35%	19.000
BGL BNP Paribas S.A.	34,00%	242.454.214
BIL S.A.	9,99%	14.111.230



<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
BNP Paribas S.A.	1,04%	25.749.024
Luxembourg Microfinance and Development Fund S.A.	n.d.	10.726.400
Luxembourg Treasury Securities S.A.	100,00%	31.000
Société de la Bourse de Luxembourg S.A.	12,39%	1.756.200
<b>Divers</b>		
Lux Development S.A.	98,25%	245.625
Luxconnect S.A.	99,92%	74.940.000
Luxembourg Congress S.A.	84,00%	210.000
LuxGovSat S.A.	50,00%	15.833.333
Luxtrust S.A.	45,22%	2.394.676
Paul Wurth S.A.	10,98%	1.512.000
SES S.A.	11,58%	74.586.494
SES S.A. FDR	1,32%	8.504.123
Société de développement Agora S.A R.L.	50,00%	50.000
Société de développement Agora S.A R.L. et CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
Société immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	66,41%	11.368.047
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000
Technoport S.A.	75,00%	1.500.000
<b>Total en euros</b>		<b>786.176.097</b>

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

*Tableau 21: Participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la Sécurité sociale*

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
Banque centrale du Luxembourg (BcL)	100%	175.000.000
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467
Entreprise des P&T	100%	631.848.607
Fondation de Luxembourg	50%	2.500.000
Fonds Belval	100%	3.500.000
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.036
InCert G.I.E.	99%	1.909.000
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468
Luxembourg for Business G.I.E.	69%	5.000.000
Luxinnovation G.I.E.	50%	270.870
LuxTram G.I.E.	50%	3.300.000
Office du Ducroire	100%	41.777.397
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	375.000.000
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.879
<b>Total en euros</b>		<b>1.764.380.723</b>

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

La Cour ne tient compte dans ce tableau que des fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale qui ont reçu une dotation en capital de l'Etat et dont la Trésorerie dispose d'informations y relatives. Les fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics mentionnés pour mémoire dans le registre des participations de l'Etat n'ont pas été repris dans ce tableau.

Il est à noter que dans le contexte de la fusion par absorption de Tramway Luxembourg G.I.E. (anciennement LuxTram G.I.E.) par LuxTram S.A., le groupement d'intérêt économique a été dissout sans liquidation et cesse d'exister.

*Tableau 22: 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>
African Development Bank (AfDB)		158.312.462	9.494.430	2.373.608
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%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
European Financial Stability Facility (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
European Investment Bank (EIB)	0,11%	275.054.500	24.532.850	24.532.850
European Stability Mecanism (ESM)	0,25%	1.752.800.000	200.320.000	200.320.000
International Monetary Fund (IMF)	0,18%	524.631.100	131.157.775	131.157.775
Asian Development Bank (ADB)	0,34%	388.935.829	19.489.863	13.268.182
Asian Investment and Infrastructure Bank (AIIB)	0,07%	62.214.220	12.407.140	0
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,11%	177.885.379	8.746.211	8.746.211
International Finance Corporation (IFC)	0,09%	1.909.271	1.909.271	1.909.271
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,12%	1.970.218	374.071	262.039
<b>Total en euros</b>		<b>3.404.633.171</b>	<b>421.304.282</b>	<b>395.442.607</b>

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2015 (aux erreurs d'arrondi près)

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 3.009,19 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (3.404,63 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (395,44 millions d'euros).

### **3.4.2 La 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 4.398,35 millions d'euros au 30 septembre 2015, ce qui représente 8,71% du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 40 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 23: 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
<b>Situation au 30.9.2014</b>			
Arcelor Mittal S.A.	38.965.330	10,93	425.891.057
Aperam S.A.	1.628.266	24,74	40.275.160
BNP Paribas S.A.	12.874.512	52,52	676.169.370
SES S.A.	66.472.493	27,42	840.998.162
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	275,00	27.710.375
			<b>2.011.044.124</b>
<b>Situation au 30.9.2015</b>			
Arcelor Mittal S.A.	38.965.330	4,66	181.656.368
Aperam S.A.	1.628.266	24,08	39.208.645
BNP Paribas S.A.	12.874.512	52,46	675.396.900
SES S.A.	66.472.493	28,08	861.241.006
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	250,05	25.196.288
			<b>1.782.699.208</b>
Variation de la „valeur de marché“ des participations de l'Etat 2014/2015:			-228.344.916
Variation 2014/2015 en %:			<b>-11,35%</b>

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

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une baisse de 11,35% de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois, notamment due à une chute du cours des actions d'Arcelor Mittal S.A.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le Gouvernement avait annoncé sa décision de principe de céder à court ou moyen terme les participations acquises dans le cadre de la crise financière, si les conditions auxquelles une éventuelle cession puisse être réalisée sont acceptables pour le Gouvernement.

Au 30 septembre 2015, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 180 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

### 3.4.3 Les 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 2014 et le 30 septembre 2015.

Tableau 24: Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2014/2015)

Dénomination	Taux de participation en 2014	Valeur nominale de la participation en 2014	Taux de participation en 2015	Valeur nominale de la participation en 2015	Variation par rapport à 2014
Aperam S.A.	2,50%	10.204.970	2,09%	8.528.993	-1.675.977
Cargolux Airlines International S.A.	8,32%	27.217.118	8,32%	38.974.193	11.757.075
Cargolux Airlines International S.A. obligations convertibles 27.3.2015	8,32%	6.403.909	0,00%	0	-6.403.909
LuxTram S.A.	0,00%	0	66,67%	4.000.000	4.000.000
Luxembourg Microfinance and Development Fund S.A.	n.d.	7.291.638	n.d.	10.726.400	3.434.762
LuxGovSat S.A.	0,00%	0	50,00%	15.833.333	15.833.333
SES S.A.	11,58%	73.284.050	11,58%	74.586.494	1.302.444
SES S.A. FDR	1,43%	9.025.100	1,32%	8.504.123	-520.978
Asian Investment and Infrastructure Bank (AIIB)	0,00%	0	0,07%	62.214.220	62.214.220

Source: Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près)

Pour ce qui est des sociétés de droit privé, la Cour met en évidence les principaux changements:

- En octobre 2014, l'Etat et la Ville de Luxembourg ont constitué la société LuxTram S.A. ayant pour mission la planification, l'élaboration, la réalisation et l'exploitation du tramway sur le territoire de la Ville de Luxembourg. La société LuxTram S.A. assure la poursuite des activités du groupement d'intérêt économique Tramway Luxembourg (anciennement LuxTram G.I.E.).
- En février 2015, l'Etat a pris une participation dans le capital de la société LuxGovSat S.A. qui a pour objet l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite à des fins de communication militaires et gouvernementales. La société LuxGovSat S.A. est détenue à parts égales par l'Etat et la société SES S.A.
- En avril 2015, Cargolux Airlines International S.A. a décidé de convertir les obligations convertibles en nouvelles actions ordinaires de la société à un ratio de conversion d'une obligation convertible en une action ordinaire.
- En juin 2015, l'Etat a, dans le cadre de l'augmentation de capital de SES S.A., souscrit 1.041.955 actions B. Les actions souscrites ont été libérées par apport en nature de 416.782 FDR de la société.

En ce qui concerne les institutions financières internationales, la Chambre des députés a voté en date du 13 octobre 2015 le projet de loi n° 6859 relatif à l'adhésion du Grand-Duché de Luxembourg à la Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures (BAII). Le projet de loi autorise le Gouvernement à prendre une participation au capital de la banque par la souscription de 697 actions. Le coût de l'adhésion du Luxembourg à la BAII se chiffre à 69.700.000 USD dont 20%, soit 13.940.000 USD, sont à libérer. Le paiement du montant à libérer s'effectue en cinq tranches identiques.

Par ailleurs, la Trésorerie a procédé à une mise à jour des taux de change au niveau du registre des participations de l'Etat.

### 3.4.4 La gestion des participations de l'Etat

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 centralise l'information financière liée aux participations de l'Etat et en assure la gestion comptable. Chaque participation est gérée par le ministère de tutelle. Il n'y a donc pas de véritable gestion structurée.

Une réflexion générale est de mise en ce qui concerne la politique et la gestion des participations de l'Etat qui constituent une rubrique importante des actifs financiers de l'Etat.

Le programme gouvernemental de 2013 prévoit que „le Gouvernement centralisera les participations de l'Etat au sein d'une structure commune afin d'augmenter l'impact et le levier du portefeuille des

participations étatiques, d'en professionnaliser davantage la gestion et de garantir une gouvernance transparente. Les recettes et dividendes provenant des participations étatiques seront en grande partie réaffectés à des investissements en faveur de l'économie."

Au vu de ce qui précède, la Cour renvoie au modèle français, à savoir l'Agence des participations de l'Etat, décrit dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2013. Cette agence, sous la tutelle du ministre des Finances et des comptes publics et du ministre de l'Economie, de l'industrie et du numérique, incarne la fonction de l'Etat actionnaire et valorise ainsi les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

### 3.5 Les 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 25: 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 31.12.2014</i>
Agora S.à r.l. et Cie	Loi du 1 <sup>er</sup> août 2001 (Art. 2)	50.000.000	0
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II	n.d.	n.a.
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	3.841.914
Cargolux Airlines International S.A.	Loi modifiée du 29 mai 2009 Lettre du 22 décembre 2010	70.000.000	0
Centre de Recherche Public Henri Tudor	Règlement grand-ducal du 31 juillet 1987	3.718.403	0
		366.151	397.206
		212.750	212.750
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2) Convention internationale relative à la constitution d'Eurofima	500.000.000	119.775.000
		10.000.000	0
		80.000.000	80.000.000
		3.200.000	3.200.000
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 6 décembre 1991	4.000.000	3.200.000
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011 (Art. 47)	2.700.000.000	2.190.422.701
Diverses banques de la Place	Loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	393.439.434
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	520.000.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3		28.427.677
			12.497.285
		5.762.000	1.272.203
			9.346.305
			101.769.449
	61.893.294	50.851.047	
	147.126.720	118.111.910	

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2014</i>
		72.751.476	49.980.300
		27.870.133	28.062.563
		5.335.000	0
		3.210.000	0
		12.000.000	0
		89.595.182	24.800.428
		64.292.204	16.505.572
		40.647.557	24.286.098
		62.747.178	32.057.021
		12.000.000	943.567
		145.819.976	20.159.952
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 (Art. 7)	7.500.000	7.103.607
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	160.000.000	11.937.443
			23.991.046
			11.749.629
			2.604.072
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi modifiée du 7 août 1961 Art. 3	19.831.482	0
		8.106.000	0
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	10.000.000
			5.000.000
Fonds national de solidarité	Loi modifiée du 30 juillet 1960	10.000.000	0
Institut Luxembourgeois de Régulation	Loi modifiée du 30 mai 2005	123.000	0
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi modifiée du 28 avril 1998	-	28.500
My Energy G.I.E.		200.000	0
		17.000	17.000
Office du Ducroire	Loi du 24 juillet 1995	n.d.	376.697.200
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	49.579	0
Rockhal	Loi du 26 mai 2004	500.000	0
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	n.d.	599.856
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	3.511.939	3.511.939
	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
Reichert S.A.	Loi modifiée du 29 mai 2009	1.350.000	1.350.000
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 <sup>er</sup> mars 1973	5.800.000	0
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	9.932.180
			4.503.793
<b>Total en euros</b>		<b>6.485.037.024</b>	<b>4.302.586.649</b>

Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près)



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 4.302,59 millions d'euros au 31 décembre 2014. Ce montant est en régression de 149,06 millions d'euros par rapport à 2013.

A noter qu'en 2015, il a été fait appel à la garantie de 1,35 million d'euros accordée à l'entreprise spécialisée dans la fabrication de machines industrielles Reichert S.A. suite à sa déclaration en faillite.

La Cour tient encore à relever qu'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 2016. Ainsi, l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 5.285,36 millions d'euros au 31 décembre 2014, ce qui représente 10,81% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles étaient invoquées.

### 3.6 Conclusions

Depuis quelques années la dette publique affiche une croissance continue. Alors qu'au 30 septembre 2010, la dette de l'Etat luxembourgeois (emprunts et bons du Trésor) se chiffrait à 5.302 millions d'euros, elle s'élève au 30 septembre 2015 à 7.555 millions d'euros. La dette publique future devrait, quant à elle, continuer sa progression pour atteindre quelque 10.333 millions d'euros en 2019.

Malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique, la Cour constate que la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 37% au cours de la période 2014-2019.

Pour ce qui est du Fonds de la dette publique, force est de constater que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs (400 millions d'euros en 2016, 132 millions d'euros en 2017, 700 millions d'euros en 2018 et 200 millions d'euros en 2019) seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat. La Cour constate une tendance à la baisse des dépenses à charge du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts. Cette régression résulte principalement du refinancement des prêts et emprunts venant à échéance au cours de la période 2016-2019 par de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt plus bas. La Cour tient toutefois à relever que les hypothèses du Gouvernement en matière d'évolution des taux d'intérêt paraissent optimistes.

Au niveau des participations de l'Etat cotées en bourse, celles-ci ont connu une baisse de 11,35% de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois, notamment due à une chute du cours des actions d'Arcelor Mittal S.A.

Finalement, il échet de remarquer que l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat, s'est élevé à 5.285,36 millions d'euros au 31 décembre 2014. Il ne faut pas oublier que ces garanties pourraient affecter significativement les finances publiques dans un scénario défavorable.

\*

## 4 COMMENTAIRE DU BUDGET DES RECETTES

### 4.1 Considérations générales

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2015, la Cour avait formulé un certain nombre de constatations et de recommandations ayant trait à la mise en place d'un comité de prévision et pour lequel un règlement ministériel devait fixer sa composition, son fonctionnement et ses missions.

Or, la Cour se doit de constater qu'un tel règlement fait toujours défaut.

Etant donné que les chiffres inscrits au projet de budget 2016 (recettes et dépenses) se basent largement sur les travaux du comité de prévision, la Cour reste d'avis que les résultats des travaux de prévision du comité devraient être communiqués à la Chambre des députés.

Concernant les prévisions budgétaires de l'Administration des Contributions directes, présentées le 20 octobre 2015 à la Commission des Finances et du Budget, la Cour déplore le fait que les chiffres relatifs à l'exécution du budget de l'exercice en cours font défaut. La Cour donne à considérer que ces chiffres ont toujours constitué une source d'information utile pour confirmer ses propres estimations.

Dans ce qui suit, la Cour commente d'abord l'évolution générale des recettes budgétaires, ensuite, la dépendance en matière de recettes par rapport au secteur financier ainsi que la fragilité de certaines catégories de recettes (TVA du commerce électronique, accises liées à la vente de carburants) et, finalement, les hypothèses de croissance de certaines catégories d'impôts directs et indirects et leurs particularités.

#### **4.2 L'évolution des recettes budgétaires**

Suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le budget des recettes est subdivisé en budget des recettes courantes et budget des recettes en capital.

Les recettes courantes se composent de recettes fiscales établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des Contributions directes, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des Douanes et Accises) ainsi que de recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participations et recettes domaniales).

Les recettes en capital comprennent les produits d'emprunts, de bons et de certificats du Trésor, différentes recettes telles que les produits de vente d'immeubles et de participations de l'Etat ainsi que les droits de succession.

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2016 table sur 13.066,6 millions d'euros, soit une progression de 689,0 millions d'euros ou de 5,6% par rapport au budget voté 2015.

Comparées au compte général 2014, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient augmenter de 845,1 millions d'euros, soit 6,9%.

Tableau 26: Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2013		Compte général 2014		Budget voté 2015		Projet de budget 2016		Variation projet de budget 2016/ budget voté 2015		Variation projet de budget 2016/ compte général 2014	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	5.954.481.371	52,40	6.226.705.528	51,31	6.827.181.405	55,49	7.221.230.595	55,65	394.049.190	5,77	994.525.067	15,97
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	3.767.568.048	33,15	4.113.723.100	33,90	3.782.535.817	30,74	4.080.479.821	31,45	297.944.004	7,88	-33.243.279	-0,81
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1.255.983.165	11,05	1.418.302.398	11,69	1.332.575.500	10,83	1.277.425.020	9,84	-55.150.480	-4,14	-140.877.378	-9,93
dont												
Part UE/BL**	918.805.716	73,15	1.066.587.161	75,20	987.000.000	74,07	945.139.020	73,99	-41.860.980	-4,24	-121.448.141	-11,39
Total des recettes fiscales (1)*	10.978.032.583	96,61	11.758.731.027	96,90	11.942.292.722	97,06	12.579.135.436	96,94	636.842.714	5,33	820.404.409	6,98
Total des recettes non fiscales (2)*	385.594.563	3,39	376.108.861	3,10	362.250.826	2,94	397.216.936	3,06	34.966.110	9,65	21.108.075	5,61
Total des recettes courantes (1) + (2)***	11.363.627.146	78,38	12.134.839.887	99,29	12.304.543.548	99,41	12.976.352.372	99,31	671.808.824	5,46	841.512.485	6,93
Total des recettes en capital (3)***	3.134.285.259	21,62	86.660.239	0,71	73.043.900	0,59	90.214.500	0,69	17.170.600	23,51	3.554.261	4,10
dont												
Droits de succession	75.568.784		74.036.404		60.000.000		70.000.000					
Vente de bâtiments	10.858.469		1.230.677		4.500.000		12.000.000					
Emprunt nouveau	3.036.562.000		0		100		100					
Vente de participations	2.300.000		1.503.140		1.000		1.000					
<b>Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)</b>	<b>14.497.912.406</b>	<b>100,00</b>	<b>12.221.500.126</b>	<b>100,00</b>	<b>12.377.587.448</b>	<b>100,00</b>	<b>13.066.566.872</b>	<b>100,00</b>	<b>688.979.424</b>	<b>5,57</b>	<b>845.066.746</b>	<b>6,91</b>

\* Part en % dans le total des recettes courantes

\*\* Part en % dans le total des recettes provenant de droits de douanes et d'accises

\*\*\* Part en % dans le total des recettes budgétaires

#### 4.2.1 Recettes courantes

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 33\*), „les prévisions de recettes courantes pour 2015 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir, de même que des mesures prises dans le cadre de la consolidation des finances publiques.“

En 2016, les recettes courantes s'élèveront, selon le Gouvernement, à 12.976,4 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 671,8 millions d'euros par rapport à 2015. Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 636,8 millions d'euros (+5,3%). Les recettes non fiscales connaîtront également une augmentation estimée à 35,0 millions d'euros (+9,6%) pour se chiffrer à 397,2 millions d'euros.

##### 4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2016 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 12.579,1 millions d'euros, soit une progression de 5,3% par rapport au budget voté 2015 et de 7% par rapport au compte général de 2014.

Les recettes fiscales de l'exercice 2016 peuvent être ventilées à raison de 7.221,2 millions d'euros entre impôts directs, 4.080,5 millions d'euros d'impôts indirects et 1.277,4 millions d'euros de droits de douanes et d'accises.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau assez stable au cours des années 2013 à 2016, évoluant autour de 97%.

Selon les prévisions budgétaires pour 2016, la quote-part des impôts directs peut être estimée à 57,4% dans le total des recettes fiscales. La quote-part des impôts indirects, comprenant les droits de douane et d'accises, s'élève dès lors à 42,6%.

##### Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 7.221,2 millions d'euros, soit +16% (994,5 millions d'euros) par rapport au compte général de 2014 et de +5,8% (394,1 millions d'euros) par rapport au budget voté 2015.

Le produit estimé de ces impôts pour 2016 se répartit de la façon suivante:

Tableau 27: Evolution des impôts directs

Impôts directs	BV 2015 (en millions)	PB 2016 (en millions)	Variation BV2015/PB2016	
			en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	741,0	755,0	+14,0	+1,9
Impôt sur le revenu des collectivités	1.592,0	1.569,0	-23,0	-1,4
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.330,0	3.564,5	+234,5	+7,0
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	260,0	+20,0	+8,3
Impôt sur la fortune	285,0	430,0	+145,0	+50,9
Autres impôts directs	639,2	642,7	+3,5	+0,5
<b>Total</b>	<b>6.827,2</b>	<b>7.221,2</b>	<b>+394,0</b>	<b>+5,8</b>

Sources: ACD, budget voté 2015, projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devraient se chiffrer respectivement à 1.569 mil-

lions d'euros, soit une baisse de 23 millions d'euros (-1,4%), et à 3.564,5 millions d'euros, soit une augmentation de 234,5 millions d'euros (+7,0%) en 2015.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2016, le projet de budget table sur une augmentation de 14 millions d'euros par rapport au budget voté 2015, soit +1,9%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 260 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit une augmentation de 20 millions d'euros (+8,3%) par rapport au budget voté 2015.

Le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 430 millions d'euros en 2016, soit une progression considérable de presque 51% ou de 145 millions d'euros. Dans ce contexte, la Cour renvoie au paragraphe ayant trait à l'estimation des principales catégories d'impôts directs et indirects.

Les autres impôts directs, dont notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques, l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, devraient connaître une progression globale de 0,5% (3,5 millions d'euros).

Il est à noter que la directive épargne de l'UE est venue à échéance au 31 décembre 2014. Au courant de 2013, le Luxembourg avait déjà décidé d'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 l'échange automatique d'informations sur les paiements d'intérêts aux contribuables non résidents. Il s'ensuit qu'aucun montant n'est inscrit au projet de budget 2016 (déchet fiscal de +/- 40 millions d'euros).

#### Impôts indirects

Suivant le tableau ci-dessous, le produit net de la TVA pour 2016 est estimé à 2.776,1 millions d'euros. Il s'agit d'une hausse de 2,7% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2015. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 945,1 millions d'euros, soit une diminution de 4,2% par rapport au budget voté 2015.

En 2016, l'augmentation globale de 242,8 millions d'euros (+4,8%) au titre des impôts indirects provient pour 86% de la plus-value de recettes de la taxe d'abonnement de 205,5 millions d'euro. Les recettes relatives aux droits d'enregistrement sont censées augmenter respectivement de 14,8 millions d'euros alors que les recettes envisagées des autres impôts indirects sont évaluées à 453,9 millions d'euros pour l'année à venir, soit une diminution de 8,6 millions d'euros ou de 1,9%.

Tableau 28: Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2015 (en millions)	Projet de budget 2016 (en millions)	Variation CP2015/PB2016	
			en millions	en %
Recettes nettes de TVA	2.703,1	2.776,1	+73,0	+2,7
Recettes communes de l'UEBL	987,0	945,1	-41,9	-4,2
Taxe d'abonnement	789,0	994,5	+205,5	+26,0
Droits d'enregistrement	173,5	188,3	+14,8	+8,5
Autres impôts indirects	462,5	453,9	-8,6	-1,9
<b>Total</b>	<b>5.115,1</b>	<b>5.357,9</b>	<b>+242,8</b>	<b>+4,8</b>

Sources: AED, budget voté 2015, projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes inscrites au budget voté 2015 et au projet de budget 2016 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

Tableau 29: Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects entre 2010-2016

	Impôts directs				Impôts indirects			
	Impôt sur le revenu des collectivités (*)		Impôt retenu sur les traitements et salaires (*)		Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)		Part dans les recettes communes de l'UEBL	
	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %
CG 2010	1.459,5	30,0	2.114,5	43,5	2.025,7	49,0	974,5	23,6
CG 2011	1.573,8	28,8	2.314,2	42,3	2.233,4	49,3	977,9	21,8
CG 2012	1.536,9	27,1	2.470,5	46,3	2.499,4	50,9	990,8	21,4
CG 2013	1.496,5	25,1	2.772,3	46,6	2.815,5	56,0	918,9	18,3
CG 2014	1.475,5	23,7	3.012,6	48,4	3.023,2	54,7	1.066,6	19,3
BV 2015	1.592,0	23,6	3.330,0	49,4	2.703,1	52,8	987,0	19,3
PB 2016	1.569,0	21,7	3.564,5	49,3	2.776,1	51,8	945,1	17,6

(\*) Après déduction impôt de solidarité

Sources: compte général 2010-2014, projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

L'évolution globalement positive de ces catégories d'impôts s'explique principalement par le développement des activités dans le domaine du commerce électronique du moins jusqu'en 2014, l'évolution favorable de l'emploi et de la masse salariale en découlant ainsi qu'un recours important aux soldes d'impôt en provenance notamment des collectivités du secteur financier.

Pour ce qui est de l'évolution des principales recettes d'impôts des exercices 2014 à 2016, la Cour renvoie au point 4.4 du présent avis où ces recettes sont examinées de manière plus détaillée.

#### 4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2016, les recettes non fiscales sont évaluées à 397,2 millions d'euros, soit 3,1% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (3 millions d'euros), des recettes domaniales (90,4 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (126 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (P&T: 20 millions d'euros, BCEE: 40 millions d'euros).

Comparées au budget voté 2015, les recettes non fiscales devraient augmenter de 35 millions d'euros (9,7%) en 2016.

#### 4.2.2 Recettes en capital

Pour 2016, les recettes en capital sont fixées à 90,2 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 70 et 12 millions d'euros.

Il convient de relever que, suivant l'article 44 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement est autorisé d'émettre des emprunts nouveaux pour un montant global maximum de 1.500 millions d'euros, dont 200 millions pour le Fonds du rail et 150 millions d'euros pour le Fonds des routes. Le solde de 1.150 millions d'euros servira au financement des investissements de l'Etat et au financement des participations de l'Etat dans le capital d'organismes nationaux et internationaux ainsi que de marge de manœuvre en cas de besoin de financement inattendu.

### 4.3 Analyse des recettes fiscales en provenance du secteur financier, du „tourisme à la pompe“ et du commerce électronique

Dans ce qui suit, la Cour entend mettre en évidence la dépendance en matière de recettes fiscales par rapport au secteur financier et la fragilité de certaines catégories d'impôts.



### 4.3.1 Le secteur financier

Le secteur financier est, depuis des décennies, le secteur le plus dynamique de notre économie.

A cet égard, la Commission européenne avait noté dans son évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité du Luxembourg pour 2014 que „la forte dépendance de l'économie par rapport aux services financiers va de pair avec un risque intrinsèque de surexposition à un seul secteur et il est dans l'intérêt du Luxembourg que le pays diversifie son économie“. Ces remarques gardent toute leur pertinence.

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

Le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier entre 2010 et 2014 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

Tableau 30: Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2010	1.520,3	950,6	2.168,7	567,3	287,8	91,3	208,4	157,1	1.766,3	42,2%
2011	1.656,7	1.209,3	2.415,7	603,6	303,9	144,0	256,0	175,9	2.132,8	46,0%
2012	1.617,8	1.158,5	2.578,8	631,5	301,3	126,5	267,5	180,7	2.097,2	44,0%
2013	1.609,1	1.159,4	2.987,4	716,9	232,8	101,2	269,4	220,3	2.197,8	43,1%
2014	1.586,6	1.138,0	3.246,3	769,1	255,9	112,2	274,0	222,7	2.242,0	41,8%

(\*) Avant déduction impôt de solidarité

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

Le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 2.242 millions d'euros, soit 41,8% en 2014 pour les seules catégories d'impôts figurant au tableau.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées entre 2011 et 2014.

Tableau 31: Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC (*)	RTS (*)	Capitaux	Fortune
2011	73,0	25,0	47,4	68,7
2012	71,6	24,5	42,0	67,5
2013	72,1	24,0	43,5	81,8
2014	71,7	23,7	43,9	81,3

(\*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2014, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 71,7% (1.138 millions d'euros). Pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires, elle s'établit à 23,7%.

La part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux et de l'impôt sur la fortune était respectivement de 43,9% et de 81,3% en 2014.

La Cour note que la part relative du secteur financier dans les recettes présentées ci-dessus reste assez stable entre 2013 et 2014.

Le tableau suivant renseigne sur la part du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs.

*Tableau 32: Part relative du secteur financier dans les recettes fiscales et les impôts directs (en %)*

	<i>Recettes fiscales</i>	<i>Impôts directs</i>	<i>Secteur financier</i>	<i>Part dans les recettes fiscales (%)</i>	<i>Part dans les impôts directs (%)</i>
2011	9.805,1	5.442,5	2.132,8	21,7	38,5
2012	10.255,4	5.572,6	2.097,2	20,5	37,6
2013	10.978,0	5.954,5	2.197,8	20,0	36,9
2014	11.758,7	6.226,7	2.242,0	19,1	36,0
2015*	11.942,3	6.827,2	2.440,0	20,4	35,7
2016*	12.579,1	7.221,2	2.600,0	20,7	36,0

Source: Administration des Contributions directes, Comptes généraux 2011-2014, Projet budget 2016; *tableau*: Cour des comptes

\* Estimation de la Cour: Moyenne de la part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (IRC, RTS, CAP, FOR) au cours des années 2011 à 2014 appliquée aux montants inscrits au budget voté 2015 et au projet de budget 2016.

Il ressort du tableau ci-dessus que la part du secteur financier peut être estimée à plus de 20% dans les recettes fiscales et entre 35-36% dans les impôts directs au cours des années 2015 et 2016.

Au sein du secteur financier, une augmentation importante de la part relative des sociétés de participation financière (SOPARFI) au cours des années 2011-2014 peut être constatée tel qu'il ressort du tableau ci-dessous.

*Tableau 33: Société de participation financière (SOPARFI) (en % des impôts en provenance du secteur financier)*

	<i>IRC</i>	<i>RTS</i>	<i>FOR</i>	<i>ICC</i>
2011	25,5	7,5	77,9	18,3
2012	24,9	8,3	63,6	20,0
2013	31,1	9,4	63,2	23,2
2014	39,3	10,6	69,7	30,0

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

Ainsi, par exemple, 39,3% des 1.138 millions d'euros encaissés au titre de l'IRC du secteur financier en 2014 proviennent des SOPARFI, soit 446,8 millions d'euros.

La Cour ne peut pas se prononcer sur la part des SOPARFI dans l'impôt retenu sur les revenus de capitaux à défaut d'informations en la matière.

Concernant les activités boursières, le rendement de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés est présenté au tableau suivant.

*Tableau 34: Taxe d'abonnement (en millions d'euros)*

<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
618	612	691	770,5	789	994,5

Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Comptes généraux 2011-2014, Projet budget 2016; *tableau*: Cour des comptes

Ainsi, la part du secteur financier dans les recettes fiscales se présente comme suit:

Tableau 35: Part du secteur financier dans les recettes fiscales (en %)

2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
28,1	26,4	26,3	25,6	27,0	28,6

Source: Administrations fiscales, Comptes généraux 2011-2014, Projet budget 2016; tableau: Cour des comptes

\* Estimation de la Cour

Il se dégage du tableau ci-dessus que la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales peut être estimée respectivement à 27% pour 2015 et à plus de 28,6% pour 2016.

Enfin, il y a lieu de relever également l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'impôt commercial communal. Au cours des années 2011 à 2014, le produit de cet impôt s'est élevé à plus de 600 millions d'euros en moyenne dont 70% des recettes ont été générées par le secteur financier, soit quelque 424 millions d'euros.

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

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2015, la Cour avait noté qu'elle „n'est pas en mesure d'analyser les effets des régulations des activités financières mises en œuvre dernièrement et leurs incidences sur les recettes fiscales de l'Etat. Toutefois, elle donne à considérer que les activités du secteur bancaire luxembourgeois en 2013 représentent 16 fois le PIB en valeur. L'introduction projetée de l'échange automatique d'informations sur les revenus d'intérêts encaissés par les non-résidents à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ainsi que l'élargissement du champ d'application de l'échange automatique, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, sur les dividendes et les plus-values perçus directement ou indirectement en 2016 ainsi que sur le solde des comptes bancaires aura à terme des répercussions sur la gestion des actifs financiers, sur l'emploi bancaire et ainsi sur les autres secteurs économiques. Le secteur financier devrait dès lors connaître un rythme de croissance plus faible au cours des prochaines années à moins que le développement d'autres activités du secteur bancaire puisse compenser cette tendance baissière. Il s'agit d'évaluer dès maintenant les conséquences d'un tel scénario sur les finances publiques et sur notre économie.“ Ces considérations sont toujours d'actualité.

#### 4.3.2 Le „tourisme à la pompe“

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2015, la Cour avait noté que le ministère de l'Environnement avait commandé une étude de faisabilité économique dont l'objectif serait d'évaluer l'impact à moyen et long terme de la „sortie virtuelle“ du tourisme à la pompe et les possibilités d'introduire un droit d'accises sur l'électricité à usage de la mobilité.

Suivant les renseignements dont dispose la Cour, l'étude en question serait terminée mais n'est pas encore rendue publique. Elle ne prendrait pas en compte les recettes fiscales générées par la vente de produits autres que le carburant (produits alcooliques et de tabacs) dans les stations de service.

La Cour réitère sa position en matière de „tourisme à la pompe“ dans le sens que les recettes fiscales générées par la vente de produits alcooliques et de tabacs aux non-résidents à l'occasion de leur passage à la station de service devraient être prises en considération afin d'évaluer de manière pertinente la part globale du „tourisme à la pompe“.

La Cour avait présenté l'année passée un certain nombre de particularités en matière de ventilation de la consommation de carburant (diesel et essence) entre professionnels du secteur des transports, résidents et non-résidents.

Etant donné qu'il n'y a pas eu de changement dans la répartition de la consommation de carburant<sup>4</sup>, la Cour entend présenter ci-après les parts payées (accises et TVA) par les différents groupes de consommateurs en prenant en considération le relèvement du taux de TVA de 15 à 17% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur le carburant. Les taux d'accises n'ont connu aucune modification.

4 Concernant le diesel: 65% de la consommation concerne le transport professionnel (camionneurs); 35% sont consommés à raison de 25% par les résidents et à raison de 75% par les non-résidents (90% frontaliers, 5% transit et 5% „tourisme“).

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

En 2014, les consommations de diesel et d'essence se sont chiffrées respectivement à 2.084,9 et 416,4 millions de litres, soit une diminution identique de 3,3% par rapport à 2013 pour ces deux produits de carburants. A noter que par rapport à 2012, la diminution est évaluée respectivement à 6,7 et 10,3%.

Le tableau suivant présente les parts payées en 2014 par les différents groupes de consommateurs compte tenu d'un taux de TVA de 15%.

Tableau 36: Recettes fiscales des consommateurs (en millions d'euros)

2014	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	Professionnels et non-résidents	
Accises	128,5	454,0	308,4	<b>890,9</b>	762,4	85,6%
TVA (15%)	45,1	-	110,6	<b>155,7</b>	110,6	71,0%
<b>Total</b>	<b>173,6</b>	<b>454,0</b>	<b>419,0</b>	<b>1.046,6</b>	<b>873,0</b>	<b>83,4%</b>

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

Il résulte du tableau ci-dessus que l'Administration concernée a encaissé 1.046,6 millions d'euros en matière d'accises et de TVA en 2014. Compte tenu de l'absence d'une définition officielle de ce qu'on entend par „tourisme à la pompe“, la Cour a considéré dans ses calculs les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports comme pouvant être la population à qualifier de „touristes à la pompe“. Dès lors, 83,4% des recettes fiscales ont été payées par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports, soit 85,6% des recettes d'accises et 71% des recettes de TVA.

Le tableau suivant présente les mêmes calculs en prenant en considération une consommation estimée de 1.964,7 millions de litres de diesel et de 399,4 millions de litres d'essence pour 2015 et le relèvement du taux de TVA de 15 à 17% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Tableau 37: Recettes d'accises et de TVA sur le carburant (en millions d'euros)

2015	Résidents	Professionnels	Non-résidents	Total	Professionnels et non-résidents	
Accises	122,2	427,8	292,7	<b>842,7</b>	720,5	85,5%
TVA (17%)	47,7	-	116,9	<b>164,6</b>	116,9	71,0%
<b>Total</b>	<b>169,9</b>	<b>427,8</b>	<b>409,6</b>	<b>1.007,3</b>	<b>837,4</b>	<b>83,1%</b>

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

Le montant total estimé des recettes sur le carburant (accises et TVA) se chiffre à 1.007,3 millions d'euros pour 2015. La part payée par les non-résidents privés et les professionnels du secteur des transports s'établit à 83,1%, soit un pourcentage presque identique à celui constaté en 2014.

Compte tenu de la consommation de carburant en diminution de 3,3% pour 2015 et de la majoration du taux de TVA de deux points de pourcentage, la Cour estime à 39,3 millions d'euros (-48,2 millions d'euros d'accises et +8,9 millions d'euros de TVA) le déchet fiscal en matière de carburant dont 35,6 millions d'euros peuvent être attribués aux non-résidents privés et aux professionnels du secteur des transports.

Les raisons de la diminution de la consommation de carburant sont multiples. Dans son avis de l'année passée, la Cour avait, entre autres, noté le progrès technologique au niveau de la construction de moteurs plus économes en carburant comme facteur explicatif.

Si la majoration du taux de TVA n'est pas la cause de la diminution de carburant, celle-ci serait plutôt due à un changement de comportement des professionnels du secteur des transports. Ainsi, les grandes sociétés de transports belges qui ont installé sur leur terrain des citernes d'une contenance de +/- 40.000 litres de diesel de la société peuvent bénéficier d'une remise exceptionnelle de la part des sociétés pétrolières lors d'une commande de 40.000 litres. Vu que les sociétés belges peuvent en plus demander le remboursement des accises appliquées au biodiesel, la Belgique peut appliquer un taux d'accises de 330 euros/1.000 litres, soit le taux communautaire minimum. Compte tenu de ces éléments, l'avantage du différentiel de prix entre la Belgique et le Luxembourg n'existe plus.

Etant donné que le carburant est beaucoup moins cher en Belgique, les transporteurs néerlandais s'approvisionnent auprès des stations de service belges installées au long de la frontière. Ils n'ont plus nécessairement besoin de traverser notre pays pour se rendre à une station de service luxembourgeoise.

### 4.3.3 Le commerce électronique

Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2015, la Cour avait présenté l'évolution des recettes de TVA en provenance du secteur du commerce électronique ainsi que sa part relative dans les impôts indirects et dans les recettes fiscales de 2009 à 2015.

Ainsi pour l'exercice en cours, le déchet fiscal a été évalué à plus de 700 millions d'euros dû au changement de régime de TVA du commerce électronique.

Si l'Administration concernée avait encore estimé en 2014 les recettes de TVA du commerce électronique pour 2015 à 458,1 millions d'euros, une nouvelle estimation effectuée au mois d'octobre 2015 table sur 422 millions d'euros pour 2015.

Le tableau suivant présente les recettes de TVA du commerce électronique entre 2014 à 2016 ainsi que leur part relative dans les impôts indirects et dans les recettes fiscales.

	<i>Recettes TVA commerce électronique (en millions d'euros)</i>	<i>Part dans les impôts indirects (en %)</i>	<i>Part dans les recettes fiscales (en %)</i>
2014	1.076,6	26,2	9,2
2015*	422,0	11,2	3,5
2016*	450,0	11,0	3,6

Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines; *tableau*: Cour des comptes

\* Estimations AED

Selon, les prévisions de l'Administration concernée ces recettes de TVA devraient se chiffrer à 450 millions d'euros<sup>5</sup> pour 2016. Leur part dans les impôts indirects et dans les recettes fiscales s'élèverait respectivement à 11,0% et 3,6%.

A ce sujet, le Conseil de l'Union européenne a noté dans le cadre de ses recommandations du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015 que „La chute attendue des recettes de la taxe sur la consommation liée à la modification de la réglementation du commerce électronique met en évidence la fragilité d'une partie au moins des recettes fiscales. Afin de mieux assurer la prévisibilité de ces dernières, il est encore possible d'élargir l'assiette fiscale et d'harmoniser la fiscalité, en particulier en revoyant le niveau d'imposition actuellement peu élevé des biens immobiliers et en ayant davantage recours à d'autres sources, notamment la fiscalité environnementale. Les travaux préparatoires pour une réforme fiscale globale (devant entrer en vigueur en 2017) ont débuté.“.

Les recettes estimées en la matière pendant la phase transitoire doivent être considérées avec prudence dans la mesure qu'il n'est pas établi que les entreprises concernées restent au Luxembourg.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que quelque 38% des recettes fiscales (4,5 milliards d'euros) pour 2015 proviennent des trois secteurs analysés. La part provenant de ces trois secteurs dans les recettes fiscales se chiffre à:

<i>Secteur financier</i>	<i>Tourisme à la pompe *</i>	<i>Commerce électronique</i>
27,0%	7,0/3,4%	3,5%

Source: Administrations fiscales; *tableau*: Cour des comptes

\* Avec respectivement sans les professionnels du secteur des transports

<sup>5</sup> Le système actuel d'imposition sera aboli en 2019. Il est prévu que 30% des recettes de TVA du commerce électronique reviennent au Luxembourg pour les années 2015-2016. Seulement 15% de ces mêmes recettes restent acquises pour le Luxembourg pour les années 2017-2018.

#### 4.4 Estimations effectuées par la Cour

##### *Evolution des recettes estimées de l'exercice 2014*

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2014, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2015, avaient dégagé une moins-value de 142 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2014, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une moins-value de 139 millions d'euros.

##### *Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2015 et hypothèses de croissance pour 2016.*

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2016, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2015. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2015, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir:

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

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années les plus représentatives de 2008 à 2014 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2015.

Pour 2015, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de recettes de 276 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2015. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2015 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2016.

*Tableau 38: Estimations de la Cour pour 2015 et hypothèses de croissance pour 2016*

	<i>Données gouvernementales</i>			<i>Estimations de la Cour</i>			<i>Projet de budget 2016</i>	<i>Hypothèse 2016</i>
	<i>Budget voté 2015</i>	<i>Recettes effectives au 30 sept. 2015</i>	<i>Taux de réalisation 30 sept./ budget voté</i>	<i>Recettes estimées au 31 déc. 2015</i>	<i>Ecarts estimations/ budget voté 2015</i>	<i>Ecart estimé</i>		
	<i>en mio €</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>	<i>en mio €</i>	<i>en mio €</i>	<i>en %</i>		
Collectivités	1.592	1.142	71,7	1.541	-51	-3,2	1.569	1,8
Assiette	741	519	70,0	707	-34	-4,6	755	6,8
Traitements	3.330	2.341	70,3	3.179	-151	-4,5	3.565	12,1
Capitaux	240	249	103,7	356	116	48,4	260	-27,0
Fortune	285	281	98,7	374	89	31,1	430	15,1
TVA	3.327	2.574	77,4	3.445	118	3,5	3.363	-2,4
Enregistrement	174	158	90,9	219	45	26,2	188	-14,0
Abonnement	789	695	88,1	933	144	18,2	995	6,6
<b>Total</b>	<b>10.478</b>	<b>7.960</b>	<b>83,9</b>	<b>10.754</b>	<b>276</b>		<b>11.125</b>	<b>3,5</b>

Sources: budget 2015, projet de budget 2016; *tableau*: Cour des comptes



A l'image des années précédentes, le modèle de calcul de la Cour continue à mettre en évidence certaines particularités comptables indépendantes de l'évolution de la conjoncture économique. Ces particularités peuvent conditionner de manière importante la réalité des encaissements affichés, hypothéqués par des dettes et créances fiscales non reflétées dans la comptabilité budgétaire.

Il est à noter qu'un impôt établi sur les revenus d'une année „t“ n'est pas systématiquement perçu au cours de l'année „t“. Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours de périodes ultérieures à concurrence des montants enrôlés. Dans ce contexte, certains impôts traînent sur des périodes plus ou moins longues des soldes à encaisser. D'autres impôts perçus comprennent des montants dont une partie est destinée à être remboursée ultérieurement (TVA p. ex.).

A l'image des années précédentes, la Cour a inclus dans son champ d'analyse les recettes communales, à savoir le Fonds communal de dotation financière ainsi que l'impôt commercial communal.

#### 4.4.1 Impôt sur le revenu des collectivités

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

Après une dernière hausse importante en 2011, le recours aux soldes d'impôt a sensiblement baissé de 2011 à nos jours.

Tableau 39: Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances

Années	2011	2012	2013	2014	2015*	2016**
Recours aux soldes	643,3	536,8	358,7	222,8	270,9	257,7
Avances	930,6	1.000,0	1.137,7	1.252,7	1.270,4	1.311,3
<b>Total</b>	1.573,9	1.536,8	1.496,4	1.475,5	1.541,3	1.569,0
<b>Variation recours aux soldes</b>	<b>12,7%</b>	<b>-16,6%</b>	<b>-33,2%</b>	<b>-37,9%</b>	<b>21,6%</b>	<b>-4,9%</b>
<b>Variation avances</b>	<b>4,7%</b>	<b>7,5%</b>	<b>13,8%</b>	<b>10,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>3,2%</b>
<b>Variation PIB (valeur)</b>	<b>6,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>6,8%</b>	<b>5,1%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,9%</b>

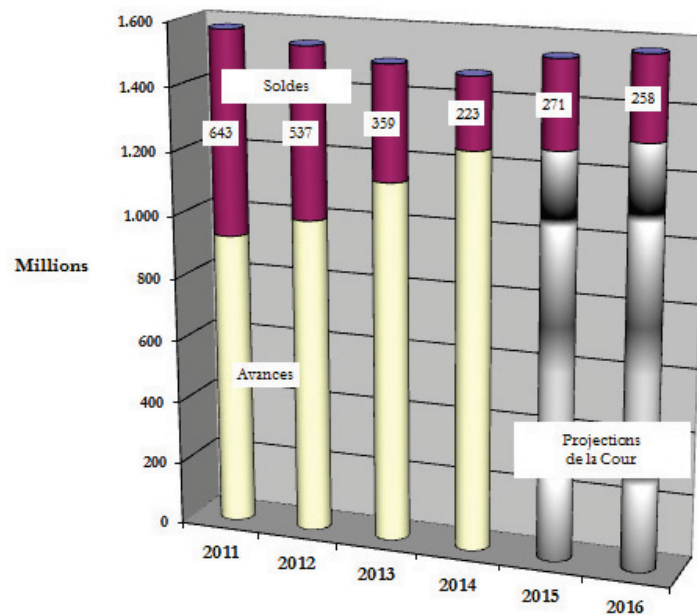
(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Source: Administration des Contributions directes, (\*) Estimation Cour des comptes, (\*\*) Projet de budget, Statec; tableau: Cour des comptes

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2014 (1.475 millions d'euros) est resté en retrait par rapport aux 1.520 millions d'euros prévus au budget voté 2014.

La Cour estime à 1.541 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2015, soit une moins-value de 3,2% par rapport aux 1.592 millions d'euros inscrits au budget voté de 2015. Sachant que le montant des avances fixées par l'Administration devrait atteindre les 1.270 millions d'euros (hors impôt solidarité), il en résulte un recours aux soldes de 271 millions d'euros, soit une augmentation de 21,6% par rapport à 2014.

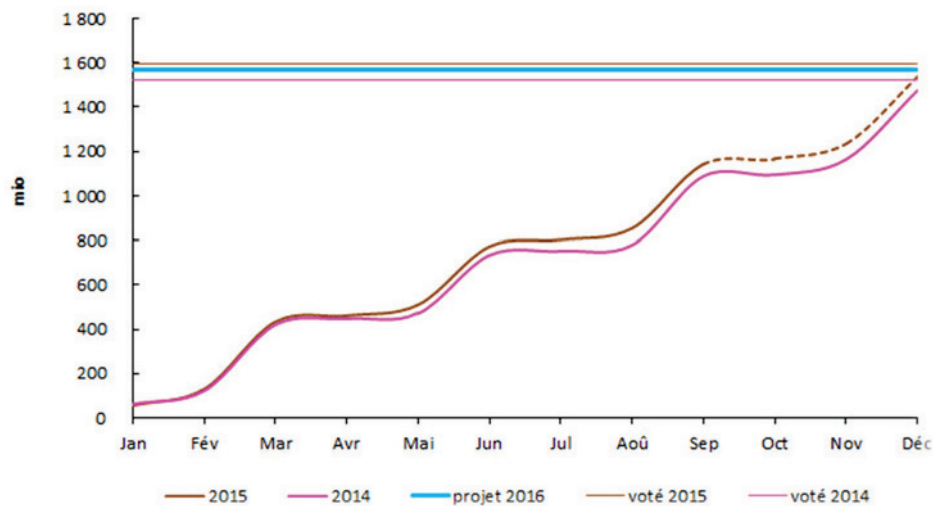
Graphique 40: Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)



Graphique: Cour des comptes

En 2016, le recours aux soldes devrait diminuer de 4,9% si on tient compte des prévisions budgétaires.

Graphique 41: Impôt sur le revenu des collectivités



Graphique: Cour des comptes

Avec une hypothèse de croissance de 1,8% par rapport aux estimations de la Cour pour 2015, la prévision au titre de l'IRC pour 2016 peut paraître raisonnable. Compte tenu d'une augmentation de 3,2% des avances à encaisser pour l'exercice 2016, la prévision de 1.569 millions d'euros inscrite au projet de budget repose sur un recours aux soldes d'impôt de 258 millions d'euros.

Toutefois, suivant les informations de l'Administration concernée, cet impôt connaîtra, en 2016, un déchet de quelque 130 millions d'euros en raison d'une modification législative (doc. parl. n° 6891). Il est prévu, entre autres, d'abroger, à partir de l'année d'imposition 2016, l'article 174, alinéa 6 L.I.R. ayant établi un IRC minimum et de modifier l'imposition minimale en matière de l'impôt sur la fortune avec effet à partir de la prochaine assiette au 1<sup>er</sup> janvier 2016. En faisant abstraction de ce déchet, le

projet de budget table sur une hypothèse de croissance de 9,6% difficilement réconciliable avec l'augmentation de 3,9% du PIB en valeur prévue pour 2016.

#### 4.4.2 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006.

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues provient du secteur financier, soit 81,3% en 2014. Quelque 70% de ces recettes sont générées par les sociétés de participation financière (SOPARFI).

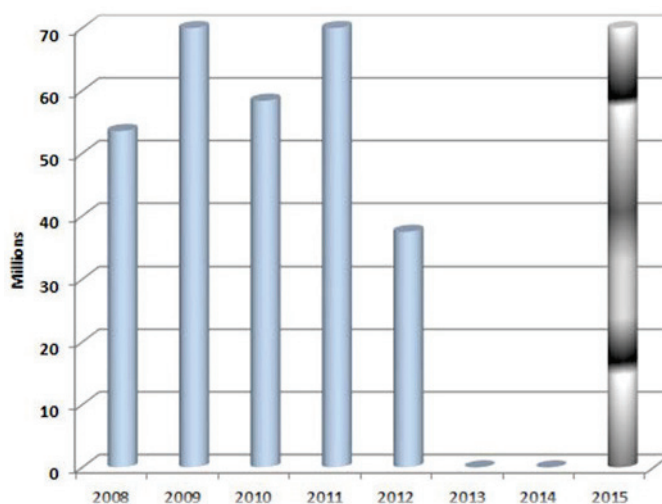
A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances, ce qui a pour effet que cet impôt dépasse systématiquement les prévisions budgétaires.

Il est cependant à noter que la proportion des soldes devient moindre à partir de 2011 pour se situer à quelque 50% en 2014.

Les données disponibles pour cet impôt ne permettent cependant pas une analyse approfondie sachant que le rythme de traitement des dossiers par l'Administration concernée est lié à celui de l'IRC. Et pourtant, une telle analyse s'imposerait d'autant plus que les réformes successives n'ont conduit qu'à un affaissement limité des avances.

Il est impossible de savoir si les avances ont été adaptées de manière appropriée, si les allègements fiscaux ont eu l'effet escompté ou si les entreprises ont préféré payer l'IF aux dépens d'investissements nouveaux déductibles.

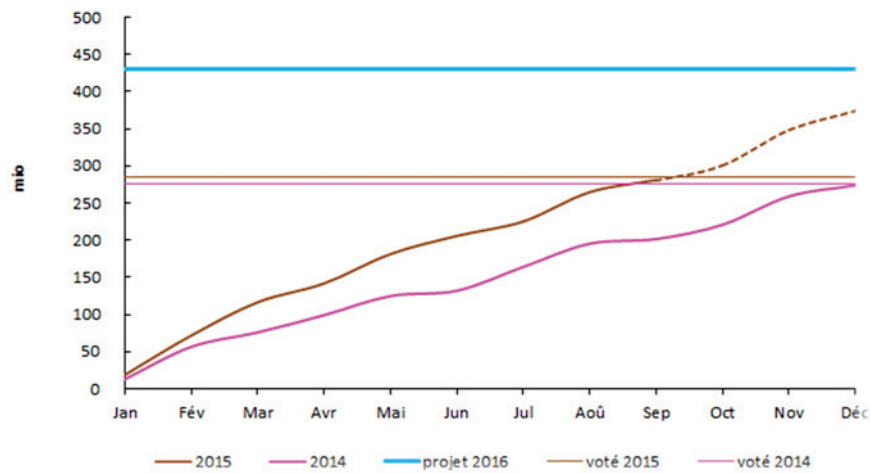
Graphique 42: Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune



Graphique: Cour des comptes

Pour l'année 2015, la Cour estime à 374 millions d'euros le produit de cet impôt, réalisant ainsi une plus-value de 89 millions d'euros.

Graphique 43: Impôt sur la fortune



Graphique: Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2015, le projet de budget 2016 prévoit une augmentation de 15,1% pour atteindre 430 millions d'euros. Cette augmentation prend en compte les changements législatifs dont question ci-dessus modifiant l'imposition minimale en matière d'impôt sur la fortune. Ces changements devraient produire des recettes additionnelles de 130 millions d'euros.

Dans les calculs ci-après, la Cour se base sur un montant de 300 millions d'euros, net des recettes additionnelles, attribuable au titre de cet impôt.

Selon les informations de l'Administration concernée, un montant de 30 millions d'euros devrait résulter d'encaissements exceptionnels pour l'année 2015.

En déduisant ces encaissements du montant des recettes estimées pour 2015, il se dégage un montant ajusté de 344 millions d'euros. Les recettes diminueraient de 12,8% en 2016.

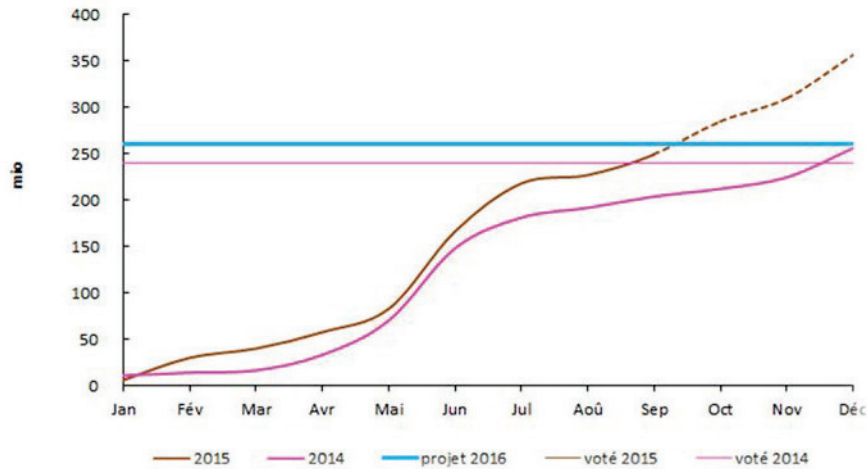
Au vu de ce qui précède, la Cour considère que cet impôt est sous-estimé pour 2016.

#### 4.4.3 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Notons que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôt insignifiants (précompte à la source).

La Cour estime à 356 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2015. Comparé au montant de 240 millions d'euros prévu au budget voté 2015, il en résulte une plus-value de recette de 116 millions d'euros.

Graphique 44: Impôt retenu sur les revenus de capitaux



Graphique: Cour des comptes

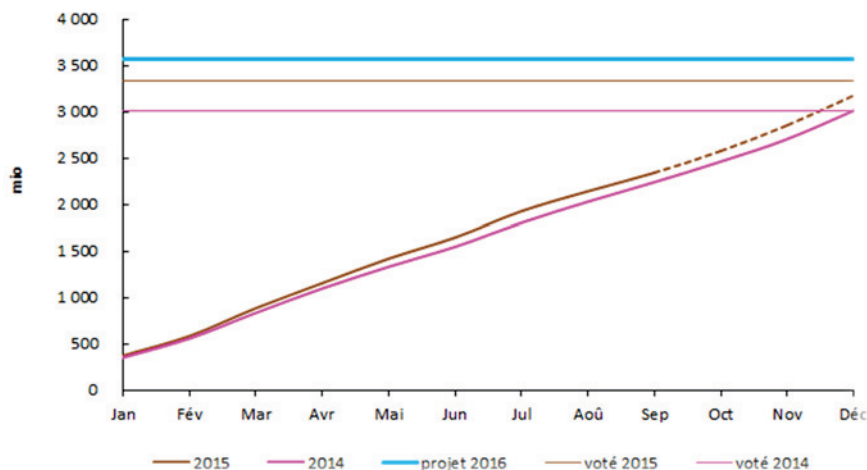
Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable. Dans un contexte économique incertain, la prévision de 260 millions d'euros inscrite au projet de budget 2016 correspond à une diminution de 27%. Cette prévision peut être qualifiée de prudente.

#### 4.4.4 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

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

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 3.179 millions d'euros en 2015, soit une hausse de 5,5% par rapport aux recettes effectives de 2014 (3.013 millions d'euros). Il en résultera néanmoins une moins-value de recettes de 151 millions d'euros compte tenu de la prévision budgétaire de 3.330 millions d'euros pour 2015. Cette prévision avait été établie en se basant sur une augmentation de la masse salariale de 5,1% qui a cependant été révisée à 3,4% au courant de l'exercice 2015.

Graphique 45: Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Graphique: Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2015, la RTS devrait progresser de 12,1% en 2016. Compte tenu de l'évolution prévue de la masse salariale (4,4%; note de conjoncture 1/2015), la RTS

ne devrait guère augmenter de plus de 7% en 2016. Dès lors, la Cour considère que le montant des recettes prévues est surestimé.

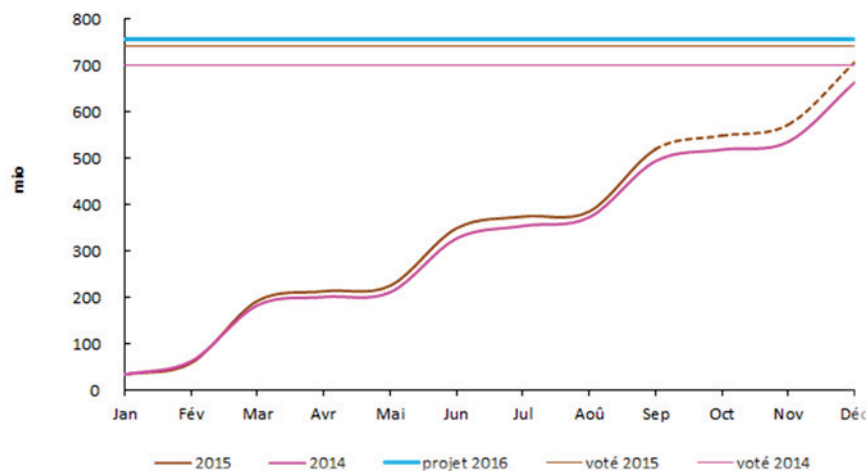
#### 4.4.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

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.

A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs et d'une adaptation insuffisante des avances qui le rendent plus volatile que la réalité économique sous-jacente. La comptabilisation de cet impôt suit depuis 2010 une évolution plus régulière, constituée de quelque 25% de recettes réalisées au titre d'années d'impositions antérieures en 2014.

La Cour estime à 707 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2015. Tout comme l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, la Cour s'attend à une moins-value de l'ordre de 4,6% (34 millions d'euros) pour l'exercice 2015.

Graphique 46: Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique: Cour des comptes

Le projet de budget pour 2016 prévoit 755 millions d'euros au titre de l'impôt sur les personnes physiques fixé par voie d'assiette, soit une augmentation de 6,8% par rapport à l'estimation de la Cour pour 2015. Selon la Cour, cette augmentation est réaliste.

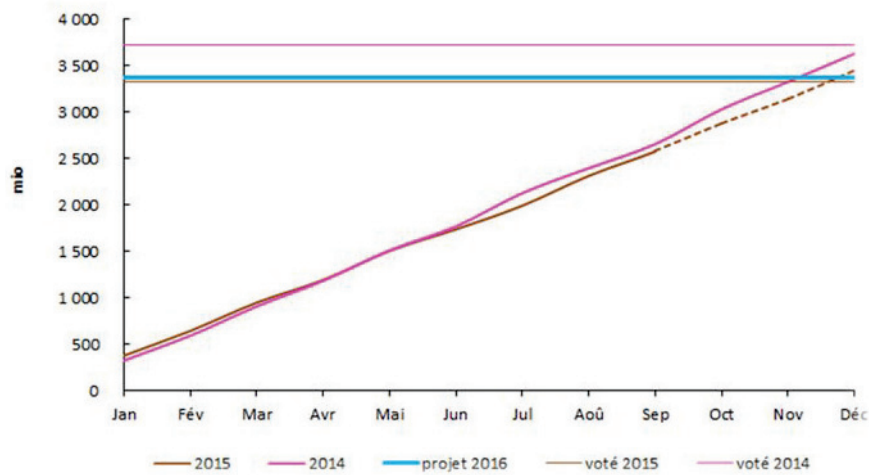
#### 4.4.6 Taxe sur la valeur ajoutée

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

En 2014, les recettes de TVA sont restées au-dessous des prévisions budgétaires et ce pour quelque 88 millions d'euros alors que la Cour avait calculé une moins-value de 178 millions d'euros. Les raisons qui permettent d'expliquer cette différence sont analysées ci-après.



Graphique 47: Taxe sur la valeur ajoutée



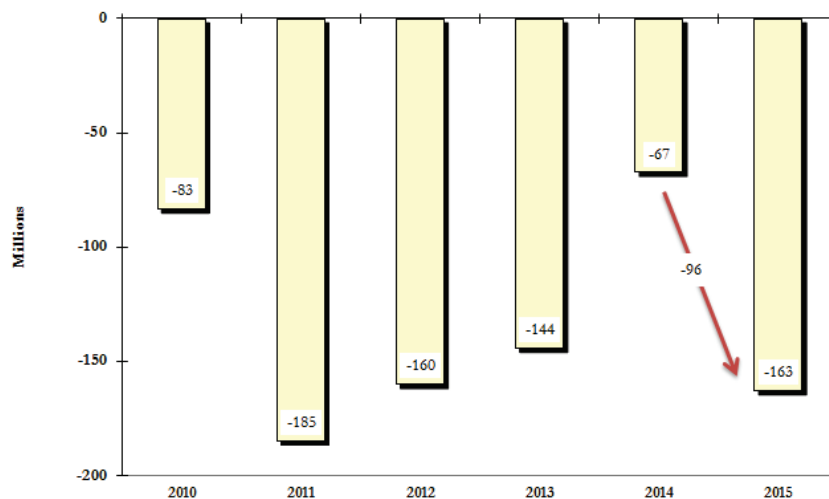
Graphique: Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2016, la Cour a analysé certains éléments déterminants de la TVA, notamment la part provenant du secteur du commerce électronique et la variation du solde net à rembourser.

Les recettes attribuables au commerce électronique vont chuter de plus de 650 millions d'euros en 2015 dû au changement de régime de la TVA sur le commerce électronique.

A cela s'ajoute une détérioration du solde net à rembourser entre fin septembre 2014 et fin septembre 2015. En effet, au 30 septembre 2015, le montant de la TVA à encaisser s'élève à 335 millions d'euros alors que le montant à rembourser se chiffre à 498 millions d'euros. Il s'en dégage un solde net à rembourser de 163 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 67 millions d'euros, il en résulte une augmentation de plus de 96 millions d'euros, correspondant à une augmentation de l'endettement net de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant droit à la restitution de la TVA.

Graphique 48: Evolution du solde net à rembourser



Graphique: Cour des comptes

La Cour estime à 3.445 millions d'euros le produit des recettes brutes de la TVA pour 2015 générant ainsi une plus-value de 118 millions d'euros par rapport au montant du budget voté (3.327 millions d'euros).

En faisant abstraction des recettes du secteur du commerce électronique, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux la réalité économique nationale, tel que mis en évidence au tableau ci-dessous.

Tableau 49: Recette ajustée de TVA

	2014	2015	2016	Hypothèse 2016
Recette de TVA	3.628	3.445	3.363	-2,4%
E-commerce	-1.077	-422	-450	
Recette ajustée	2.551	3.023	2.913	-3,6%
Variation solde net à rembourser	77	-95	0	
Produit estimé TVA	2.628	2.927	2.913	-0,5%

Tableau: Cour des comptes

Compte tenu de la variation du solde net à rembourser, la Cour estime à 2.927 millions d'euros le produit de la TVA pour 2015 qui devrait donc augmenter de 11,4% entre 2014 et 2015.

Pour 2016, le projet de budget prévoit une recette de 3.363 millions d'euros correspondant à une diminution de 2,4% par rapport aux estimations de la Cour pour 2015. Les recettes régressent seulement de 0,5% si on tient compte des ajustements figurant au tableau.

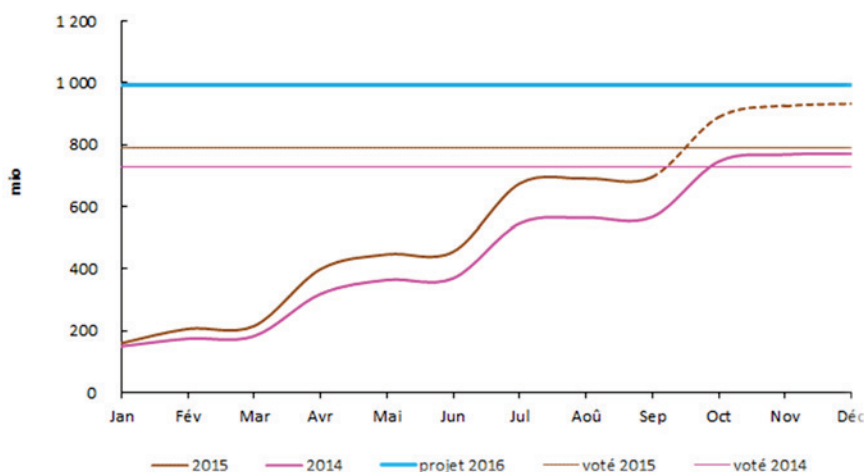
Compte tenu des ajustements effectués ci-dessus, la Cour évalue à 0,5% la décroissance de la part normale de la TVA. Le produit estimé de 2.913 millions d'euros pour 2016 paraît réalisable.

#### 4.4.7 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des grands fonds d'investissements et autres organismes de placement collectif, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'état des marchés boursiers. L'évolution de cet impôt dépend également de la gestion de trésorerie des assujettis. Suivant le compte général 2014, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 770,5 millions d'euros dégageant une plus-value de 40,5 millions d'euros.

Pour 2015, la Cour estime la recette à 933 millions d'euros produisant une plus-value de 144 millions d'euros par rapport aux 789 millions d'euros prévus au budget voté.

Graphique 50: Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Graphique: Cour des comptes

Le projet de budget 2016 table sur une prévision de 995 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 6,6% par rapport aux estimations de la Cour pour 2015. L'évolution de cet impôt reste pour le moins incertaine dans la mesure où elle dépend de la bonne marche des activités des marchés

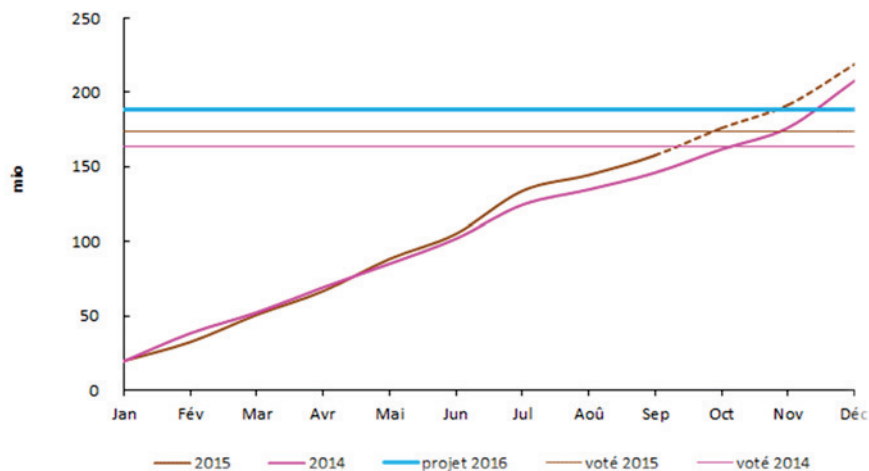
boursiers. A noter également que la prévision budgétaire repose sur un nombre d'hypothèses macro-économiques qui, en l'attente de la note de conjoncture de novembre 2015, peuvent paraître désuètes. Dès lors, la prévision de cet impôt doit être considérée avec prudence.

#### 4.4.8 Droits d'enregistrement

L'évolution de la recette provenant 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.

La Cour estime à 219 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 45 millions d'euros par rapport aux 174 millions d'euros inscrits au budget voté 2015.

Graphique 51: Droits d'enregistrement



Graphique: Cour des comptes

L'évolution exceptionnellement favorable en 2014 résulte d'un nombre très réduit de transactions importantes sur le marché immobilier et de l'effet anticipatif, en décembre 2014, des modifications en matière de TVA logement en 2015. Il peut paraître étonnant que le ralentissement attendu pour 2015 ne se soit pas produit. Ainsi, le nombre d'intervenants ayant demandé un crédit d'impôt en matière d'enregistrement et d'hypothèques a encore augmenté en 2015.

Pour 2016, les recettes sont évaluées à 188 millions d'euros, soit une diminution de 31 millions d'euros (14%) par rapport aux estimations de la Cour pour 2015.

#### 4.4.9 Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). A noter que l'impôt foncier (IFONC), autre impôt local, ne fait pas l'objet d'une estimation de la Cour.

Il est évident que le niveau des recettes sous examen dépend, d'une part, de l'évolution conjoncturelle et, d'autre part, des particularités inhérentes aux différents impôts qui composent le FCDF.

Le tableau suivant présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2015. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptés au projet de budget 2016.

Tableau 52: Recettes communales (ICC, FCDF)

(mio €)

	Budget voté 2015	Estimations Cour 2015	Ecart	Projet budget 2016	Hypothèses 2016
<b>ICC</b>	<b>561</b>	<b>557</b>	<b>-4</b>	<b>591</b>	<b>6,0%</b>
<b>FCDF dont:</b>	<b>905</b>	<b>884</b>	<b>-21</b>	<b>924</b>	<b>4,5%</b>
RTS (18%)	599	572	-27	642	12,1%
Assiette (18%)	133	127	-6	136	6,8%
TVA (10%)	300	312	12	302	-3,1%
Taxe auto, (20%)	12,8	13,4	0,6	12,8	-4,5%
Montant forfait,	5	5	0	-18	
„- Enseignants“	-146	-146	0	-150	
<b>Total</b>	<b>1.466</b>	<b>1.442</b>	<b>-25</b>	<b>1.515</b>	<b>5,1%</b>

Source: Projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent suivant les estimations de la Cour à 1.442 millions d'euros, soit une diminution de 2% par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2016, le projet de budget prévoit un montant global de 1.515 millions d'euros en hausse de 5,1% par rapport aux estimations de la Cour.

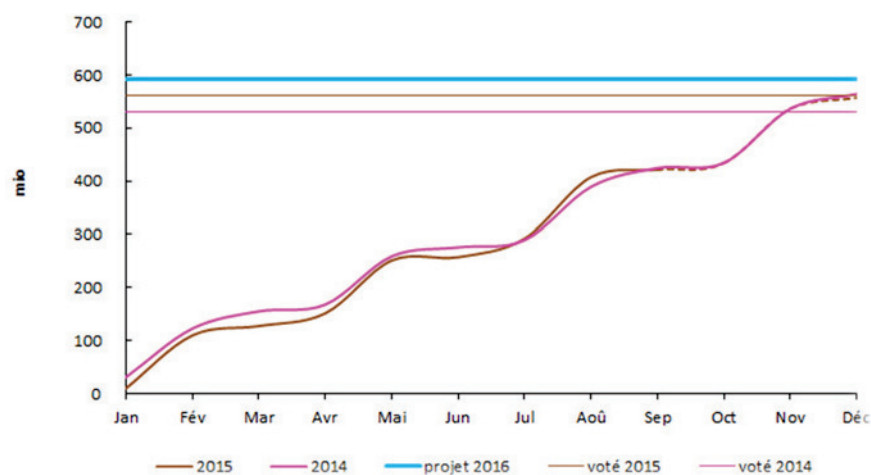
#### Impôt commercial communal

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 pour atteindre aujourd'hui quelque 26%.

En 2014, l'ICC a produit une recette totale de 564 millions d'euros, soit une plus-value de 34 millions d'euros (+6%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année.

La Cour estime à 557 millions d'euros les recettes pour l'année en cours qui devraient ainsi rester 4 millions d'euros derrière les prévisions budgétaires.

Graphique 53: Impôt commercial communal



Graphique: Cour des comptes

Pour 2016, le projet de budget prévoit un montant de 591 millions d'euros au titre de cet impôt, un montant de 6% supérieur à celui estimé pour 2015. Comme l'IRC qui table sur une hypothèse croissance de 9,6%, l'ICC mise sur une croissance nettement plus importante que les années précédentes. Selon la Cour, cette prévision est trop optimiste.

### *Fonds communal de dotation financière*

Selon les estimations de la Cour pour 2015, les versements en provenance du FCDF vont rester quelque 21 millions d'euros en dessous des attentes budgétaires, principalement dû à une surestimation des recettes de la RTS et de l'impôt retenu par voie d'assiette (-33 millions d'euros).

En 2016, les ressources (hors enseignants) au FCDF seraient en hausse de 5,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2015, suite à une nette reprise attendue au niveau de l'ICC, de la RTS et de l'impôt retenu par voie d'assiette.

#### **4.5 Conclusions**

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes analysées devraient produire une plus-value de recettes de 276 millions d'euros pour l'exercice 2015. Les plus-values proviennent de la taxe d'abonnement (+144 millions d'euros), de la taxe sur la valeur ajoutée (+118 millions d'euros), de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux (+116 millions d'euros) de l'impôt sur la fortune (89 millions d'euros) ainsi que des droits d'enregistrement (+45 millions d'euros). Les moins-values concernent l'impôt sur le revenu des personnes physiques (l'impôt sur les traitements et salaires -151 millions d'euros, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette -34 millions d'euros) et l'impôt sur le revenu des collectivités (-51 millions d'euros).

Pour ce qui est de l'exercice à venir, la Cour rappelle que le projet de budget est basé sur une hypothèse de croissance économique (PIB en valeur) de +3,2% qui pourrait être révisée à la hausse.

La situation budgétaire dépend dans une large mesure de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. La contribution du secteur financier dans les recettes fiscales est estimée à quelque 2,4 milliards d'euros pour 2015, soit quelque 27% du montant total des recettes fiscales.

Le Gouvernement a lancé une étude ayant pour objet d'évaluer, entre autres, l'impact à moyen et long terme de la sortie virtuelle du „tourisme à la pompe“. Les conclusions sont attendues pour la fin de l'année. La Cour a évalué les recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du secteur des transports et des non-résidents à quelque 837 millions d'euros pour 2015, soit 83,1% du montant total des recettes sur le carburant ou 7,0% des recettes fiscales. Selon les informations du ministère de l'Environnement, l'étude en question ne prendrait pas en compte les recettes fiscales générées par la vente de produits autres que le carburant (produits alcooliques et de tabacs) dans les stations de service.

Pour l'exercice en cours, le montant total de TVA en provenance du secteur électronique est estimé à 422 millions d'euros, soit 3,5% des recettes fiscales. La baisse spectaculaire de 61% par rapport à 2014 s'explique par le changement du régime de l'imposition des activités du secteur électronique.

\*

## **5. COMMENTAIRE DU BUDGET DES DEPENSES**

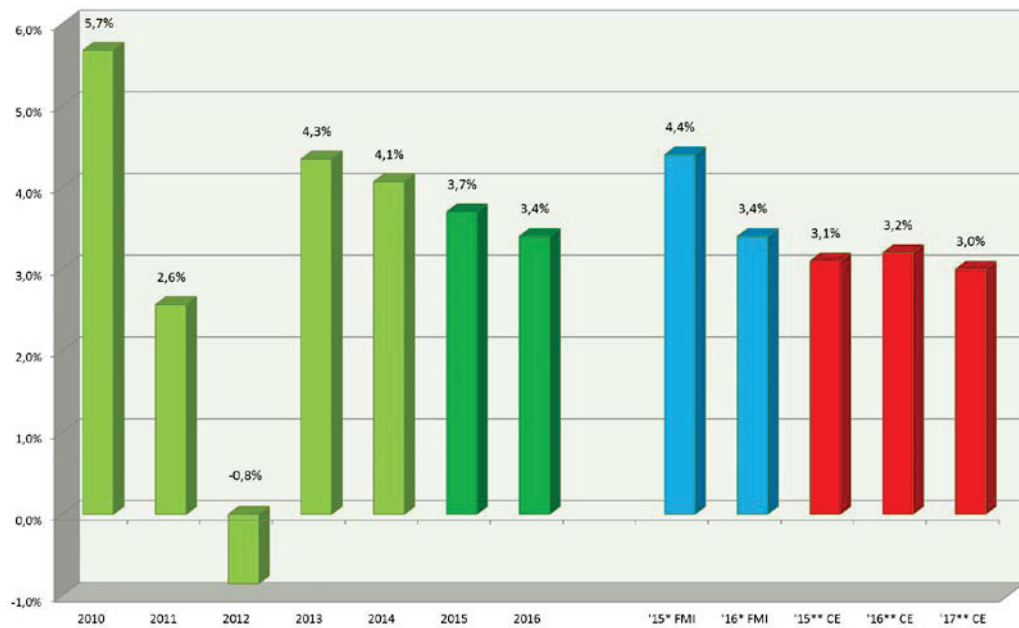
### **5.1 Evolution de la croissance économique**

Les prévisions de croissance du PIB en volume du STATEC, reprises au niveau du projet de budget, se chiffrent à 3,7% pour 2015 et 3,4% pour 2016. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2015 prévoient également une croissance du PIB de 3,4% en 2016 par rapport à l'année précédente. Pour rappel, la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019 du 30 avril 2015 prévoyait une croissance du PIB en volume de 3,6% en 2016.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne du 5 novembre 2015 prévoient une croissance moindre pour 2015 et 2016 avec 3,1% de croissance du PIB pour 2015 et 3,2% pour 2016. En 2017, la croissance atteindrait 3,0% d'après la Commission européenne.

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

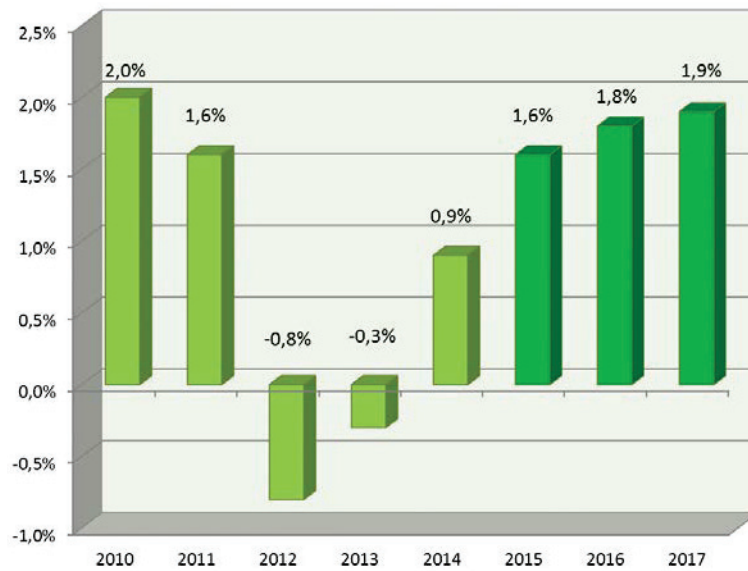
Graphique 54: Evolution de la croissance économique „Luxembourg“ (PIB en volume)



Source chiffres: STATEC (octobre 2015), projet de budget 2016, \*FMI (octobre 2015), \*\*CE (novembre 2015);  
graphique: Cour des comptes

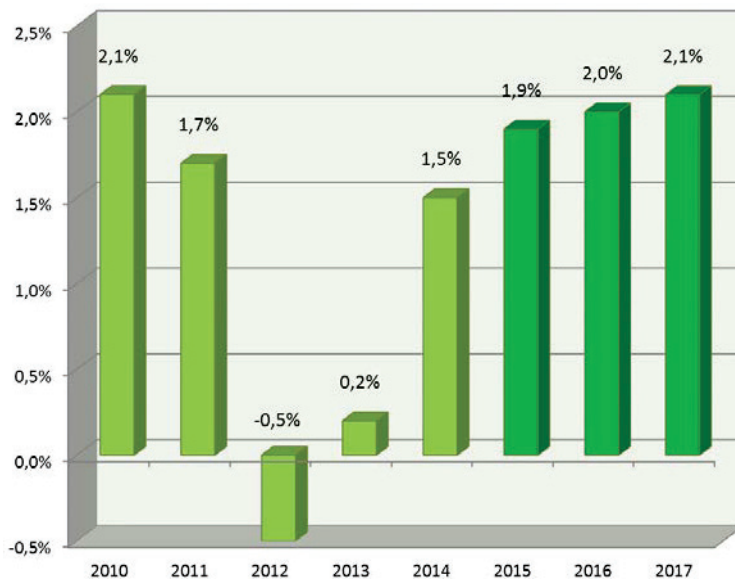
En ce qui concerne l'évolution de la croissance économique au niveau européen et mondial, les graphiques suivants reprennent les évolutions correspondantes pour la période 2010 à 2017.

Graphique 55: Evolution de la croissance économique „Zone EURO“ (PIB en volume)



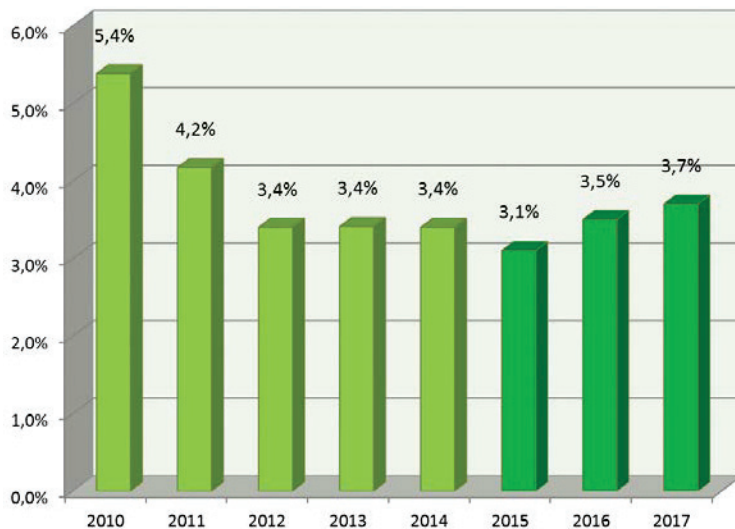
Source chiffres: EUROSTAT, CE (novembre 2015); graphique: Cour des comptes

Graphique 56: Evolution de la croissance économique „Union européenne“ (PIB en volume)



Source chiffres: EUROSTAT, FMI (octobre 2015), CE (novembre 2015); graphique: Cour des comptes

Graphique 57: Evolution de la croissance économique „Monde“ (PIB en volume)

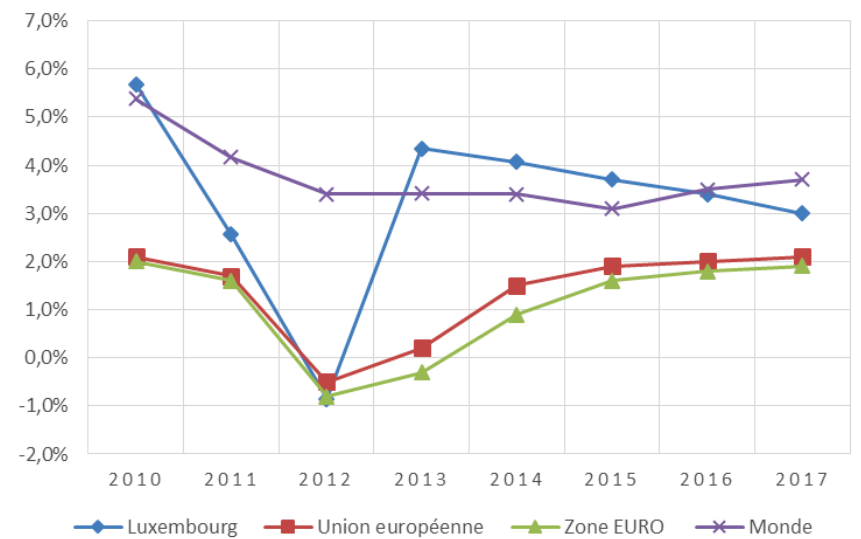


Source chiffres: FMI (octobre 2015), CE (novembre 2015); graphique: Cour des comptes

En regroupant ces quatre évolutions, on obtient le graphique suivant. L'évolution au Grand-Duché suit la tendance européenne tout en atteignant les niveaux de la croissance mondiale à partir de 2013. Pour 2017, la croissance du Luxembourg retomberait en-dessous de la croissance mondiale.



Graphique 58: Evolution de la croissance économique 2010 à 2017 (PIB en volume)



Source chiffres: STATEC, EUROSTAT, FMI (octobre 2015), projet de budget 2016; graphique: Cour des comptes

Après la remontée de 2010 induite par les mesures de relance, la croissance de la production mondiale continue de diminuer progressivement. Fin 2015, les risques d'une diminution continuent de dominer malgré un léger redressement prévu pour 2016. Si les économies avancées croissent à un rythme plus rapide que les années précédentes, les marchés émergents semblent partis dans l'autre sens. L'incidence négative du ralentissement de l'économie chinoise joue un rôle important et les perspectives ne sont pas très encourageantes. Les économies émergentes subissent un ralentissement de leur croissance (Chine, Asie émergente) voire une amplification de leur récession (Russie, Brésil).

Le ralentissement marqué de la demande chinoise de produits importés a des répercussions importantes sur la croissance mondiale, en particulier dans les économies émergentes entretenant des liens commerciaux étroits avec la Chine. La reprise économique progresse dans les économies avancées, mais la stagnation des échanges internationaux et la dégradation de la situation des marchés de capitaux pèsent sur les perspectives de croissance dans la plupart des grandes économies émergentes.

Au niveau des pays de l'OCDE, grâce au soutien d'une demande interne un peu plus solide, la croissance devrait cependant se poursuivre. Toutefois l'affaiblissement du commerce mondial pourrait impacter cette croissance, alors que l'impact positif de la baisse des prix du pétrole sur la demande intérieure ira en s'atténuant. D'après l'OCDE, „les perspectives de croissance mondiale se sont légèrement dégradées et l'horizon est assombri par d'importantes incertitudes“.

La persistance de la croissance inférieure à la normale de l'économie mondiale est largement attribuable aux nombreux déséquilibres structurels qui ont pris du temps à se résorber, mais aussi aux nombreux événements géopolitiques qui sont survenus. Le ralentissement n'est ainsi pas uniquement un phénomène cyclique; il a également une composante structurelle.

Pour la zone EURO, la banque centrale européenne estime que „la reprise économique devrait se poursuivre, bien qu'à un rythme un peu plus faible que prévu. La dynamique interne se renforcerait progressivement, soutenue par la politique monétaire de la BCE, et notamment les mesures non conventionnelles. Au niveau mondial, les perspectives sont devenues moins favorables, reflétant les évolutions négatives observées dans certaines économies de marché émergentes. Toutefois, dans l'ensemble, les anticipations vont encore dans le sens d'un raffermissement de la croissance mondiale (...), tirée principalement par l'évolution favorable de l'activité dans les économies avancées.“ (Projections macroéconomiques BCE de septembre 2015)

## **5.2 Les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2015**

Dans le cadre du programme national de réforme du Luxembourg et de la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019, le Conseil de l'Union européenne a retenu trois recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2015 à 2016.

Le Conseil recommande ainsi au Luxembourg qu'il s'attache:

- „à élargir l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale;
- à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés et en liant l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie;
- à réformer le système de formation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel.“

A relever que le Conseil note que „la soutenabilité à long terme des finances publiques est menacée par l'augmentation des dépenses de retraite, malgré la réforme récente du système, et par la hausse régulière des dépenses liées à l'assurance dépendance.“

La Cour note que les recommandations du Conseil pour le Luxembourg s'alignent sur celles des années précédentes.

Dans son document de travail SWD(2015) 35 final/2 du 18 mars 2015, la Commission européenne note que „globalement, le Luxembourg a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations qui lui ont été adressées par le Conseil en 2014. Bien que des progrès substantiels aient été accomplis en ce qui concerne la situation des finances publiques à court et à moyen terme et sur la question du renforcement de la gouvernance budgétaire, les progrès ont été limités pour ce qui est de la soutenabilité à long terme des finances publiques. En effet, la réforme du système de retraite en 2012 n'était pas assez ambitieuse et les passifs liés au vieillissement continuent à menacer la situation à long terme, en raison également du fait que la réforme des soins de longue durée est pour l'instant au point mort. Les efforts visant à réduire le chômage, notamment parmi les jeunes peu qualifiés, ont été intensifiés et font apparaître quelques progrès dans ce domaine. A l'inverse, pour ce qui est d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie, les avancées ont été limitées. Enfin, le Luxembourg a fait des progrès limités en ce qui concerne le renforcement de l'enseignement professionnel par le développement de l'apprentissage et de la formation. Aucun progrès n'a toutefois été enregistré quant à la réforme générale de l'enseignement secondaire. Il en va de même pour l'amélioration de la compétitivité-coûts et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, des domaines où le Luxembourg n'a toujours pas accordé la priorité à des mesures concrètes et ambitieuses.“ (Commission européenne SWD(2015) 35 final/2, page 2)

## **5.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: le 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.

Selon le projet de plan budgétaire du Grand-Duché de Luxembourg 2015-2016 du 15 octobre 2015, „la politique budgétaire du Gouvernement est encadrée par une stratégie à moyen terme caractérisée par deux objectifs budgétaires quantifiés que le Gouvernement s'est fixés pour la période législative:

- le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB;
- la stabilisation de la dette publique brute en dessous de 30% du PIB.“

L'évolution de la situation financière de l'Administration publique pour la période de 2010 à 2019 est documentée par les deux graphiques suivants. Après un résultat négatif en 2010, le solde de l'Administration publique resterait positif pour le restant de la période considérée. Pour 2015, le solde est estimé à 0,1% du PIB (51,3 millions d'euros), alors que le Gouvernement annonce pour 2016 un solde de 0,5% du PIB (268,8 millions d'euros).

L'amélioration du résultat en 2014 au niveau de l'Administration publique (702,1 millions d'euros) par rapport à 2013 s'explique en partie par une progression moindre des dépenses par rapport à celle des recettes: +4,70% (ou 961,8 millions d'euros) au niveau des recettes contre +2,87% (ou 578,9 millions d'euros) au niveau des dépenses. A noter que la 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019 du 30 avril 2015 tablait sur un excédent de 289 millions d'euros en 2014 au niveau de l'Administration publique alors que le budget 2014 prévoyait seulement 100 millions d'euros en 2014.

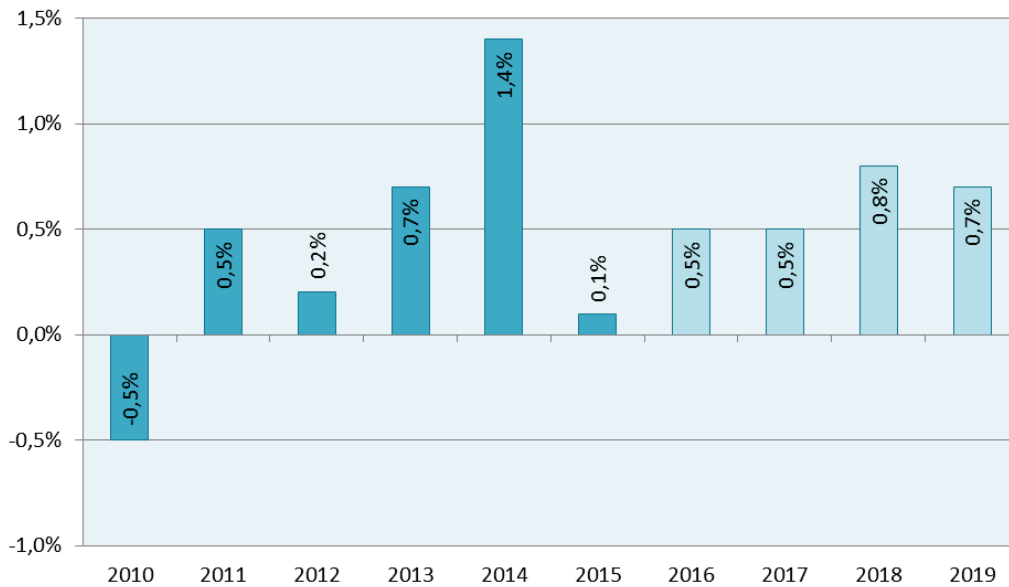
En 2014, le solde de l'Administration publique présente un pic (+702,1 millions d'euros) par rapport aux chiffres définitifs de l'exercice 2013 (+319,2 millions d'euros) et aux prévisions de l'exercice 2015 (+51,3 millions d'euros). Cette variation significative se retrouve également au niveau des résultats de l'Administration centrale.

En effet, entre les exercices 2013 et 2014, la croissance des recettes (+658,7 millions d'euros) de l'Administration centrale est plus importante que la croissance des dépenses (+340,3 millions d'euros), ce qui résulte en particulier de l'augmentation de l'impôt sur la production et les importations (+412,7 millions d'euros) et des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+233,4 millions d'euros).

Par contre, en comparant le compte général de 2014 et les prévisions de 2015, la croissance des dépenses (+925,9 millions d'euros) est nettement plus importante que celle des recettes (+463,3 millions d'euros). Il s'agit en particulier d'une augmentation de la consommation intermédiaire (+198,6 millions d'euros), des rémunérations des salariés (+223,6 millions d'euros) et des transferts en capital (+168,3 millions d'euros), ainsi que d'une régression de l'impôt sur la production et les importations (-224 millions d'euros).

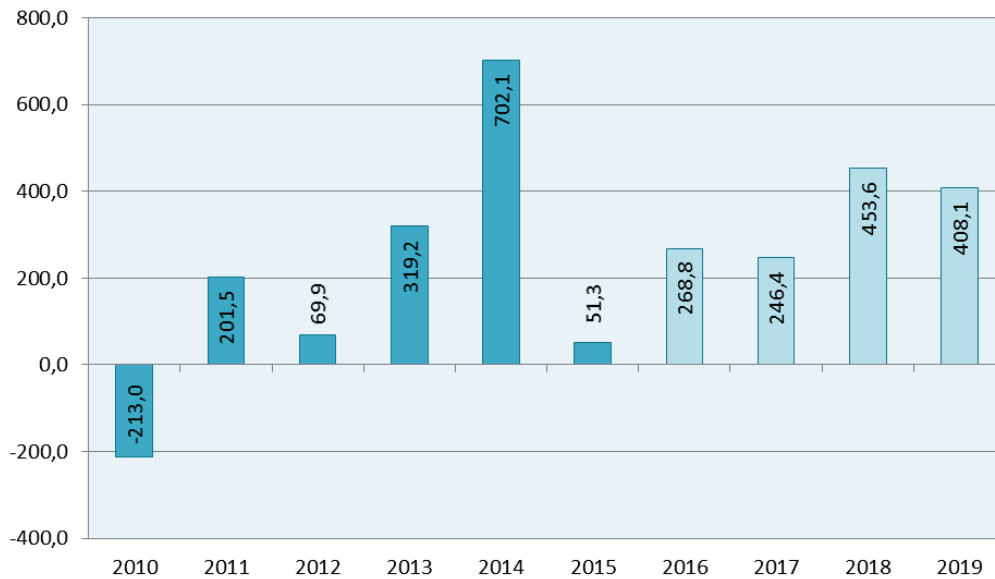
Par ailleurs, le solde prévisionnel de l'Administration publique de 2015 est inférieur au solde effectif de 2013, étant donné que le solde des administrations locales, positif en 2013 (+167,9 millions d'euros), s'est transformé en un solde négatif en 2015 (-78,2 millions d'euros).

Graphique 59: Solde de l'Administration publique en % du PIB



Sources chiffres: Statec, projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

Graphique 60: Solde de l'Administration publique en millions d'euros



Sources chiffres: Statec, projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

Selon la Commission européenne, „la soutenabilité à long terme des finances publiques est menacée par l'augmentation des dépenses de retraite, malgré la réforme récente du système, et par la hausse régulière des dépenses de soins de longue durée. Un réexamen est prévu seulement pour 2016.“ (Commission européenne SWD(2015) 35 final/2, page 2). Le Conseil de l'Union européenne fait remarquer en outre que „la réforme du système des retraites de 2012 n'a pas été assez ambitieuse, puisqu'elle n'a répondu que partiellement au problème de l'écart sensible entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite.“ (Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015, document C 272/73)

D'autre part, la Commission européenne rend attentif aux dérapages possibles au niveau des dépenses publiques: „L'objectif de la stratégie budgétaire à moyen terme, comme indiqué dans les derniers plans budgétaires, est de respecter l'objectif spécifique à moyen terme qui a été fixé au pays tout au long de la période de programmation 2015-18. A cet égard, en décembre dernier, le gouvernement a adopté

une loi de programmation pluriannuelle qui d'ores et déjà détaille la plupart des mesures envisagées pour atteindre cet objectif. Le processus d'assainissement est toutefois principalement fondé sur des recettes supplémentaires, alors que, du côté des dépenses, les efforts consentis pour diminuer les dépenses publiques ne sont pas solidement étayés par des mesures concrètes, ce qui risque de faire déraiser les objectifs en matière de finances publiques." (Commission européenne SWD(2015) 35 final/2, pages 8 et 9)

### 5.3.1 Solde financier de l'Administration publique et des sous-secteurs (2010-2019)

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 61: Soldes (2010 - 2019)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2010	-213,0	-0,5	-898,7	-2,3	64,2	0,2	621,6	1,6
2011	201,5	0,5	-717,8	-1,7	132,2	0,3	787,1	1,9
2012	69,9	0,2	-943,9	-2,2	228,3	0,5	785,5	1,8
2013	319,2	0,7	-539,7	-1,2	167,9	0,4	691,0	1,5
2014	702,1	1,4	-221,5	-0,5	165,0	0,3	758,5	1,6
2015	51,3	0,1	-683,7	-1,4	-78,2	-0,2	813,3	1,6
2016	268,8	0,5	-632,7	-1,2	48,7	0,1	852,8	1,6
2017	246,4	0,5	-710,9	-1,3	53,9	0,1	903,4	1,7
2018	453,6	0,8	-476,8	-0,8	54,2	0,1	876,2	1,5
2019	408,1	0,7	-487,2	-0,8	60,1	0,1	835,2	1,4

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

Le système européen des comptes nationaux et régionaux („SEC“) est le système de référence statistique développé par l'Union européenne afin de rendre compte de l'évolution de la situation économique des Etats membres de manière fiable et sur la base d'informations comparables. Depuis septembre 2014, le nouveau règlement SEC („SEC 2010“), le successeur de SEC 95, publié le 26 juin 2013 dans le Journal officiel de l'Union européenne, est d'application pour les Etats membres.

Suite à la crise de 2008-2009, la situation financière de l'Administration publique s'est dégradée pour afficher un solde négatif en 2010. Elle s'améliore ensuite et le solde de l'Administration publique atteint 702,1 millions d'euros en 2014. L'exercice 2015 affiche un résultat proche de l'équilibre avec 51,3 millions d'euros. Les prévisions des années prochaines tablent sur des soldes positifs de l'Administration publique (408,1 millions d'euros d'excédent prévu en 2019).

Il ressort du tableau ci-dessus que la situation financière de l'Administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'Administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2010 et 2019 (déficit cumulé de l'Administration centrale de 2010 à 2019: 6.312,9 millions d'euros). Ceci s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'Administration centrale vers la Sécurité sociale.

### 5.3.2 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 62: Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2011	2012	2013	2014
<i>Transferts de revenus de la propriété (mio €)</i>				
Administration centrale (solde)	-8,3	-7,0	-4,3	-3,9
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	8,3	7,0	4,3	3,9
<i>Transferts courants (mio €)</i>				
Administration centrale (solde)	-4.186,0	-4.471,9	-4.715,3	-4.900,6
Administrations locales (solde)	836,1	925,3	993,2	1.042,0
Sécurité sociale (solde)	3.349,8	3.546,6	3.722,2	3.858,6
<i>Transferts en capital (mio €)</i>				
Administration centrale (solde)	-133,1	-163,1	-175,5	-188,3
Administrations locales (solde)	146,8	183,9	195,2	212,1
Sécurité sociale (solde)	-13,7	-20,8	-19,6	-23,8
<i>Total des transferts (mio €)</i>				
Administration centrale (solde)	-4.327,3	-4.642,0	-4.895,2	-5.092,7
Administrations locales (solde)	982,9	1.109,2	1.188,3	1.254,0
Sécurité sociale (solde)	3.344,5	3.532,8	3.706,8	3.838,7

Source chiffres: Statec (octobre 2015) (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2014, 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:

- o 75,4% à destination de la Sécurité sociale;
- o 24,6% 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 2014, la Sécurité sociale bénéficie de transferts venant essentiellement de l'Administration centrale à hauteur de 3.838,7 millions d'euros (version SEC). Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce montant s'explique surtout de la manière suivante:

Assurance pension contributive	1.422,2 millions d'euros
Assurance maladie-maternité-dépendance	1.231,8 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.048,5 millions d'euros

## 5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: la dette publique consolidée de l'Administration publique

### 5.4.1 Considérations générales

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la dette de l'Administration publique par rapport au PIB pour les années 2010 à 2019.

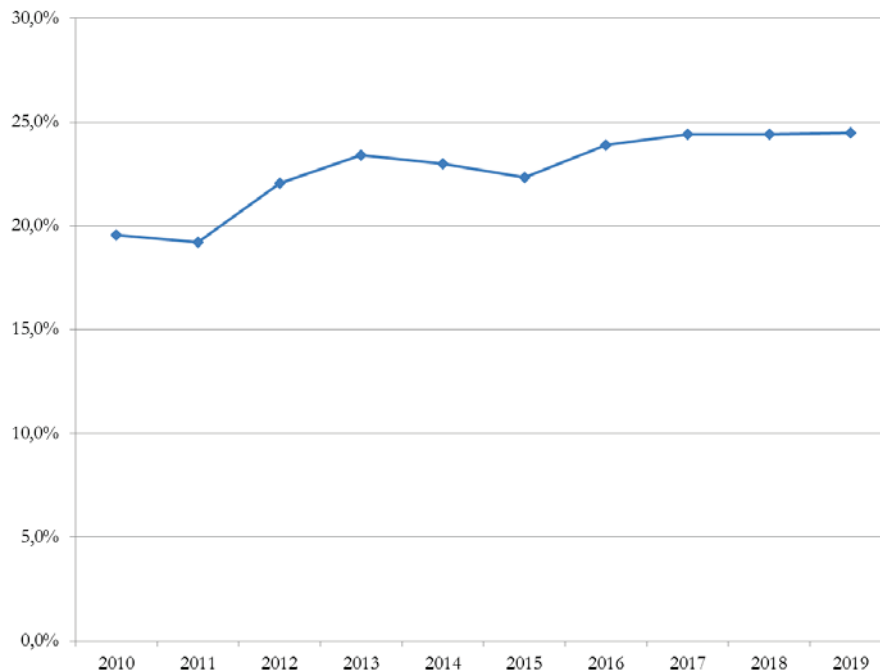
Tableau 63: Evolution de la dette de l'Administration publique par rapport au PIB et par habitant

	Dette de l'Administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'Administration publique/PIB (en %)	Dette de l'Administration publique/habitant (en euros)
2010	7.731,5	19,6%	15.106
2011	8.107,3	19,2%	15.445
2012	9.615,1	22,1%	17.905
2013	10.894,1	23,4%	19.818
2014	11.244,1	23,0%	19.972
2015	11.279,2	22,3%	19.657
2016	12.535,5	23,9%	21.443
2017	13.371,1	24,4%	
2018	13.932,9	24,4%	
2019	14.518,1	24,5%	

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

Selon le document de travail SWD(2015) 35 final/2 du 18 mars 2015 de la Commission européenne, „la dette publique (...) est actuellement bien en dessous du seuil de 60% du PIB prévu dans le traité. Selon les calculs de la Commission (...), la dette publique devrait rester en deçà du seuil de 30% du PIB en 2025. Les risques seraient moindres encore si le solde primaire structurel devait se maintenir aux niveaux élevés observés dans le passé, tels que, par exemple, la moyenne enregistrée sur la période 2004-2013. Enfin, l'incidence budgétaire du vieillissement de la population constitue un défi pour la viabilité budgétaire à long terme, notamment dans le domaine des retraites et des soins de longue durée.“ (Commission européenne SWD(2015) 35 final/2, page 15).

Graphique 64: Evolution de la dette de l'Administration publique/PIB

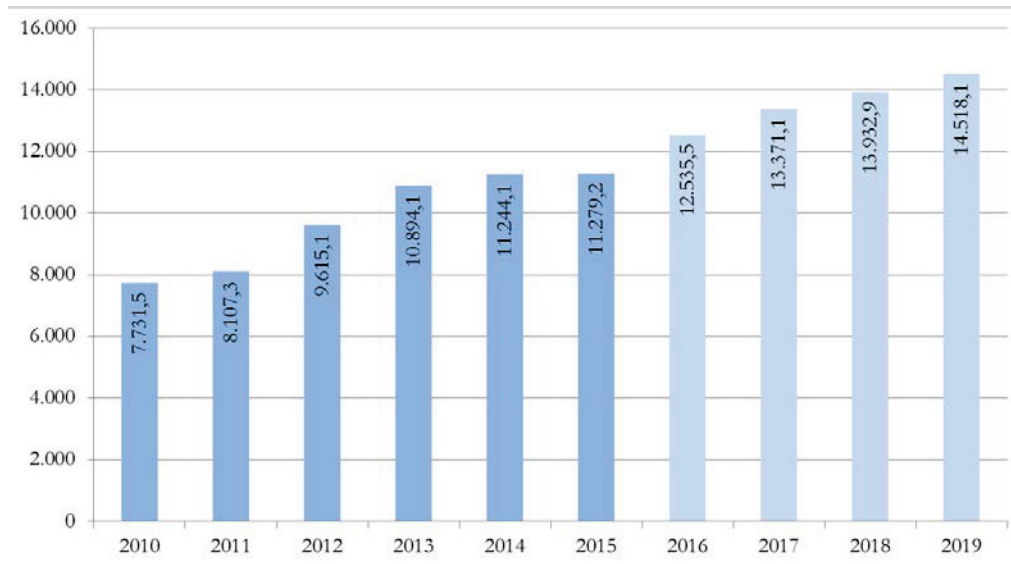


Sources chiffres: Statec, projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes



En se référant aux prévisions inscrites au projet de budget pour 2016, la dette de l'Administration publique augmente en 2016 à 12.535,5 millions d'euros comme indiqué au graphique suivant.

Graphique 65: Evolution de la dette de l'Administration publique en millions d'euros



Sources chiffres: Statec, projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

D'après le budget pluriannuel 2016-2019, „il est prévu que les déficits de l'Administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires de 1.100 millions en 2016, de 700 millions en 2017, de 500 millions en 2018 et de 500 millions en 2019. Il est par ailleurs prévu dans ce scénario que l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2016-2019“. (Projet de budget pluriannuel 2016-2019, page 25\*)

#### 5.4.2 Analyse de la dette de l'Administration publique et de ses trois sous-secteurs (2011-2014)

La dette publique correspond, au sens des critères de Maastricht, 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. Les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont consolidées à l'intérieur de l'Administration publique.

Tableau 66: Evolution de la dette de l'Administration publique

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014
Administration centrale	7.132,7	8.624,6	9.905,1	10.213,5
Administrations locales	974,6	990,5	989,0	1.030,6
Sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dette consolidée de l'Administration publique</b>	<b>8.107,3</b>	<b>9.615,1</b>	<b>10.894,1</b>	<b>11.244,1</b>

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

La dette de l'Administration publique, tout en se situant largement en dessous du seuil fixé par le Traité de Maastricht (< 60% par rapport au PIB), a considérablement augmenté et ce principalement au niveau de l'Administration centrale qui supporte le gros de la dette avec environ 90,8% pour 2014.

A souligner que le sous-secteur de la Sécurité sociale reste excédentaire et que ces excédents sont affectés à une réserve de compensation en vue du financement de prestations futures. La dette de la

Sécurité sociale est donc a priori nulle. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la Sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du secteur de l'Administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de cette dernière et de l'Administration publique en général.

Ainsi, selon le budget pluriannuel 2016-2019, „la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'Administration centrale et de celle des administrations locales. La Sécurité sociale est structurellement excédentaire au titre de la période considérée. Les excédents sont affectés à une réserve appelée „Fonds de compensation“ qui a été institué par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales (notamment pensions) à l'avenir. Au 31 décembre 2014, cette réserve globale a atteint le montant de 15,61 milliards, soit 31,9% du PIB.“ (13,1 milliards au 31 décembre 2013)

Entre 2011 et 2014, la dette de l'Administration publique a augmenté de 3.136,8 millions d'euros (+38,7%) pour atteindre 11.244,1 millions d'euros. Cette augmentation résulte presque entièrement de l'augmentation au niveau de l'Administration centrale alors que l'endettement des administrations locales progresse de 5,7% sur cette période pour atteindre 1.030,6 millions d'euros en 2014.

## 5.5 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

### 5.5.1 Analyse de la situation financière de l'Etat

L'exercice budgétaire 2016 se présente comme suit.

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2016 par rapport au compte provisoire de 2014 et au budget définitif de l'exercice 2015.

Tableau 67: Evolution du projet de budget 2016 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

	2014 Compte provisoire (€)	2015 Budget définitif (€)	2016 Projet de budget (€)	Variation			
				2014/2016		2015/2016	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Recettes courantes	12.134.839.892	12.304.543.548	12.976.352.372	841.512.480	6,93%	671.808.824	5,46%
Recettes en capital	86.660.239	73.043.900	90.214.500	3.554.261	4,10%	17.170.600	23,51%
<b>Recettes totales</b>	<b>12.221.500.131</b>	<b>12.377.587.448</b>	<b>13.066.566.872</b>	<b>845.066.741</b>	<b>6,91%</b>	<b>688.979.424</b>	<b>5,57%</b>
Dépenses courantes	11.296.263.754	11.824.099.971	12.174.626.808	878.363.054	7,78%	350.526.837	2,96%
Dépenses en capital	1.067.588.318	1.121.831.035	1.330.180.729	262.592.411	24,60%	208.349.694	18,57%
<b>Dépenses totales</b>	<b>12.363.852.072</b>	<b>12.945.931.006</b>	<b>13.504.807.537</b>	<b>1.140.955.465</b>	<b>9,23%</b>	<b>558.876.531</b>	<b>4,32%</b>
<b>Solde des recettes et dépenses</b>	<b>-142.351.941</b>	<b>-568.343.558</b>	<b>-438.240.665</b>	<b>-295.888.724</b>		<b>130.102.893</b>	

Sources: projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2016 par rapport au budget définitif de 2015 est de l'ordre de 4,32%. Les dépenses courantes devraient progresser de 2,96% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 18,57%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 558,9 millions d'euros par rapport au budget définitif 2015. Comparé au compte général provisoire de 2014, les dépenses augmentent de quelque 1.141,0 millions d'euros.

Alors que les dépenses augmentent de 4,32% entre 2015 et 2016, l'estimation du budget des recettes connaît une progression de 5,57% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 438,2 millions d'euros en 2016.

### 5.5.2 Les dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 12.174,6 millions d'euros en 2016, soit une augmentation de quelque 350,5 millions d'euros par rapport à 2015 (2,96%), respectivement une

progression de l'ordre de 878,4 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2014 (7,78%).

#### 5.5.2.1 Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2014 à 2016.

Tableau 68: Regroupement comptable des dépenses courantes

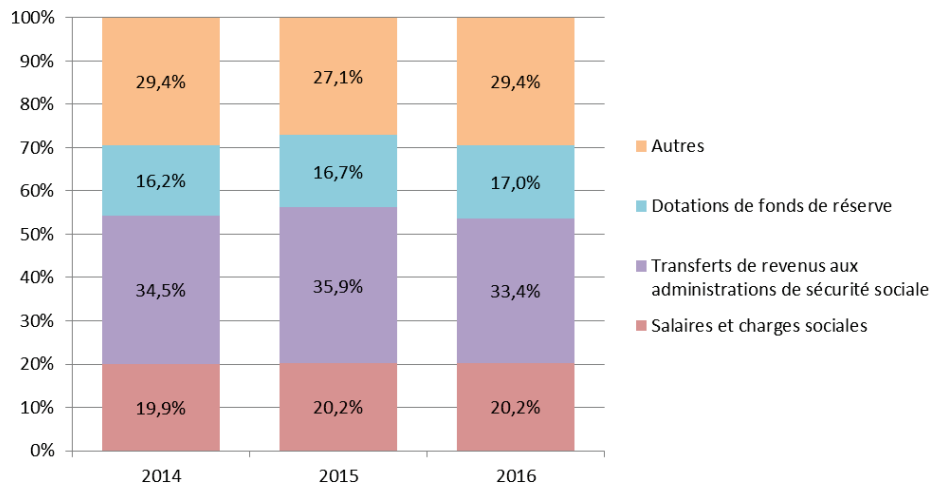
Code	Classes de comptes	2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	50.984.010	50.124.070	51.489.818	505.808	0,99%	1.365.748	2,72%
11	Salaires et charges sociales	2.250.781.290	2.391.068.406	2.463.710.925	212.929.635	9,46%	72.642.519	3,04%
12	Achat de biens non durables et de services	371.344.501	445.442.642	411.083.647	39.739.146	10,70%	-34.358.995	-7,71%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	19.817.794	21.721.783	22.721.200	2.903.406	14,65%	999.417	4,60%
21	Intérêts de la dette publique	215.013.262	215.000.000	209.700.000	-5.313.262	-2,47%	-5.300.000	-2,47%
23	Intérêts imputés en débit	826.589	375.100	375.100	-451.489	-54,62%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	868.580	882.588	801.998	-66.582	-7,67%	-80.590	-9,13%
31	Subventions d'exploitation	477.799.382	404.431.415	522.286.113	44.486.731	9,31%	117.854.698	29,14%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	274.165.651	277.896.092	256.015.868	-18.149.783	-6,62%	-21.880.224	-7,87%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	419.017.853	331.439.511	484.512.359	65.494.506	15,63%	153.072.848	46,18%
34	Transferts de revenus aux ménages	515.763.154	486.507.766	523.071.858	7.308.704	1,42%	36.564.092	7,52%
35	Transferts de revenus à l'étranger	159.062.666	166.972.977	168.512.984	9.450.318	5,94%	1.540.007	0,92%
36	Remboursements d'impôts indirects et de prélèvements	0	0	0	0	/	0	/
37	Remboursements d'impôts directs	1.198.435	950.000	1.250.000	51.565	4,30%	300.000	31,58%
41	Transferts de revenus à l'Administration centrale	533.187.296	619.365.170	654.071.279	120.883.983	22,67%	34.706.109	5,60%
42	Transferts de revenus aux administrations de Sécurité sociale	3.891.589.177	4.247.611.455	4.069.747.194	178.158.017	4,58%	-177.864.261	-4,19%

Code	Classes de comptes	2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	199.341.016	102.619.629	184.236.667	-15.104.349	-7,58%	81.617.038	79,53%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	82.083.396	86.383.823	87.394.922	5.311.526	6,47%	1.011.099	1,17%
93	Dotations de fonds de réserve	1.833.419.702	1.975.307.544	2.063.644.876	230.225.174	12,56%	88.337.332	4,47%

Source chiffres: projet de budget 2016; 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 12.174.626.808 euros prévu au projet de budget 2016, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 70,6% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 8.597.102.995 euros. A noter que les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale sont en baisse en passant de 35,9% du total des dépenses courantes en 2015 à 33,4% en 2016.

Graphique 69: Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source: projet de budget 2016 (aux erreurs d'arrondi près); graphique: Cour des comptes

### 5.5.2.2 Analyse par code économique

#### 5.5.2.2.1 Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2016, les transferts sous rubrique s'élèveront à 4.069.747.194 euros en 2016, ce qui constitue une baisse de quelque 177,9 millions d'euros ou de 4,19% par rapport au budget 2015.

Tableau 70: Ventilation par ministère des transferts à la Sécurité sociale (code 42)

Ministère		2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
07	Justice	0	100	0	/	-100	-100,00%	
09	Intérieur	52.746.823	53.485.181	54.189.195	1.442.372	2,73%	704.014	1,32%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	6.000	278.408.367	9.100	3.100	51,67%	-278.399.267	-100,00%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.111.500.305	1.050.502.082	1.052.255.100	-59.245.205	-5,33%	1.753.018	0,17%
14	Santé	52.788	67.850	67.341	14.553	27,57%	-509	-0,75%
17 et 18	Sécurité sociale	2.721.072.556	2.858.953.909	2.957.244.985	236.172.429	8,68%	98.291.076	3,44%
19	Agriculture, Viticulture, Développement rural et Protection des Consommateurs	6.210.705	6.193.966	5.981.473	-229.232	-3,69%	-212.493	-3,43%
<b>Total</b>		<b>3.891.589.177</b>	<b>4.247.611.455</b>	<b>4.069.747.194</b>	<b>178.158.017</b>	<b>4,58%</b>	<b>-177.864.261</b>	<b>-4,19%</b>

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Des 4.069.747.194 euros prévus en 2016, 4.009.500.085 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.957.244.985 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.052.255.100 euros).

Après avoir été regroupées en 2015 au niveau d'un seul article budgétaire („Dotation de la CNPF, future „Zukunftskeess“, au titre de la participation de l'Etat au financement des prestations familiales et autres mesures“), les dépenses relatives au ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région sont, au niveau du projet de budget 2016, de nouveau réparties sur plusieurs articles budgétaires comme c'était le cas avant 2015. Les dépenses se situant à 993,5 millions d'euros restent stables (augmentation de 0,17%) par rapport au budget définitif de 2015.

Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat via une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 58,7 millions d'euros en 2016 (58,6 millions d'euros en 2015).

Au niveau du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, une dotation de 278,4 millions d'euros était prévue en faveur de la CNPF en 2015 et ce à titre de participation de l'Etat au financement du „chèque-service accueil“. En effet, „les prestations de l'Etat en matière de chèques-services accueil étaient supposées être intégrées dans les prestations de la Caisse des prestations familiales (CNPF) dans le cadre de la réforme envisagée lors de l'établissement du projet de budget 2015.“ (Projet de budget 2016, page 30\*)

A noter que le projet de loi 6832 portant réforme des prestations familiales a été déposé en date du 3 juillet 2015. D'après l'exposé des motifs, „conjointement aux intentions du programme gouvernemental qui a déjà prévu une révision de l'organisation, du fonctionnement et du financement de la Caisse nationale des prestations familiales, le Gouvernement a exprimé la volonté de transformer cet organe en véritable „Zukunftskeess“ en lui confiant toutes les missions relatives au paiement et à la gestion des prestations familiales, en espèces et en nature.“

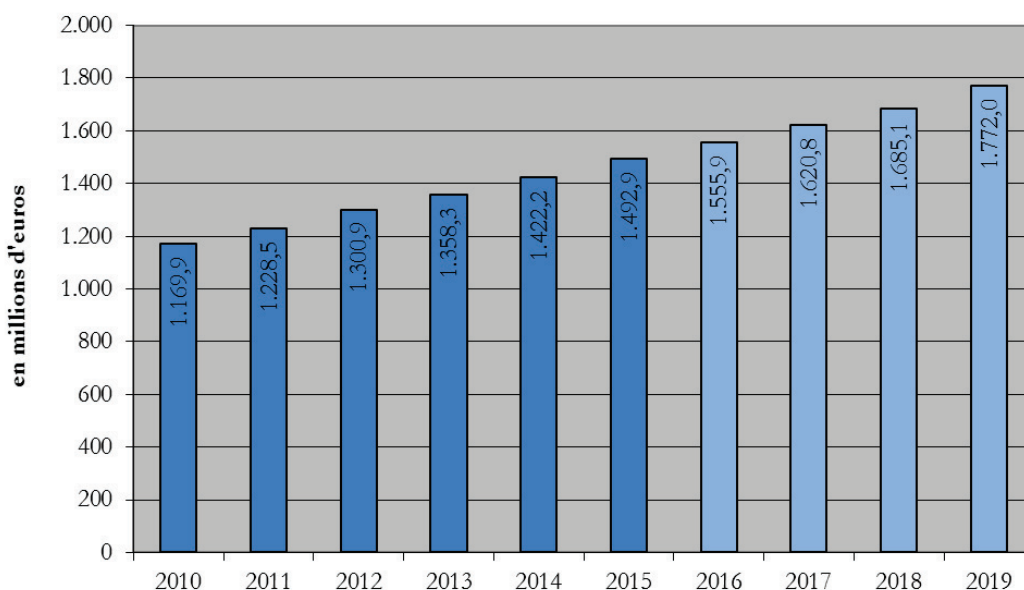
Concernant les dépenses du ministère de la Sécurité sociale, elles visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.555,9 millions d'euros; +4,22% par rapport à 2015), de l'assurance dépendance (257,5 millions d'euros; +4,00% par rapport à 2015) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.088,0 millions d'euros; +3,99% par rapport à 2015). La contribution de l'Etat au financement de la mutualité des employeurs passe de 89,7 millions d'euros en 2015 à 48,3 millions d'euros selon le projet de budget 2016.

#### 5.5.2.2.2 La situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.555,9 millions d'euros pour 2016 contre 1.492,9 millions d'euros en 2015, ce qui équivaut à une augmentation de 63,0 millions d'euros ou de 4,22%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2010 à 2019 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 4,72%.

*Graphique 71: Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension*



Source chiffres: comptes généraux, projet de budget 2016; graphique: Cour des comptes

La réforme du système de pension, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, s'articule sur trois piliers: un alignement de l'âge de retraite à l'évolution de l'espérance de vie; une adaptation des pensions à la situation budgétaire du régime de pension et une allocation de ressources financières supplémentaires pour pérenniser l'équilibre financier.

L'IGSS vérifie tous les cinq ans sur base d'une étude actuarielle, la concordance entre les hypothèses à la base de la réforme et la trajectoire financière actualisée du régime. D'après le programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019, „le Gouvernement a décidé d'avancer d'une année la supervision et l'évaluation prévue par la loi. Donc, en 2016 plutôt qu'en 2017, l'IGSS présentera une nouvelle étude sur la position financière du plan à moyen-terme. Le gouvernement envisage la mise en place d'un „Groupe des Pensions“ en 2016, en cohérence avec les pratiques d'autres Etats membres.“

Selon la Commission européenne, „les dépenses en matière de retraite devraient augmenter considérablement au cours des prochaines décennies, ce qui présente certains risques pour la viabilité à long terme du système de retraite. La dernière réforme du système de retraite a été introduite en 2012, mais son ampleur a été limitée et elle n'a pas contribué de manière substantielle à éliminer la menace pour la viabilité à long terme des finances publiques. La réforme n'a répondu que partiellement au problème de l'écart important entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite.“ (Commission européenne SWD(2015) 35 final/2, page 15)

Les projections pour l'année 2060 des dépenses liées au vieillissement par rapport à celles de 2013, réalisées suite au „2015 Ageing Report“ de la Commission européenne dans le cadre de la 16<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019, sont reprises dans le tableau suivant. Elles affichent un accroissement des dépenses liées au vieillissement de 6,2 points de pourcentage du PIB entre 2013 et 2060. Ces projections sont plus favorables que celles réalisées

en 2012, qui tablaient encore sur un accroissement de 11,7 points de pourcentage du PIB. Elles sont toutefois basées sur l'hypothèse que le Luxembourg puisse générer de manière soutenue une croissance supérieure à la moyenne européenne.

Tableau 72: Dépenses liées au vieillissement (en % du PIB)

			Variation
	2013	2060	2013/2060
Dépenses liées au vieillissement (en % du PIB)	19,5	25,8	6,2
dont dépenses de pension	9,4	13,4	4,1
dont dépenses pour soins de santé	4,6	5,1	0,5
dont dépenses pour soins de longue durée	1,5	3,2	1,7
dont dépenses pour éducation	3,3	3,5	0,2
dont dépenses pour chômage	0,7	0,5	-0,2

Source chiffres: 16e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2015-2019 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

#### 5.5.2.2.3 La situation financière de l'assurance dépendance

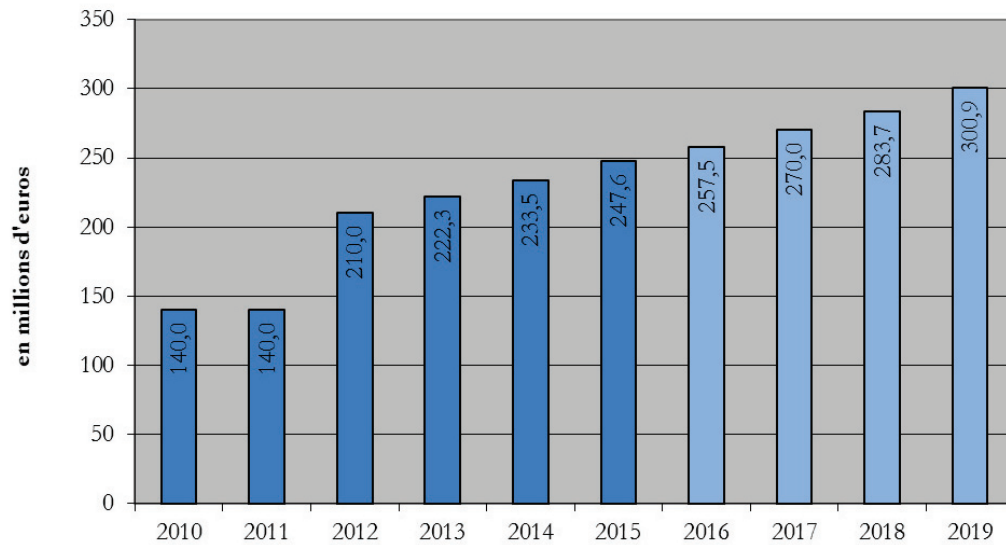
Dans le projet de budget 2016 (p. 56\*), il est précisé que „depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la contribution annuelle de l'Etat au financement de l'assurance dépendance était fixée à cent quarante millions d'euros. En considération des contraintes financières auxquelles l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique, la loi budgétaire du 16 décembre 2011 a fixé la contribution à charge de l'Etat pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et à partir de l'exercice 2013 à 40%. Le programme gouvernemental retient qu'à court terme le maintien des valeurs monétaires est à considérer. Ainsi les valeurs monétaires ont été maintenues pour l'année budgétaire 2015. Le même principe sera d'application pour 2016.“

Par ailleurs, „le Gouvernement est en phase d'élaboration d'une réforme structurelle de l'assurance dépendance permettant la maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des prestations. (...) Un avant-projet de loi devrait être soumis à l'approbation du Gouvernement en conseil au cours du premier semestre de l'exercice 2016.“

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe ainsi de 140,0 millions d'euros en 2011 à 257,5 millions d'euros en 2016. La prévision pour 2019 atteint 300,9 millions d'euros.



Graphique 73: Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance



Source chiffres: comptes généraux, projet de budget 2016; graphique: Cour des comptes

#### 5.5.2.2.4 La situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2010 à 2016 telle que présentée dans respectivement les décomptes et le budget de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 74: Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2010 (mio €)	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)	2016 (mio €)
Recettes courantes	2.212,4	2.433,5	2.627,6	2.442,8	2.655,1	2.946,9	2.724,5
Dépenses courantes	2.217,2	2.355,2	2.583,4	2.465,3	2.649,2	2.881,0	2.617,3
Solde des opérations courantes	-4,8	78,3	44,2	-22,5	5,9	66,0	107,2
Solde global cumulé (réserve totale)	194,5	272,8	317,0	294,5	300,3	366,3	473,5
Fonds de roulement légal	111,6	114,5	144,8	180,2	211,7	252,1	261,7
Dotations/Prélèvement au fonds de roulement	-84,5	2,9	30,3	35,4	31,5	40,4	9,6
Solde de l'exercice après dotation réserve	79,7	75,4	13,8	-57,9	-25,6	25,5	97,6
Solde cumulé après dotation réserve	82,9	158,3	172,2	114,3	88,6	114,2	211,8

Source chiffres: Décomptes CNS 2011, 2012, 2013 et 2014, budget CNS 2016 (aux erreurs d'arrondi près)

Le résultat financier affiché doit être lu à la lumière de l'abaissement en 2010 de la réserve minimale qui a été portée à ce moment de 10% à 5,5%. En 2010, le législateur avait en effet choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité de 10%, tel que prévu au Code de la Sécurité sociale, à 5,5%.

Depuis 2012, ce taux augmente progressivement et devrait atteindre sa valeur d'origine en 2015. En effet, l'article 3 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé dispose que „par dérogation à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup> du Code de la Sécurité sociale, la limite inférieure de la réserve y prévue est réduite pour l'exercice 2011 à 5,5 pour-cent, pour l'exercice 2012 à 6,5 pour-cent, pour l'exercice 2013 à 7,5 pour-cent et pour l'exercice 2014 à 8,5 pour-cent“.

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

Tableau 75: Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2010 (mio €)	31.12.2011 (mio €)	31.12.2012 (mio €)	31.12.2013 (mio €)	31.12.2014 (mio €)
Réserve effective	194,5	272,8	317,0	294,5	300,3
Minimum légal	111,6*	114,5*	144,8*	180,2*	211,7*
Rapport réserve/dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	9,6%	13,1%	14,2%	12,3%	12,1%

\* Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% en 2010 et 2011, à 6,5% en 2012, à 7,5% en 2013 et à 8,5% en 2014

Source chiffres: Décomptes CNS 2011, 2012, 2013 et 2014 (aux erreurs d'arrondi près)

#### 5.5.2.2.5 Les 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 2016 prévoit des crédits à hauteur de 2.463,7 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 3,04% par rapport au budget de l'exercice 2015, respectivement de 9,46% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2014. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 76: Code économique 11 – Salaires et charges sociales

	Ministère	2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	37.491.943	41.284.296	42.192.001	4.700.058	12,54%	907.705	2,20%
1	Affaires étrangères et européennes	99.318.007	120.494.870	102.330.868	3.012.861	3,03%	-18.164.002	-15,07%
2	Culture	23.725.630	24.849.267	27.420.174	3.694.544	15,57%	2.570.907	10,35%
3	Enseignement supérieur et Recherche	3.587.351	4.134.748	4.037.631	450.280	12,55%	-97.117	-2,35%
4	Finances	142.390.574	154.213.519	156.503.409	14.112.835	9,91%	2.289.890	1,48%
5	Economie	18.549.486	20.207.918	21.152.480	2.602.994	14,03%	944.562	4,67%
6	Sécurité intérieure	168.591.920	175.406.913	178.258.631	9.666.711	5,73%	2.851.718	1,63%
7	Justice	98.642.396	100.686.285	104.600.412	5.958.016	6,04%	3.914.127	3,89%
8	Fonction publique et Réforme administrative	204.392.895	228.240.939	249.220.293	44.827.398	21,93%	20.979.354	9,19%
9	Intérieur	9.588.071	10.262.768	8.510.117	-1.077.954	-11,24%	-1.752.651	-17,08%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.169.032.242	1.214.667.374	1.266.512.454	97.480.212	8,34%	51.845.080	4,27%
12	Famille, Intégration et Grande Région	18.001.501	18.770.148	20.038.776	2.037.275	11,32%	1.268.628	6,76%
13	Sports	2.441.076	3.002.904	2.801.884	360.808	14,78%	-201.020	-6,69%
14	Santé	30.943.417	32.511.169	31.437.602	494.185	1,60%	-1.073.567	-3,30%
15	Logement	2.582.133	651.890	658.078	-1.924.055	-74,51%	6.188	0,95%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	26.738.074	29.301.524	30.067.710	3.329.636	12,45%	766.186	2,61%

Ministère		2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
17 et 18	Sécurité sociale	14.837.463	16.610.533	17.173.576	2.336.113	15,74%	563.043	3,39%
19	Agriculture, Viticulture et Protection des Consommateurs	22.247.861	23.619.087	26.108.914	3.861.053	17,35%	2.489.827	10,54%
20, 21 et 22	Développement durable et des Infrastructures	157.677.009	172.149.754	174.683.415	17.006.406	10,79%	2.533.661	1,47%
23	Egalité des Chances	2.241	2.500	2.500	259	11,56%	0	0,00%
<b>Total</b>		<b>2.250.781.290</b>	<b>2.391.068.406</b>	<b>2.463.710.925</b>	<b>212.929.635</b>	<b>9,46%</b>	<b>72.642.519</b>	<b>3,04%</b>

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

### 5.5.3 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2016 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2014 et au budget définitif de 2015.

Tableau 77: Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation			
					2014/2016		2015/2016	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	810.866	4.000.000	800.000	-10.866	-1,34%	-3.200.000	-80,00%
31	Subventions d'exploitation	0	650.000	650.000	650.000	/	0	0,00%
41	Transferts de revenus à l'Administration centrale	1.611.700	5.220.000	5.355.000	3.743.300	232,26%	135.000	2,59%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	43.370.104	54.409.016	62.239.756	18.869.652	43,51%	7.830.740	14,39%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	8.324.518	7.627.605	8.272.933	-51.585	-0,62%	645.328	8,46%
53	Transferts de capitaux aux ménages	35.075.037	37.726.000	36.500.500	1.425.463	4,06%	-1.225.500	-3,25%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	11.983.847	16.071.123	14.583.603	2.599.756	21,69%	-1.487.520	-9,26%
61	Transferts de capitaux à l'Administration centrale	10.292.038	19.264.815	102.790.846	92.498.808	898,74%	83.526.031	433,57%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	88.000.378	90.752.075	102.653.318	14.652.940	16,65%	11.901.243	13,11%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	9.748.841	18.845.000	18.840.000	9.091.159	93,25%	-5.000	-0,03%
72	Construction de bâtiments	18.060.401	15.264.010	13.653.100	-4.407.301	-24,40%	-1.610.910	-10,55%

Classes de comptes	2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variation				
				2014/2016		2015/2016		
				Montant	%	Montant	%	
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	27.368.682	77.742.100	71.223.800	43.855.118	160,24%	-6.518.300	-8,38%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	52.601.695	62.668.521	62.710.573	10.108.878	19,22%	42.052	0,07%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	84.383.542	1.000.600	1.000.600	-83.382.942	-98,81%	0	0,00%
83	Octrois de crédits aux ménages	0	0	0	0	/	0	/
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	19.994.520	26.083.670	25.940.000	5.945.480	29,74%	-143.670	-0,55%
91	Remboursement de la dette publique	0	200	200	200	/	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	655.962.149	684.506.300	802.966.500	147.004.351	22,41%	118.460.200	17,31%
<b>Total</b>		<b>1.067.588.318</b>	<b>1.121.831.035</b>	<b>1.330.180.729</b>	<b>262.592.411</b>	<b>24,60%</b>	<b>208.349.694</b>	<b>18,57%</b>

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2016 à quelque 1.330,2 millions d'euros, soit une augmentation de 208,3 millions d'euros (18,57%) par rapport au budget définitif de 2015.

\*

## 6. SITUATION FINANCIERE DES FONDS SPECIAUX DE L'ETAT

### 6.1 Aperçu global

Selon l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant notamment connaître la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective. La Cour tient à noter que le ministère des Finances a omis de publier l'évolution financière du Fonds de la dette publique et suite aux demandes de la Cour, ces chiffres ont été transmis en date du 19 octobre 2015 par la Trésorerie de l'Etat.

#### 6.1.1 Réforme budgétaire et fonds spéciaux

Il importe à la Cour de rappeler que certains types de dépenses publiques cadrent mal avec les principes budgétaires classiques qui sont l'unité budgétaire, l'universalité budgétaire, l'annualité budgétaire ainsi que la spécialité budgétaire.

Notamment pour ce qui est des dépenses liées à des chantiers d'une certaine envergure, il s'avère impossible de respecter le principe de l'annualité budgétaire. C'est une des raisons pour laquelle la technique des fonds spéciaux déroge sur plusieurs points importants du régime budgétaire ordinaire:

- les sommes disponibles sur un fonds spécial sont „sans distinction d'exercice“, c'est-à-dire peuvent être utilisées au paiement des factures se rapportant à des exercices déjà clos;
- les sommes restant inutilisées en fin d'exercice ne tombent pas en économie, mais restent inscrites au fonds spécial et peuvent être utilisées ultérieurement.

La base légale des fonds spéciaux se trouve à l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat:

„(1) Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés „fonds spéciaux“.

(2) La création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds.

(3) Les dépenses à charge ainsi que les recettes au profit de ces fonds spéciaux sont soumises aux règles de la présente loi, sauf les exceptions ci-après:

- a) Les fonds spéciaux sont renseignés dans la comptabilité sous un titre particulier.
- b) Peuvent être payées dans la limite des „avoirs“ disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.
- c) La somme des engagements à contracter au cours d'un exercice et „des“ engagements reportés d'exercices antérieurs peuvent dépasser le total des avoirs disponibles pour cet exercice.
- „d) L'avoir disponible à la clôture de l'exercice budgétaire est reporté à l'exercice suivant.“

Dans l'optique d'une réforme budgétaire, la Cour tient à relever qu'il importe de:

- o revoir le nombre des fonds spéciaux existants;
- o regrouper les fonds spéciaux suivant des centres de compétences;
- o préciser et reformuler les objectifs des fonds spéciaux dans le cadre de leur loi organique.

Concernant ce dernier point, la Cour a déjà évoqué dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 qu'il importe que les objectifs soient expressément prévus dans la loi portant création du fonds. Des indicateurs de performance, permettant d'évaluer si les objectifs ont été remplis, doivent être précisés par règlement grand-ducal.

Selon les circulaires budgétaires de 2015 et 2016, le projet de budget pour l'exercice 2015 constitue une première et importante étape du processus de modernisation des structures budgétaires et un des objectifs consiste à „accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens.“

Par ailleurs, „la partie la plus importante de ce projet de réforme est constituée par les réflexions en vue de la mise en place de la gestion budgétaire par programmes qui consiste à passer d'un budget, basé sur une logique de moyens à un budget basé sur une logique de résultats. Les réflexions au sujet de l'introduction de la gestion budgétaire par programmes ou par objectifs constituent l'élément central de ce vaste projet de réforme.“

Malgré l'intention du Gouvernement, formulée dans ses lignes de conduite interne, de passer d'une gestion budgétaire basée sur les moyens vers une gestion axée sur les objectifs, la Cour constate que cette réforme n'a pas encore été traduite dans les faits, à la lumière de la présentation budgétaire des fonds spéciaux.

En effet, tous les fonds spéciaux sont regroupés dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période de 2015 à 2019 et pour chaque fonds une évolution pluriannuelle passée et prospective jusqu'en 2019 est présentée. Toutefois, la Cour tient à noter que hormis une programmation pluriannuelle de l'évolution financière de tous les fonds spéciaux, les informations financières publiées n'ont guère changé par rapport aux exercices antérieurs et surtout l'introduction d'une gestion budgétaire par programmes fait toujours défaut.

La Cour réitère donc sa recommandation de préciser les objectifs des fonds spéciaux dans le cadre de leur loi organique et de prévoir des indicateurs de performance permettant ainsi d'évaluer si les objectifs ont été remplis.

### **6.1.2 Evolution financière 2014 à 2019**

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2016, le nombre des fonds spéciaux s'élève actuellement à trente-trois.

Pour les exercices 2014 à 2017, les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes tandis que pour les exercices 2018 et 2019, il est prévu que les recettes seront légèrement supérieures

aux dépenses. Néanmoins, s'il était fait abstraction des produits d'emprunt à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient systématiquement les recettes. Il s'ensuit que les avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de 1,51 milliard d'euros en fin d'exercice 2014 à 1,12 milliard d'euros en fin d'exercice 2019.

Les tableaux, qui suivent, renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2014 à 2019. Les chiffres de ces tableaux se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2014 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2016.

Il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2015 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume III du projet de budget 2016 ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit en l'occurrence de dotations supplémentaires pour un montant total de 150,24 millions d'euros, dont les plus importantes concernent:

- o le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture avec 60 millions d'euros;
- o le Fonds des routes avec 60 millions d'euros;
- o le Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé avec 10 millions d'euros;
- o le Fonds pour la loi de garantie avec 10 millions d'euros.

Le tableau suivant reprend également les alimentations supplémentaires du Fonds de la dette publique d'un montant de 400 millions en 2016, de 132 millions en 2017, de 700 millions en 2018 et de 200 millions en 2019. Ces alimentations supplémentaires servent au refinancement des emprunts venant à échéance. La Cour tient à rappeler que ces montants ne sont pas prévus dans les articles budgétaires de dotation du Fonds de la dette publique, mais qu'ils seront affectés au fonds spécial par le biais d'un dépassement de crédit.

*Tableau 78: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2014-2019*

<i>Exercices</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Différence: Recettes-Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12</i>
2014 (compte général provisoire)	2.701.794.877	3.833.260.367	3.933.257.671	-99.997.304	1.509.698.348
2015 (projet de budget 2016)	3.020.092.247	4.218.969.146	4.372.189.000	-153.219.854	1.356.478.494
2016 (projet de budget 2016)	3.463.953.276	4.800.382.643	5.002.373.900	-201.991.257	1.154.487.237
2017 (projet de budget 2016)	3.389.815.169	4.757.266.336	4.839.678.887	-82.412.551	1.072.074.686
2018 (projet de budget 2016)	4.150.255.990	5.580.703.953	5.539.384.905	41.319.048	1.113.393.734
2019 (projet de budget 2016)	3.742.153.116	5.219.467.025	5.217.152.484	2.314.541	1.115.708.275

*Source chiffres:* compte général provisoire 2014, projet de budget 2016; *tableau:* Cour des comptes

Sur base des articles 35 et 36 de la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014, le Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales créé par la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 est scindé en deux à savoir „le Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille“ et „le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse“.

Par ailleurs, l'article 36 précise qu'un tiers des avoirs dont dispose le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales au 31 décembre 2013 est transféré au Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. La Cour note qu'au courant de 2014 un transfert de 12.396.651,00 euros a été réalisé. Vu que les avoirs au 31 décembre 2013 se chiffraient à 67.265.806,14 euros, un transfert de 22.421.935,38 euros aurait dû être comptabilisé. La Cour recommande de procéder aux rectifications nécessaires.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2016 à 2019.

Tableau 79: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2016

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2016	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2016
Fonds de la coopération au développement	2.239.953	191.910.945	193.910.945	193.921.000	2.229.898
Fonds d'équipement militaire	93.439.086	40.000.000	40.000.000	75.617.000	57.822.086
Fonds pour les monuments historiques	15.646.221	6.800.000	6.800.000	18.269.000	4.177.221
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	64.569.247	630.453.100	630.453.100	618.638.000	76.384.347
Fonds de pension	5.857.602	546.770.000	831.059.000	831.060.000	5.856.602
Fonds communal de dotation financière	0	585.254.300	930.460.000	930.460.000	0
Fonds de la pêche	127.697	122.932	122.932	164.000	86.629
Fonds pour la gestion de l'eau	19.379.802	97.046.000	108.500.000	106.564.000	21.315.802
Fonds des eaux frontalières	698.822	55.166	55.166	164.000	589.988
Fonds d'équipement sportif national	26.098.554	27.009.200	27.009.200	35.269.000	17.838.754
Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille	79.472.451	45.000.000	45.000.000	48.000.000	76.472.451
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	28.645.146	73.000.000	73.000.000	75.000.000	26.645.146
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	343.133	100	15.100	50.000	308.233
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	55.409.486	20.000.000	20.000.000	24.084.000	51.325.486
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	76.476.646	35.000.000	35.000.000	54.991.000	56.485.646
Fonds pour la protection de l'environnement	6.624.523	22.000.000	22.000.000	24.998.000	3.626.523
Fonds climat et énergie	535.890.685	200	82.725.200	86.800.000	531.815.885
Fonds pour l'emploi	51.770.831	562.690.495	722.771.000	724.456.000	50.085.831
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	30.632.238	56.000.000	66.830.000	95.000.000	2.462.238
Fonds d'investissements publics administratifs	14.208.867	58.500.000	58.500.000	72.495.000	213.867
Fonds d'investissements publics scolaires	25.043.719	60.000.000	60.000.000	79.171.000	5.872.719
Fonds des routes	29.257.954	50.000.000	200.000.000	207.833.000	21.424.954
Fonds du rail	52.833.523	139.935.838	429.766.000	429.642.000	52.957.523
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	32.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	24.351.065
Fonds pour la loi de garantie	26.802.610	50.000.000	50.000.000	69.400.000	7.402.610
Fonds pour la promotion touristique	6.962.445	6.000.000	6.000.000	6.670.000	6.292.445
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.789	2.125.900	2.125.900	2.125.900	1.789
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	2.918.314	60.000.000	60.000.000	56.360.000	6.558.314
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	25.333.985	45.000.000	45.000.000	48.875.000	21.458.985



<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2016</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2016</i>
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	704.529	404.000	404.000	400.000	708.529
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	25.022.000	36.875.000	36.875.000	61.897.000	0
<b>Total</b>	<b>1.356.478.494</b>	<b>3.463.953.276</b>	<b>4.800.382.643</b>	<b>5.002.373.900</b>	<b>1.154.487.237</b>
Différence entre recettes et dépenses:			<b>-201.991.257</b>		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses:</i>			<b>-551.991.257</b>		

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Tableau 80: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2017

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2017</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2017</i>
Fonds de la coopération au développement	2.229.898	201.692.306	203.692.306	203.692.000	2.230.204
Fonds d'équipement militaire	57.822.086	43.000.000	43.000.000	96.655.000	4.167.086
Fonds pour les monuments historiques	4.177.221	6.800.000	6.800.000	10.933.000	44.221
Fonds de réserve pour la crise	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de la dette publique	76.384.347	378.956.100	378.956.100	358.557.000	96.783.447
Fonds de pension	5.856.602	576.146.000	899.569.000	899.569.000	5.856.602
Fonds communal de dotation financière	0	635.084.600	966.258.000	966.258.000	0
Fonds de la pêche	86.629	145.000	145.000	142.000	89.629
Fonds pour la gestion de l'eau	21.315.802	96.746.000	108.200.000	107.358.000	22.157.802
Fonds des eaux frontalières	589.988	57.643	57.643	159.000	488.631
Fonds d'équipement sportif national	17.838.754	24.490.000	24.490.000	36.391.000	5.937.754
Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille	76.472.451	45.000.000	45.000.000	48.000.000	73.472.451
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	26.645.146	75.000.000	75.000.000	75.000.000	26.645.146
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	308.233	100	15.100	50.000	273.333
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	51.325.486	20.000.000	20.000.000	29.098.000	42.227.486
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	56.485.646	55.000.000	55.000.000	48.390.000	63.095.646
Fonds pour la protection de l'environnement	3.626.523	25.000.000	25.000.000	24.998.000	3.628.523
Fonds climat et énergie	531.815.885	200	80.500.200	92.400.000	519.916.085
Fonds pour l'emploi	50.085.831	564.495.809	724.368.000	718.292.000	56.161.831
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	2.462.238	75.000.000	88.314.000	88.721.000	2.055.238
Fonds d'investissements publics administratifs	213.867	75.000.000	75.000.000	70.451.000	4.762.867
Fonds d'investissements publics scolaires	5.872.719	90.000.000	90.000.000	87.224.000	8.648.719
Fonds des routes	21.424.954	65.000.000	215.000.000	218.363.000	18.061.954
Fonds du rail	52.957.523	144.142.424	439.842.000	448.749.000	44.050.523

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2017</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2017</i>
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	24.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	16.351.065
Fonds pour la loi de garantie	7.402.610	65.000.000	65.000.000	69.400.000	3.002.610
Fonds pour la promotion touristique	6.292.445	7.000.000	7.000.000	7.815.000	5.477.445
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.789	2.153.887	2.153.887	2.153.887	1.789
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	6.558.314	62.000.000	62.000.000	56.247.000	12.311.314
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	21.458.985	40.500.000	40.500.000	50.213.000	11.745.985
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	708.529	404.000	404.000	400.000	712.529
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	1.000	1.000	0	1.000
<b>Total</b>	<b>1.154.487.237</b>	<b>3.389.815.169</b>	<b>4.757.266.336</b>	<b>4.839.678.887</b>	<b>1.072.074.686</b>
Différence entre recettes et dépenses:			<b>-82.412.551</b>		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses:</i>			<b>-432.412.551</b>		

Source chiffres: projet de budget 20 16; tableau: Cour des comptes

Tableau 81: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2018

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2018</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2018</i>
Fonds de la coopération au développement	2.230.204	212.433.267	214.433.267	214.433.000	2.230.471
Fonds d'équipement militaire	4.167.086	125.000.000	125.000.000	128.979.000	188.086
Fonds pour les monuments historiques	44.221	6.800.000	6.800.000	6.111.000	733.221
Fonds de réserve pour la crise	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de la dette publique	96.783.447	945.326.100	945.326.100	919.250.000	122.859.547
Fonds de pension	5.856.602	605.644.000	973.750.000	973.750.000	5.856.602
Fonds communal de dotation financière	0	685.300.500	1.025.133.000	1.025.133.000	0
Fonds de la pêche	89.629	145.000	145.000	142.000	92.629
Fonds pour la gestion de l'eau	22.157.802	85.463.000	96.917.000	96.895.000	22.179.802
Fonds des eaux frontalières	488.631	61.381	61.381	137.000	413.012
Fonds d'équipement sportif national	5.937.754	35.190.000	35.190.000	25.489.000	15.638.754
Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille	73.472.451	45.000.000	45.000.000	48.000.000	70.472.451
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	26.645.146	75.000.000	75.000.000	75.000.000	26.645.146
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	273.333	25.000	45.000	50.000	268.333
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	42.227.486	21.500.000	21.500.000	27.370.000	36.357.486
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	63.095.646	55.000.000	55.000.000	57.423.000	60.672.646

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2018</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2018</i>
Fonds pour la protection de l'environnement	3.628.523	25.000.000	25.000.000	23.025.000	5.603.523
Fonds climat et énergie	519.916.085	200	79.875.200	97.300.000	502.491.285
Fonds pour l'emploi	56.161.831	568.049.131	727.651.000	714.874.000	68.938.831
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	2.055.238	70.000.000	83.564.000	76.970.000	8.649.238
Fonds d'investissements publics administratifs	4.762.867	75.000.000	75.000.000	67.200.000	12.562.867
Fonds d'investissements publics scolaires	8.648.719	95.000.000	95.000.000	91.517.000	12.131.719
Fonds des routes	18.061.954	65.000.000	215.000.000	219.518.000	13.543.954
Fonds du rail	44.050.523	152.736.406	458.731.000	450.674.000	52.107.523
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	16.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	8.351.065
Fonds pour la loi de garantie	3.002.610	70.000.000	70.000.000	69.400.000	3.602.610
Fonds pour la promotion touristique	5.477.445	7.500.000	7.500.000	10.400.000	2.577.445
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.789	2.176.905	2.176.905	2.176.905	1.789
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	12.311.314	65.000.000	65.000.000	56.563.000	20.748.314
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	11.745.985	40.500.000	40.500.000	37.205.000	15.040.985
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	712.529	404.000	404.000	400.000	716.529
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	1.000	1.000	1.000	0	2.000
<b>Total</b>	<b>1.072.074.686</b>	<b>4.150.255.990</b>	<b>5.580.703.953</b>	<b>5.539.384.905</b>	<b>1.113.393.734</b>
Différence entre recettes et dépenses:			<b>41.319.048</b>		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses:</i>			<b>-308.680.952</b>		

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Tableau 82: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2019

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2019</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2019</i>
Fonds de la coopération au développement	2.230.471	224.306.646	226.306.646	226.307.000	2.230.117
Fonds d'équipement militaire	188.086	145.000.000	145.000.000	143.181.000	2.007.086
Fonds pour les monuments historiques	733.221	9.500.000	9.500.000	9.961.000	272.221
Fonds de réserve pour la crise	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de la dette publique	122.859.547	439.301.100	439.301.100	401.776.000	160.384.647
Fonds de pension	5.856.602	636.622.000	1.052.130.000	1.052.130.000	5.856.602
Fonds communal de dotation financière	0	734.631.100	1.070.464.000	1.070.464.000	0
Fonds de la pêche	92.629	145.000	145.000	142.000	95.629
Fonds pour la gestion de l'eau	22.179.802	85.463.000	96.917.000	100.047.000	19.049.802
Fonds des eaux frontalières	413.012	59.495	59.495	137.000	335.507
Fonds d'équipement sportif national	15.638.754	18.090.000	18.090.000	27.750.000	5.978.754

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2019</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2019</i>
Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille	70.472.451	45.000.000	45.000.000	48.000.000	67.472.451
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	26.645.146	75.000.000	75.000.000	75.000.000	26.645.146
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	268.333	25.000	45.000	50.000	263.333
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	36.357.486	23.000.000	23.000.000	30.694.000	28.663.486
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	60.672.646	55.000.000	55.000.000	94.399.000	21.273.646
Fonds pour la protection de l'environnement	5.603.523	25.000.000	25.000.000	22.050.000	8.553.523
Fonds climat et énergie	502.491.285	200	79.250.200	107.800.000	473.941.485
Fonds pour l'emploi	68.938.831	565.574.150	724.927.000	708.131.000	85.734.831
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8.649.238	70.000.000	83.674.000	75.395.000	16.928.238
Fonds d'investissements publics administratifs	12.562.867	75.000.000	75.000.000	57.943.000	29.619.867
Fonds d'investissements publics scolaires	12.131.719	100.000.000	100.000.000	108.524.000	3.607.719
Fonds des routes	13.543.954	50.000.000	200.000.000	195.551.000	17.992.954
Fonds du rail	52.107.523	155.788.841	466.011.000	454.246.000	63.872.523
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	8.351.065	2.000.000	2.000.000	10.000.000	351.065
Fonds pour la loi de garantie	3.602.610	70.000.000	70.000.000	69.920.000	3.682.610
Fonds pour la promotion touristique	2.577.445	8.000.000	8.000.000	9.595.000	982.445
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0
Fonds social culturel	1.789	2.241.484	2.241.484	2.241.484	1.789
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	20.748.314	68.000.000	68.000.000	60.350.000	28.398.314
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	15.040.985	45.000.000	45.000.000	40.968.000	19.072.985
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	716.529	404.000	404.000	400.000	720.529
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	2.000	1.000	1.000	0	3.000
<b>Total</b>	<b>1.113.393.734</b>	<b>3.742.153.116</b>	<b>5.219.467.025</b>	<b>5.217.152.484</b>	<b>1.115.708.275</b>
Différence entre recettes et dépenses:			<b>2.314.541</b>		
<i>Différence entre recettes (sans prise en compte des recettes d'emprunt) et dépenses:</i>			<b>-347.685.459</b>		

Source chiffres: projet de budget 2016; tableau: Cour des comptes

Concernant les recettes d'emprunt des fonds spéciaux, il y a lieu de relever que:

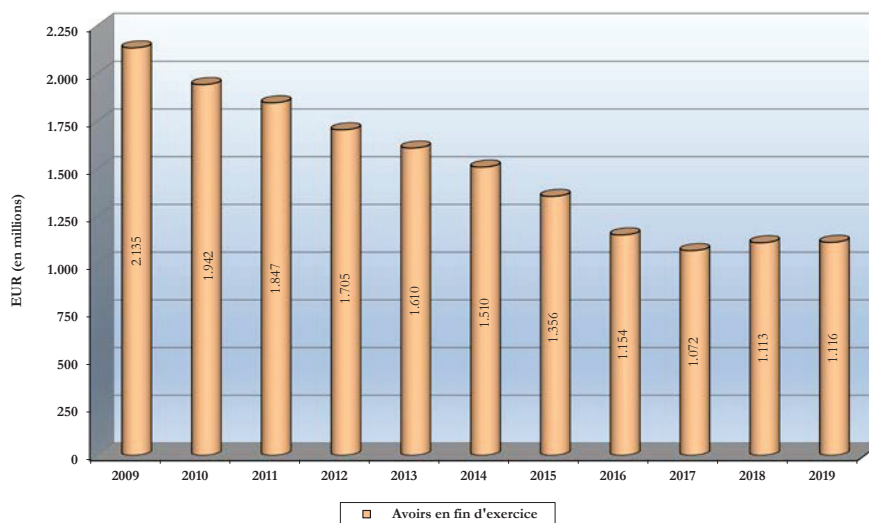
- o en 2014, la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2014 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 150 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2014, 200 millions d'euros provenant du Sukuk ont déjà été crédités à part égale sur les deux fonds spéciaux;
- o en 2015, la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2015 a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais du Fonds des routes et 150 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Au courant de l'année 2015, 300 millions d'euros ont été crédités par avances de Trésorerie à part égale sur les deux fonds spéciaux;
- o en 2016, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 46 du projet de budget 2016) pour un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 200 millions d'euros au Fonds du rail;
- o pour les exercices 2017 à 2019, les prévisions tablent sur des recettes d'emprunt annuelles à raison de 150 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et de 200 millions d'euros au profit du Fonds du rail.

La Cour tient à noter que par rapport aux prévisions publiées à l'annexe de la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, le recours à des emprunts destinés au financement des infrastructures par le biais du Fonds du rail a été revu à la hausse. En effet, pour la période de 2015 à 2018 des emprunts pour un montant total de 500 millions d'euros étaient prévus et selon la version actualisée de la programmation financière 2016-2019 des emprunts se chiffrant à 750 millions d'euros seront pris en compte, ce qui équivaut à une hausse de 50%.

### 6.1.3 Les avoirs des fonds spéciaux

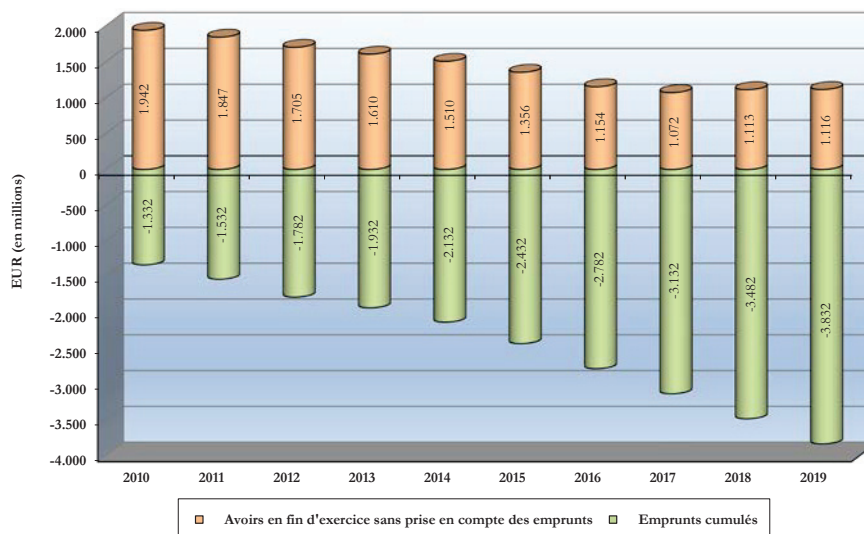
A souligner que, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont progressivement diminué ces dernières années et selon les indications contenues dans le projet de budget 2016, cette tendance devrait se poursuivre.

Graphique 83: Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique: Cour des comptes

Graphique 84: Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique: Cour des comptes

Il ressort de ces graphiques que les avoirs des fonds baisseraient de 1.510 millions d'euros au 31 décembre 2014 (compte général provisoire 2014) à 1.116 millions d'euros au 31 décembre 2019 d'après les prévisions actuelles, soit une baisse de l'ordre de 26,10%.

Les prévisions pour 2016 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 202,0 millions d'euros (-14,89%). Pour 2016, l'excédent des dépenses est évalué à 82,4 millions d'euros (-7,14%). De légers excédents de recettes de 41,3 millions d'euros (+3,85%) pour l'année 2018 et de 2,3 millions d'euros (+0,21%) pour l'année 2019 sont attendus.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2012 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 850 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds spéciaux se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2012. Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds spéciaux aurait été de 77 millions d'euros. Il en découle que les réserves financières accumulées au niveau des avoirs des fonds spéciaux étaient définitivement épuisées en fin 2012.

En prenant en considération tous les emprunts émis et prévus pour la période de 2006 à 2019 (emprunts pour un montant global de 1.982 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 1.850 millions d'euros à charge du Fonds des routes), le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 2.716 millions d'euros fin 2019. Au courant de la période sous revue, le besoin de financement s'accroît donc progressivement.

Toujours en faisant abstraction des produits d'emprunt, sur la période de 2010 à 2019 (10 ans) les dépenses dépassent systématiquement les recettes des fonds spéciaux et ceci pour un montant de 372 millions d'euros en moyenne annuelle. Les prévisions pour 2016 affichent un dépassement de 552 millions d'euros et, pour 2017, ce dernier se chiffre à 432 millions d'euros. La Cour note donc que, pour les prochaines années, ce déséquilibre va se situer au-dessus de la moyenne des dix dernières années.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que l'alimentation des fonds spéciaux nécessite dans les années à venir un recours appuyé à l'emprunt.

#### 6.1.4 Les dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions techniques de la circulaire budgétaire 2016, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipements) et le coût global revu, ainsi qu'un plan de liquidation reprenant en détail les années 2015 à 2019 et les liquidations effectuées à charge



des exercices antérieurs (avant 2015) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2019).

De plus la circulaire budgétaire de 2016 précise que „les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière. A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux.“.

La Cour réitère ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets et note qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds de la coopération au développement, le Fonds d'équipement sportif national, le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds climat et énergie, le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille et le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

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

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

## 6.2 Les dépenses d'investissement

Dans sa déclaration gouvernementale et l'accord de coalition y relatif, le Gouvernement a annoncé qu'il „maintiendra les investissements nécessaires au développement économique du pays conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition, notamment en matière d'infrastructures, de diversification économique, d'entrepreneuriat, de recherche, d'éducation, de logement et de l'environnement.“.

Lors de la déclaration du Gouvernement du 5 mai 2015 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé qu'„une politique budgétaire plus efficace se traduit non seulement par une réduction des dépenses. Elle implique également une affectation adéquate de nos moyens. C'est pourquoi nous continuons à investir dans l'avenir de notre pays. De 2013 à 2014, les investissements ont augmenté de plus de 12%, tout en continuant à augmenter rapidement. Le niveau des investissements est ainsi considérablement plus élevé au Luxembourg que chez nos voisins.“.

En date du 14 octobre 2015, lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a annoncé que le budget de l'Etat 2016 a été élaboré en se basant sur cinq priorités, dont les investissements dans l'intérêt des citoyens. Vu l'évolution récente et la croissance future de la population, l'Etat est contraint, selon le ministre des Finances, d'investir dans ses infrastructures et de combler certains retards accumulés au courant des dernières années. Une attention particulière sera donc portée sur les investissements du transport public avec l'extension et la modernisation du réseau ferroviaire, du réseau routier et du secteur de la logistique. Par ailleurs, et toujours selon les dires du ministre, des investissements dans le domaine de l'assainissement des eaux, des stations d'épuration ainsi que la prévention des crues feront partie des priorités du Gouvernement.

Dans le projet de budget sous rubrique, le Gouvernement précise pour ce qui est de sa politique d'investissement qu'il s'agit d'une politique d'investissement ambitieuse „Nonobstant l'objectif de redressement des finances publiques, le Gouvernement maintient les dépenses d'investissement à un niveau élevé, ce qui explique leur croissance en 2015 et 2016. (...) Au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements pro-



ductifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes.“

Un effort particulier est réalisé dans le domaine de la politique de développement du transport public et „le Gouvernement poursuivra en 2016 le développement de nos infrastructures de transport ainsi que l'amélioration de la qualité et de la sécurité des transports.“ (...) Le Gouvernement continuera ses investissements dans l'infrastructure ferroviaire à travers différents grands projets en cours de réalisation, de nouveaux projets d'infrastructure ferroviaire ainsi que du renforcement du secteur de la logistique. „Finalement, les efforts au niveau des transports publics vont particulièrement se refléter au cours des années à venir par la construction d'une ligne de tramway entre la Cloche d'Or et Findel dont une 1<sup>ère</sup> mise en service se fera entre l'arrêt Kirchberg-Pfaffenthal et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg y compris, la construction d'un centre de maintenance et de remisage et l'acquisition de rames.“

### 6.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement

La Cour présente ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2010 à 2019.

Tableau 85: Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

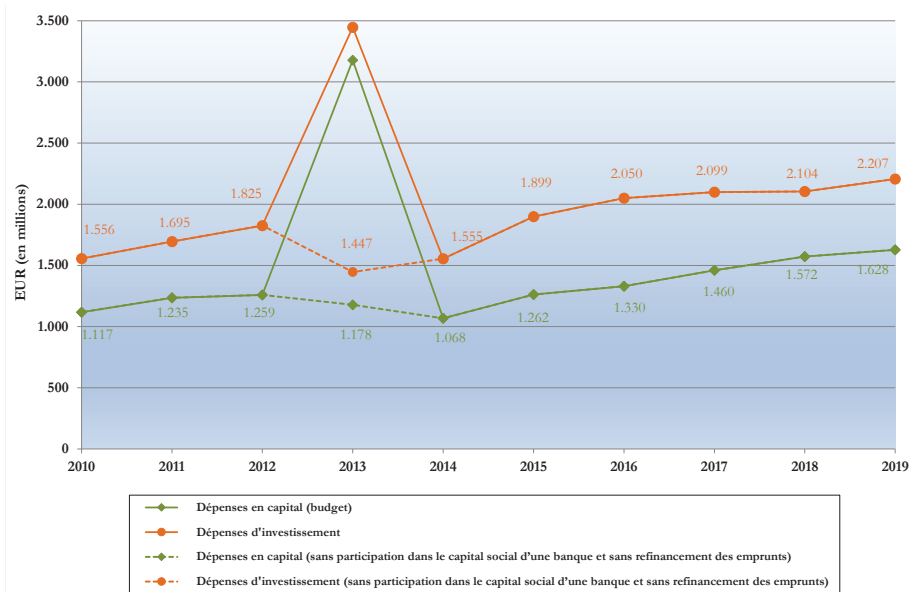
Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence: alimentations – dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance annuelle
2010	1.117,4	929,6	1.367,8	-438,3	1.555,7	-2,53%
2011	1.235,4	1.004,8	1.464,7	-459,9	1.695,3	8,97%
2012	1.258,7	938,1	1.504,8	-566,8	1.825,5	7,68%
2013	3.177,7	3.143,7	3.412,6	-268,9	3.446,6	88,80%
2014	1.067,6	994,6	1.482,0	-487,3	1.554,9	-54,89%
2015	1.261,8	1.171,2	1.808,0	-636,8	1.898,6	22,11%
2016	1.330,2	1.537,7	2.257,7	-720,0	2.050,2	7,98%
2017	1.459,8	1.409,6	2.049,0	-639,4	2.099,2	2,39%
2018	1.572,2	2.076,0	2.608,3	-532,3	2.104,5	0,25%
2019	1.627,8	1.578,2	2.157,2	-579,0	2.206,8	4,86%

Tableau: Cour des comptes

Il y a lieu de souligner que les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, affichent un montant record de 3.446,6 millions d'euros en 2013.

Or, en faisant abstraction de l'alimentation supplémentaire du Fonds de la dette publique d'un montant de 2.000 millions d'euros, servant au refinancement des emprunts venant à échéance, les dépenses d'investissement s'élèvent seulement à 1.446,6 millions d'euros en 2013. Il en découle donc un affaissement du niveau des dépenses d'investissement de l'ordre de 21% pour 2013 et une croissance d'environ 7,5% pour 2014. Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que dans le cadre du projet de budget 2014, le Gouvernement avait retenu comme mesure d'économie une réduction globale des dépenses d'investissement de l'Administration centrale d'un montant de 137 millions d'euros par rapport au montant prévu au Programme de stabilité et de croissance du mois d'avril 2013.

Graphique 86: Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement



Graphique: Cour des comptes

Le graphique ci-dessus montre clairement que l'année 2013 était marquée par une baisse importante des dépenses d'investissement de l'ordre de 20% en passant de 1.825 millions d'euros à 1.447 millions d'euros.

Cependant pour la période de 2014 à 2019, les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, seraient en progression continue pour atteindre un niveau record de 2.207 millions d'euros en 2019.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement de 2015, celles-ci affichent une croissance exceptionnelle de 22,1% en passant de 1.555 millions d'euros à 1.899 millions d'euros. Elle résulte essentiellement d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds du rail (+53,49 millions d'euros), du Fonds des routes (+47,97 millions d'euros), du Fonds d'équipement militaire (+44,57 millions d'euros), du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (+34,71 millions d'euros), du Fonds d'équipement sportif national (+31,74 millions d'euros), du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières (+27,78 millions d'euros), du Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de la Famille (+25,60 millions d'euros) et du Fonds climat et énergie (+23,60 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2016, une augmentation de 151,60 millions d'euros par rapport à 2015 (7,98%) est à noter. Elle résulte d'une augmentation des dépenses au niveau du Fonds du rail (+26,25 millions d'euros), du Fonds pour la gestion de l'eau (+18,20 millions d'euros), du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux (+15,64 millions d'euros) et du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (+13,27 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB.

Tableau 87: Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC2010)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2010	1.555,7	39.526	3,94%
2011	1.695,3	42.227	4,01%
2012	1.825,5	43.574	4,19%
2013	3.446,6	46.541	7,41%
2014	1.554,9	48.898	3,18%
2015	1.898,6	50.470	3,76%
2016	2.050,2	52.440	3,91%
2017	2.099,2	54.642	3,84%
2018	2.104,5	56.937	3,70%
2019	2.206,8	59.329	3,72%

Tableau: Cour des comptes

Hypothèse PIB 2017 à 2019 croissance moyenne de 4,2% tel que prévu à la page 13\* du Volume III.

En faisant abstraction de l'alimentation supplémentaire du Fonds de la dette publique d'un montant de 2.000 millions d'euros les dépenses d'investissement par rapport au PIB s'élèvent à 3,11% en 2013.

Au sujet des prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour les années 2015 à 2019, il y a lieu de noter qu'elles varient entre 3,70% et 3,91%. En ce qui concerne l'année 2015 une progression importante est à noter et pour l'année 2016 la progression continue pour atteindre un niveau record de 3,91%.

Force est de constater que la contribution de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement reste élevée, mais se situe à un niveau légèrement inférieur (de l'ordre de 0,3%) par rapport aux années 2010 à 2012, période pendant laquelle les dépenses d'investissement par rapport au PIB étaient de l'ordre de 4%.

\*

## 7 LES FINANCES COMMUNALES

Le présent chapitre comprend quatre volets. Un premier volet traite des recettes communales. Le deuxième concerne les transferts de l'Administration centrale aux administrations locales. Un troisième chapitre analyse la situation financière des administrations locales. Finalement, la Cour examine la mise en pratique de la loi du 30 juillet 2013 réformant la comptabilité communale.

### 7.1 Les recettes des communes

#### 7.1.1 Recettes ordinaires

Les recettes ordinaires se composent des revenus en provenance de l'impôt commercial communal (ICC), de l'impôt foncier (IFONC), du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ainsi que des autres recettes propres des communes (ARP), comprenant notamment les recettes de services industriels (eau, épuration, déchets, électricité, gaz, chauffage urbain), les taxes de chancellerie et les revenus de la propriété.

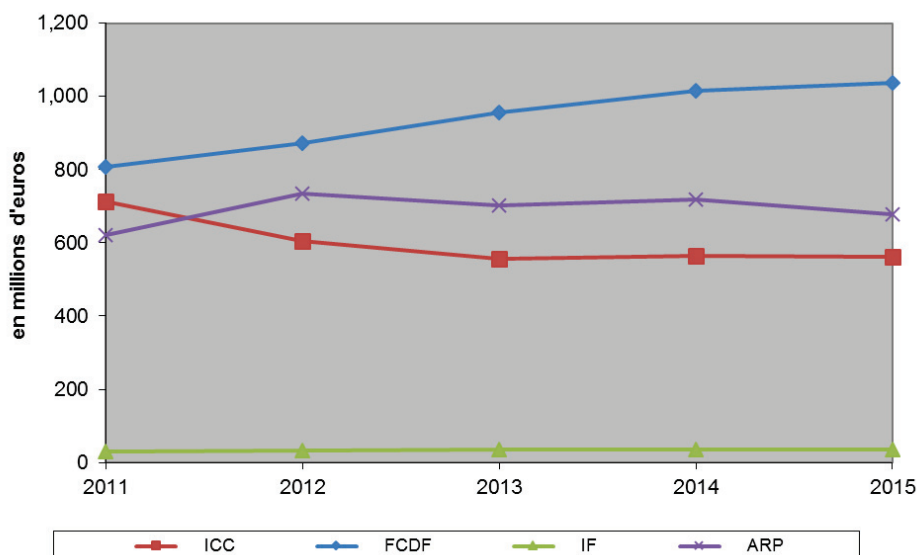
Le tableau et le graphique ci-dessous montrent l'évolution des recettes ordinaires pour la période de 2011 à 2015 et leur variation entre 2011 et 2015 en chiffres absolus et en pourcentages.

Tableau 88: Evolution des recettes ordinaires communales entre 2011 et 2015

		2011	2012	2013	2014	2015
ICC <sup>6</sup>	en millions d'euros	711,6	604,9	557,1	564,2	561,0
	variation en %	-	-15,0%	-7,9%	1,3%	-0,6%
IFONC <sup>7</sup>	en millions d'euros	30,9	33,6	34,5	35,5	36,5
	variation en %	-	8,9%	2,5%	3,0%	3,0%
FCDF <sup>8</sup>	en millions d'euros	806,8	873,5	956,1	1.016,4	1.036,9
	variation en %	-	8,3%	9,5%	6,3%	2,0%
ARP <sup>9</sup>	en millions d'euros	621,3	733,9	703,4	717,3	677,7
	variation en %	-	18,1%	-4,2%	+2,0%	-5,5%
Total	en millions d'euros	2.170,5	2.245,8	2.251,1	2.333,5	2.312,1
	variation en %	-	3,5%	0,2%	3,7%	-0,9%

Tableau: Cour des comptes

Graphique 89: Evolution des recettes ordinaires communales entre 2011 et 2015



Graphique: Cour des comptes

#### 7.1.1.1 Impôt commercial communal

En ce qui concerne l'ICC pour l'année 2014, les recettes effectives de 564,2 millions d'euros (compte général) ont dépassé les prévisions budgétaires (530 millions d'euros). Pour 2015, une recette de l'ordre de 561 millions d'euros a été prévue au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2015 tablent sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 557,4 millions d'euros. Au projet de budget 2016, les recettes prévues de l'ICC de l'ordre de 591 millions d'euros augmentent de 5,3% par rapport au budget voté 2015.

Suite à la mise en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000 de la disposition afférente de la loi du 19 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, le taux de contri-

6 Les chiffres concernant l'ICC pour 2011 à 2014 proviennent des comptes généraux de l'Etat; 2015: budget voté de l'Etat.

7 Les chiffres concernant l'IFONC pour 2011 à 2013 sont des comptes arrêtés par le ministère de l'Intérieur; 2014: estimation du ministère de l'Intérieur; 2015: budgets communaux.

8 Les chiffres concernant le FCDF pour 2011 à 2014 proviennent des comptes généraux de l'Etat; 2015: budget voté de l'Etat.

9 Les chiffres concernant les ARP pour 2011 à 2013 proviennent des comptes arrêtés par le ministère de l'Intérieur; 2014: comptes administratifs et budgets rectifiés des communes; 2015: budgets communaux.

bution de chaque commune au Fonds pour l'emploi a été ramené de 2% à 0%. Cette mesure visait à compenser la perte financière des communes lors du relèvement d'un tiers de l'abattement sur l'ICC.

Dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement en 2012 pour réduire le déficit budgétaire, cette contribution a de nouveau été relevée de 0% à 2% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir introduit une contribution supplémentaire à charge de certaines communes. En effet, l'ICC reçu par habitant sera plafonné à trois fois la moyenne nationale. Le montant au-delà du plafond sera redistribué au profit du Fonds pour l'emploi. Si, toutefois, la somme totale de cette contribution supplémentaire dépasse 12 millions d'euros, le montant excédentaire sera versé de nouveau au Fonds communal de dotation financière afin d'être distribué selon les règles usuelles entre les communes.

Selon des simulations du ministère, cette mesure aurait concerné trois communes en 2012, respectivement deux communes en 2013 et de nouveau trois communes en 2014. Selon ces mêmes simulations, ladite mesure aurait rapporté une somme de quelque 4,8 millions d'euros en 2014. Le Gouvernement a prévu une recette supplémentaire de quelque 8 millions d'euros pour 2015 et 2016 respectivement.

Vu que les décomptes fiscaux pour 2015 ne seront réalisés que début 2016, les chiffres projetés pour 2015 ne représentent que des valeurs estimatives sur lesquelles la Cour ne peut se prononcer.

*Tableau 90: Evolution de la contribution communale au Fonds pour l'emploi*

	2013	2014	2015	2016
Taux 2%	11.120	11.285	11.449	12.061
Plafonnement ICC <sup>10</sup>			8.000	8.000
Total	11.120	11.285	19.449	20.061

Unité: en milliers d'euros Tableau: Cour des comptes

#### 7.1.1.2 Impôt foncier

L'impôt foncier ne représente qu'une faible part dans les recettes communales (1,6% en 2015). Les recettes provenant de l'IFONC sont passées de 30,9 millions d'euros en 2011 à 35,5 millions d'euros en 2014 (estimation du ministère de l'Intérieur). Les budgets communaux tablent sur une hausse de l'ordre de 3,0% pour atteindre 36,5 millions d'euros en 2015.

Selon les informations reçues de la part du ministère, les recettes générées par ce type d'impôt sont négligeables, voire minimes. La Cour note qu'une réforme de l'impôt foncier est prévue dans le programme gouvernemental de 2013.

Quant à la nouvelle subdivision de nature facultative des catégories d'immeubles tombant sous l'impôt foncier B introduite à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 par la loi du 22 octobre 2008 relative au pacte logement, la Cour constate qu'entre 2012 et 2015, sept communes additionnelles ont adopté cette nouvelle subdivision.

En 2015, le chiffre total des communes y ayant recours, s'élève à 78.

Il s'ensuit que 27 des 105 communes ne font donc pas de différence entre la qualification „immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation“ et la qualification „terrains à bâtir à des fins d'habitation“.

Afin de favoriser la mise sur le marché de terrains à bâtir, la nouvelle catégorie B6 „terrains à bâtir à des fins d'habitation“ est soumise de par le Pacte Logement à une imposition graduelle plus lourde. Ainsi, le taux d'assiette de ces terrains est fixé à 15 pour mille (1,5%) durant les deux premières années et à 100 pro mille (10%) à partir de la troisième année du classement dans cette nouvelle catégorie.

Les communes étant libres de fixer le taux multiplicateur applicable à la catégorie d'immeubles B6, la Cour constate que ces taux varient entre 200 et 1.000 parmi les 78 communes concernées.

Les recettes pour les communes résultant de cette catégorie d'immeubles ont progressé de 52.155 euros en 2009 à 1.932.713,90 euros en 2014.

<sup>10</sup> Mesure n° 111 du „Zukunftspak“

La Cour note que le niveau très faible de la base d'assiette applicable à l'impôt foncier a pour conséquence que l'effet multiplicateur de la catégorie B6 est sans incitation financière véritable pour les propriétaires concernés.

Tableau 91: Evolution de l'impôt foncier B6

	2011	2012	2013	2014
Impôt foncier B6	627.817,40 €	1.218.872,09 €	1.423.362,87 €	1.932.713,90 €

Tableau: Cour des comptes

### 7.1.1.3 Fonds communal de dotation financière

Chaque année, le législateur arrête par le biais de la loi budgétaire la dotation du Fonds communal de dotation financière (FCDF)<sup>11</sup> qui se compose de divers produits fiscaux majorés d'un montant forfaitaire. Ainsi, les communes participent aux recettes fiscales générées par la taxe sur la valeur ajoutée<sup>12</sup>, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires<sup>13</sup>, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette<sup>14</sup> et la taxe sur les véhicules automoteurs<sup>15</sup>. La dotation du FCDF est donc fortement tributaire de l'évolution de certains impôts et des variations macroéconomiques.

Les avoirs du fonds sont répartis entre les différentes communes, principalement en fonction de critères relatifs à l'étendue du territoire et à la population de résidence des communes respectives. D'autres clés de répartition sont le nombre de conseillers communaux ainsi que les propriétés agricoles et forestières.

Durant les quatre dernières années, le FCDF a connu une croissance constante. Après avoir atteint 873,5 millions d'euros en 2012, une hausse du FCDF de 9,5% a pu être constatée en 2013 pour s'élever à 956,1 millions d'euros. En 2014, les recettes en provenance du FCDF ont augmenté de 6,3% pour atteindre 1.016,4 millions d'euros. Une recette de l'ordre de 1.036,9 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2015 (+2,0%). Le projet de budget 2016 prévoit une augmentation de 4,2% du FCDF pour s'élever à 1.080,3 millions d'euros.

Dans ce contexte, les nouvelles règles applicables en matière de perception de la TVA liée au commerce électronique ont un impact important sur le FCDF. Contrairement aux mécanismes actuellement en place, la hausse de 2% du taux normal et des taux intermédiaires de la TVA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ne sera pas prise en compte pour le calcul de la dotation du FCDF (mesure n° 112 du „Zukunftspak“). Conformément au projet de loi portant réforme des services de secours, déposé en date du 17 août 2015, ces montants, estimés à 25,02 millions d'euros pour 2015 respectivement à 36,88 millions d'euros<sup>16</sup> pour 2016, sont à affecter au „Fonds pour la réforme des services de secours“, mis en place en date du 19 décembre 2014.

Ledit Fonds sera alimenté en 2015 d'une première tranche portant sur quelque 25 millions d'euros dans le cadre du financement du „Corps grand-ducal d'Incendie et de Secours“, établissement public à caractère administratif, dont la création a été initiée en date du 17 août 2015 par le dépôt du projet de loi précité portant réforme des services de secours et concrétisée en date du 18 août 2015 par le projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours.

11 Les chiffres reprennent la dotation à allouer aux communes sans déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental.

12 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues à l'Union européenne à titre de ressources propres

13 18% du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

14 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

15 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs

16 Commentaire de l'article 25 de la loi budgétaire.

Tableau 92: Evolution du FCDF et du montant forfaitaire entre 2012 et 2016

		2012	2013	2014	2015	2016
FCDF <sup>17</sup>	en millions d'euros	873,5	956,1	1.016,4	1.036,9	1.080,3
	variation en %	-	9,5%	6,3%	2,0%	4,2%
Montant forfaitaire <sup>18</sup>	en millions d'euros	25,6	9,3	5,0	-9,0	-18,5
	variation en %	-	-63,7%	-46,2 %	-280,2%	-105,3%

Tableau: Cour des comptes

Le montant forfaitaire a pour but de neutraliser l'impact financier des modifications législatives qui interviennent au niveau des recettes fiscales alimentant le FCDF. D'une part, il s'agit de compenser d'éventuelles moins-values de recettes au niveau de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS), de l'ancien Fonds communal, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. D'autre part la reprise totale ou partielle par l'Etat de certaines charges communales ainsi que des hausses de recettes fiscales suite à certaines modifications législatives sont prises en compte.

La baisse importante de 105,3% du montant forfaitaire s'explique notamment par la non prise en compte de l'augmentation de la TVA. Le tableau ci-dessous reprend la composition du montant forfaitaire:

<b>A. Compensations:</b>	
+	<b>Déchets Impôt sur les traitements et salaires</b> montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
+	<b>Ancien Fonds communal (1984)</b> montant forfaitaire
+	<b>Déchet ICC</b> montant forfaitaire réforme 1987 montant forfaitaire réforme 1991
+	<b>Crédits d'impôt</b> montant calculé tenant compte de la progression de l'impôt sur le revenu
<b>B. Abattements:</b>	
-	<b>Personnes physiques: sécurité sociale (1983)</b> montant forfaitaire
-	<b>TVA taxe transports (1976)</b> montant forfaitaire
-	<b>TVA sidérurgie (1984)</b> montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée
-	<b>TVA abattement logement (2013)</b> montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée
-	<b>TVA hausse taux (2015)</b> 10% du supplément de recettes de TVA résultant de la hausse des taux de TVA
-	<b>Forfait conjoncturel</b> montant forfaitaire
-	<b>Boni pour enfants CNPF</b> montant calculé tenant compte de la progression du boni pour enfants

17 2012-2014: comptes généraux de l'Etat; 2015: budget voté de l'Etat; 2016: projet de budget.

18 2012-2016: lois budgétaires de l'Etat



–	<b>Enseignement musical</b> montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
–	<b>Entretien berges</b> montant forfaitaire
–	<b>Enseignement complémentaire (1991)</b> montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
=	<b>MONTANT FORFAITAIRE</b>

La Cour constate que le mode de calcul inclut entre autres les réformes fiscales des années 70 et 80 (exemples: impôt sur les traitements et salaires, TVA taxe transports, TVA sidérurgie, réformes de l'ICC en 1987 et en 1991) qui, selon la Cour, ne peuvent plus servir de base pour fixer le montant forfaitaire ne correspondant plus à une réalité économique.

La Cour constate que la méthode de calcul appliquée au montant forfaitaire fait ressortir en 2016, pour la deuxième fois consécutive, un résultat négatif.

De ce fait, la Cour note le fait qu'une réévaluation de cette méthode de calcul est prévue dans le cadre de la réforme des finances communales. La Cour rappelle néanmoins sa proposition de remplacer ce montant forfaitaire par une dotation au FCDF qui tient compte de l'évolution du PIB. Ceci n'exclut pas que le niveau de cette dotation peut varier en fonction de modifications législatives affectant la base de calcul du FCDF.

#### 7.1.1.4 Autres recettes propres

Les tableaux et les graphiques suivants renseignent sur l'évolution des autres recettes propres (ARP) des communes et en particulier sur l'évolution des taxes d'évacuation des eaux usées et des recettes de la vente d'eau ainsi que sur l'évolution des recettes relatives à l'élimination des déchets de 2011 à 2015.

Il en ressort qu'en 2012, les ARP connaissent une progression de 112,6 millions d'euros par rapport à 2011 pour se chiffrer à 733,9 millions d'euros (+18,1%). En 2013, d'après les comptes administratifs des communes, les ARP diminuent pour se situer à quelque 703,4 millions d'euros, ce qui constitue une baisse de 4,2% par rapport à l'année 2012. Concernant 2014, les autres recettes propres augmentent de l'ordre de 2,0% pour se chiffrer à 717,3 millions d'euros (comptes administratifs et budgets rectificatifs). Pour 2015, les budgets communaux prévoient de nouveau une baisse des recettes propres de l'ordre de 5,5% (39,6 millions d'euros).

Selon le ministère de l'Intérieur, les raisons de ces variations sont multiples, notamment la non-cohérence des pratiques comptables au niveau des communes (par exemple l'imputation de différentes recettes aux exercices correspondants et la clôture des comptes des communes fusionnées<sup>19</sup>). La Cour recommande au ministère de tutelle de fournir des instructions précises aux administrations communales afin de résoudre les problèmes rencontrés dans la mise en place d'une comptabilisation uniforme.

<sup>19</sup> Rapport d'activité 2014 du ministère de l'Intérieur: „La hausse (...) en 2012 et la baisse observée pour l'année 2013 est plutôt imputable à des pratiques comptables au niveau des communes fusionnées en début de l'année 2012 qu'à des variations opérationnelles. En fait, les communes fusionnées ont clôturé leurs comptes avant terme vers la fin de l'année 2011 déjà, de sorte que les soldes de l'exercice 2011 ont été encaissés et comptabilisés aux budgets/comptes des communes de fusion en 2012.“

Tableau 93: Evolution des ARP, des recettes „eau“ et des recettes „déchets“ entre 2011 et 2015

		2011	2012	2013	2014	2015
ARP	en millions d'euros	621,3	733,9	703,4	717,3	677,7
	variation en %	-	18,1%	-4,2%	2,0%	-5,5%
Recettes ordinaires vente eau/eaux usées	en millions d'euros	151,3	173,6	171,6	177,3	184,7
	variation en %	-	14,8%	-1,2%	3,3%	4,2%
<i>Recettes eau/ARP</i>		24,3%	23,7%	24,4%	24,7%	27,3%
Recettes ordinaires déchets	en millions d'euros	64,0	63,9	66,0	67,9	71,1
	variation en %	-	-0,2%	3,3%	2,9%	4,7%
<i>Recettes déchets/ARP</i>		10,3%	8,7%	9,4%	9,5%	10,5%

Source chiffres: 2011-2013: comptes arrêtés par le ministère; 2014: comptes administratifs et budgets rectifiés des communes/ 2015: budgets communaux; tableau: Cour des comptes

La Cour constate que les recettes provenant de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées ont augmenté entre 2011 et 2015. Ceci s'explique en partie par la transposition d'une directive européenne<sup>20</sup> en droit national qui a abouti à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi oblige, à partir de l'exercice 2010, les communes, responsables de la fourniture d'eau et de l'évacuation des eaux usées sur leur territoire, à répercuter l'intégralité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau au consommateur final par le biais d'une tarification fixant des redevances basées sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur.

Notons encore que l'article 38 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir propose d'augmenter les taxes de prélèvement et de rejet des eaux usées de 25%. En effet, „le Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 avait conclu de neutraliser l'augmentation du prix de l'eau au niveau des taxes de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées, lesdites taxes n'ont pas augmenté depuis l'adoption de la loi relative à l'eau.“<sup>21</sup>. La hausse des taxes s'applique à partir de l'année 2015 pour lesquelles le recouvrement se fera en début 2016.

En 2011 et 2012, les recettes ordinaires relatives à l'élimination des déchets se sont stabilisées à un niveau de plus ou moins 64 millions d'euros. Selon les comptes administratifs des communes pour 2013, ces recettes ont connu une hausse de 3,3% pour se chiffrer à 66 millions d'euros. Pour 2014, les comptes administratifs et budgets rectifiés des communes ont connu une hausse de 2,9% pour se chiffrer à 67,9 millions d'euros. Pour 2015, les budgets communaux prévoient que ces recettes progressent encore de 4,7% pour atteindre un niveau de 71,1 millions d'euros.

Dans ce contexte, la Cour renvoie à l'article 17, paragraphe 3, de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets qui prévoit que „les taxes communales relatives à la gestion des déchets doivent couvrir l'ensemble des frais encourus par les communes respectives en matière de gestion des déchets. Les taxes mises à charge des différents ménages (...) doivent tenir compte des quantités de déchets réellement produites. A ces fins, les taxes doivent comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets ménagers résiduels en mélange effectivement produits ainsi qu'une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets encombrants effectivement produits.“.

### 7.1.2 Recettes extraordinaires

Pour ce qui est des recettes extraordinaires, elles comprennent notamment les revenus provenant des participations financières des communes au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public, des subsides d'investissements de l'Etat et de l'UE, des ventes de biens mobiliers et immobiliers, des remboursements divers en capital ainsi que des produits des emprunts.

<sup>20</sup> Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

<sup>21</sup> Commentaire de l'article 38 du projet de loi relatif à la mise en œuvre du paquet pour l'avenir.

Tableau 94: Evolution des recettes extraordinaires et part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires entre 2011 et 2015

		2011	2012	2013	2014	2015
Recettes extraordinaires	en millions d'euros	294,7	313,7	330,0	370,5	630,9
	variation en %	-	6,4%	5,2%	12,3%	70,3%
Emprunts contractés	en millions d'euros	73,2	73,8	60,5	65,0	162,6
Part produits d'emprunts contractés dans recettes extraordinaires	en %	-	23,5%	18,3%	17,5%	25,8%

Source chiffres: 2011-2012: comptes arrêtés par le ministère; 2013: données provisoires par le ministère; 2014: estimation par le ministère; 2015: budgets communaux; tableau: Cour des comptes

Le niveau des recettes extraordinaires a progressé depuis 2011 pour atteindre un montant de 370,5 millions d'euros en 2014 (comptes administratifs et budgets rectifiés des communes). Concernant 2015, les budgets communaux prévoient de nouveau une hausse considérable des recettes extraordinaires de 70,3% (+260,4 millions d'euros). Ceci s'explique en partie par les délais de paiement des subsides étatiques aux communes. En effet, les subsides dus et non encore liquidés par l'Etat en 2014 ont été reportés au budget 2015.

## 7.2 Transferts de l'Administration centrale aux administrations locales

Les transferts affectés de l'Etat au secteur communal sont des subventions destinées à concourir au financement des missions tant obligatoires que facultatives du secteur des administrations locales.

Ces transferts peuvent être subdivisés en transferts courants destinés à contribuer aux frais de fonctionnement des administrations locales dans certains domaines et en transferts en capital destinés à financer des projets d'investissement. Le tableau suivant donne un aperçu des transferts de l'Administration centrale au secteur communal pour la période de 2012 à 2016.

Tableau 95: Transferts de l'Administration centrale au secteur communal de 2012 à 2016

		2012	2013	2014	2015	2016
Transferts courants	en millions d'euros	161,2	126,3	145,4	126,4	133,2
	variation en %	-	-21,7%	15,1%	-13,0%	5,4%
Transferts en capital	en millions d'euros	223,6	227,6	239,3	289,2	320,2
	variation en %	-	1,8%	5,1%	20,9%	10,7%
Total	en millions d'euros	384,8	353,9	384,7	415,6	453,4
	variation en %	-	-8,0%	8,7%	8,1%	9,1%

Source chiffres: IGF; tableau: Cour des comptes

Les chiffres pour 2012 à 2014 proviennent des comptes généraux de l'Etat; 2015: budget voté de l'Etat; 2016: projet de budget de l'Etat.

La Cour note une hausse importante des transferts qui sont passées de 384,8 millions d'euros en 2012 à 453,4 millions d'euros en 2016. Cette hausse est le corollaire financier de politiques gouvernementales accompagnant et promouvant de nouvelles missions en matière d'accueil des enfants (maisons-relais) et en matière de politique de logement (pacte logement).

Les tableaux suivants donnent un aperçu des principaux transferts courants et des transferts en capital de l'Administration centrale au secteur des administrations locales.

Tableau 96: Principaux transferts courants

Article budgétaire	Libellé	Projet de budget 2016
11.4.43.005	Participation de l'Etat aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants	79.106.172
02.8.43.000	Participation de l'Etat dans le financement de l'enseignement musical	13.362.000
09.1.43.003	Répartition de la participation de l'ensemble des communes dans le financement de l'enseignement musical	13.362.000
12.0.43.040	Participation aux frais de fonctionnement des offices sociaux	8.969.765
09.5.43.000	Emploi du produit de l'impôt spécial dans l'intérêt du service d'incendie	4.500.000
22.0.43.041/ 22.4.43.042	Participation de l'Etat au financement par les communes et les syndicats de communes de projets de création, d'amélioration et d'entretien de biotopes	1.550.000
09.1.43.011	Subventions d'équilibre et de compensation aux communes	1.500.000
21.6.43.030	Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et de personnel des parcs naturels	1.330.000
11.4.43.020	Frais de l'opérateur dans le cadre du chèque-service accueil	1.250.000

Source chiffres: IGF; tableau: Cour des comptes

Tableau 97: Principaux transferts en capital

Article budgétaire	Libellé	Projet de budget 2016
	Fonds pour la gestion de l'eau	102.477.534
45.0.63.007	Aide revenant aux communes pour financer le coût des infrastructures liées à l'augmentation substantielle du nombre de leurs habitants	41.000.000
	Fonds d'équipement sportif national	35.269.000
45.0.63.002	Participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements destinés à la vente: aide aux communes (loi modifiée du 25 février 1979)	32.250.711
	Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures sociofamiliales dépendant du Ministère de l'Education, de l'Enfance et de la Jeunesse	26.400.000
39.1.63.000	Participation en capital de l'Etat aux frais de réalisation d'équipements collectifs de base	22.500.000
	Fonds pour la protection de l'environnement	19.672.500
	Fonds pour la réforme communale	14.000.000
	Fonds pour les investissements sociaux familiaux	3.913.538
	Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (aides en capital)	3.155.091
52.0.63.023	Participation de l'Etat au financement par le Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) de la conduite d'eau potable de Grousbous à Junglinster via Mersch	3.500.000

Source chiffres: IGF; tableau: Cour des comptes

### 7.3 L'analyse de la situation financière des administrations locales

#### 7.3.1 Endettement des administrations locales

L'article 118 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 autorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Afin qu'une administration locale puisse recourir à des fonds étrangers, que ce soit à titre de „recette d'emprunt“ figurant au cha-

pitre extraordinaire du budget ou que ce soit à titre de ligne de trésorerie, le conseil communal doit délibérer sur l'opération financière à effectuer en précisant les conditions et modalités de l'opération. Cette délibération est soumise à une approbation ministérielle si la valeur dépasse 50.000 euros.

Le tableau ci-dessous traite de l'endettement encouru par les administrations locales. Il en découle qu'entre 2010 et 2014, l'endettement a progressé de 2,2% selon le ministère de l'Intérieur, respectivement de 7,3% selon le Statec. L'écart entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec s'explique par le fait que le ministère prend en compte les chiffres communiqués par les communes et les syndicats, alors que le Statec se base sur des données bancaires qui comprennent également les lignes de préfinancement ainsi que de trésorerie.

*Tableau 98: L'endettement des administrations locales*

		2010	2011	2012	2013	2014
Ministère de l'Intérieur	en millions d'euros	811,8	822,7	826,0	826,4	830,0
	progression en % par rapport à 2010	-	1,3%	1,7%	1,8%	2,2%
Statec	en millions d'euros	960,1	974,6	990,5	989,0	1.030,6
	progression en % par rapport à 2010	-	1,5%	3,2%	3,0%	7,3%
Ecart (Statec – Ministère)	en millions d'euros	148,3	151,9	164,5	162,6	200,6

Tableau: Cour des comptes

Source chiffres: IGF; tableau: Cour des comptes

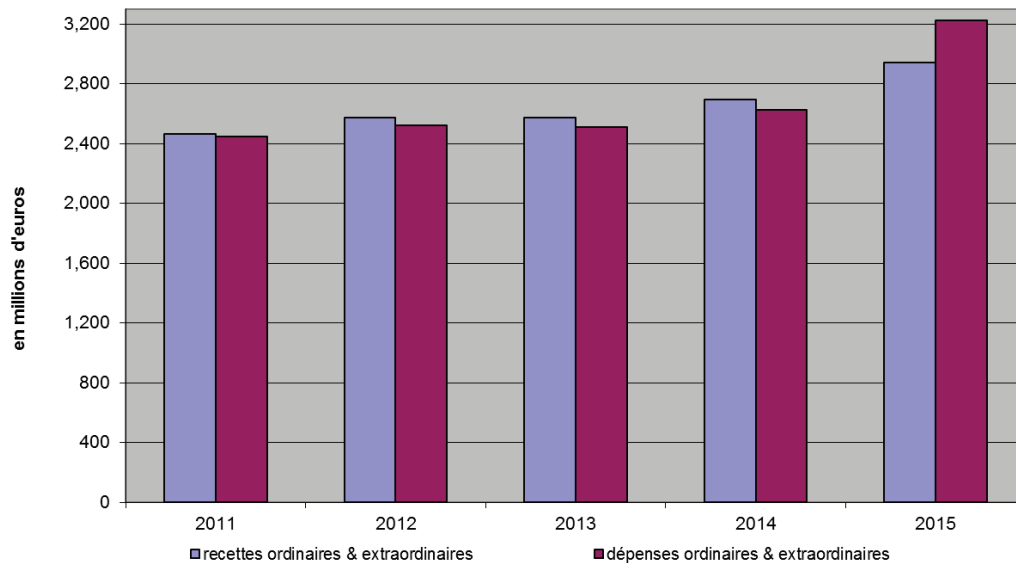
### **7.3.2 Evolution des recettes et dépenses des administrations locales**

En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate que les recettes ont connu une croissance entre 2011 et 2012 (4,7%). Pour 2013, les recettes communales sont restées constantes, pour de nouveau augmenter de 4,7% entre 2013 et 2014 et de 9,0% entre 2014 et 2015. Cette progression est essentiellement due à l'évolution du FCDF.

Il s'ensuit une situation excédentaire des communes de 12 millions d'euros en 2011 pour progresser à 71 millions d'euros en 2014. En 2015, le rapport recettes/dépenses des communes s'inverse. La croissance des recettes est de 9,0%, alors que les dépenses augmentent de 22,7%. Il en résulte un déficit de quelque 283 millions d'euros. Il échoit toutefois de remarquer que les chiffres 2015 se basent sur des estimations budgétaires des communes.

Le graphique suivant illustre le rythme de croissance des recettes et dépenses des administrations locales.

Graphique 99: Evolution des recettes et dépenses des administrations locales



### 7.3.3 Réserves des administrations locales

Comme les années précédentes, le ministère de l'Intérieur a invité les communes dans sa circulaire budgétaire du 27 octobre 2015 „à affecter d'éventuelles plus-values de recettes soit au fonds de réserve budgétaire pour se constituer une réserve financière pour des périodes de recettes fiscales en régression, soit à transférer le solde positif du budget ordinaire vers le budget extraordinaire pour diminuer le recours à de nouveaux emprunts soit à rembourser anticipativement l'un ou l'autre emprunt contracté“.

Selon les informations estimatives du ministère de l'Intérieur, le total des fonds de réserve budgétaire s'élève à quelque 213 millions d'euros au 20 octobre 2015. Contrairement aux années précédentes, une analyse du nombre des communes créditrices des fonds, ainsi que la situation financière des fonds à la fin des exercices respectifs n'est pas possible à la lumière des informations fournies par le ministère.

Notons que certaines communes ont mis de l'argent en réserve sur des comptes à terme sans passer par l'instrument du fonds de réserve budgétaire. La Cour ne peut pas non plus se prononcer sur ces actifs financiers en dépôt, car le ministère de l'Intérieur n'est pas en mesure de fournir des chiffres fiables permettant d'isoler ces montants.

Finalement, la plupart des communes (104 sur 106 communes) dispose d'une quote-part dans le Fonds communal de péréquation conjoncturelle créé par la loi modifiée du 11 décembre 1967. Au 31 décembre 2015, les avoirs totaux du fonds s'élevaient à 52.188.773,18 euros et sont placés à terme par la Trésorerie de l'Etat.

En vertu de la loi budgétaire 2016, le ministre de l'Intérieur est autorisé à rembourser au cours de l'exercice 2016 aux communes, dont le budget ordinaire n'est plus en équilibre, tout ou partie de l'avoir du fonds qui provient de la contribution de ces communes. Il est à noter que durant les vingt dernières années, aucune commune n'a fait une demande de remboursement de ses avoirs du fonds. Le dernier prélèvement s'est fait en 1985, tandis que les alimentations du fonds ont cessé en 1975. Dès lors, la Cour est d'avis qu'une discussion sur la pertinence du fonds en question devrait être menée.

## 7.4 Analyse de la loi modifiant la comptabilité communale

L'objet principal de la loi du 30 juillet 2013 portant modification de la comptabilité communale (doc. parl. 6479<sup>A</sup>) consiste dans l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé et du plan pluriannuel de financement. Par ailleurs, les documents dits „quinzaine“ sont remplacés par un état de la situation financière mensuelle à communiquer au ministère de tutelle.

Contrairement au plan comptable précédent, la nouvelle nomenclature ne vise pas seulement la totalité des communes, mais également les syndicats de communes, les établissements publics sous la

surveillance des communes et les offices sociaux. Ceci permet de réaliser une consolidation des transferts entre les différentes entités publiques locales. Ainsi, le secteur des administrations publiques peut répondre aux dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et la gouvernance des finances publiques. En effet, l'article 5 de cette loi oblige le secteur à contribuer au respect des règles énoncées par le Traité du 2 mars 2012 sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

#### **7.4.1 Plan comptable normalisé**

Depuis l'exercice budgétaire 2013, toutes les communes, syndicats de communes, établissements publics placés sous la surveillance des communes, offices sociaux et syndicats internationaux utilisent le nouveau plan comptable institué par la nouvelle loi. Le nouveau plan a pour objectif d'être un outil comptable intégré capable de fournir des informations et des données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux.

#### **7.4.2 Système comptable**

Dans son avis sur le budget de l'exercice 2012, la Cour a constaté que l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé se limite à un changement de la nomenclature des articles budgétaires, mais ne change rien au système comptable, c'est-à-dire le plan se base sur une comptabilité camérale et non sur une comptabilité générale en partie double.

En effet, le secteur des administrations locales continue à comptabiliser essentiellement sur base des flux financiers et à utiliser dès lors la méthode des paiements („cash basis“) qui consiste à comptabiliser une transaction au moment de l'encaissement ou décaissement des fonds. Ainsi, les recettes acquises mais non encore perçues et les dépenses engagées mais non encore payées ne sont pas enregistrées.

Afin d'avoir une image plus fidèle de la situation financière, la Cour plaide pour une comptabilité générale en partie double qui prend en compte les „créances acquises“ et les „dettes certaines“. Les opérations (recettes et dépenses) sont prises en compte dès qu'elles sont certaines dans leur principe et déterminées dans leur montant, et cela même si elles ne sont pas encore payées. Ainsi, dans une comptabilité des „droits constatés“ („accrual basis“), une transaction est comptabilisée lorsqu'intervient l'activité ou la décision qui va générer les recettes ou les dépenses. L'ajout à cette comptabilité à partie double d'un module de comptabilité analytique permettrait de saisir au mieux les données financières communales et d'obtenir une meilleure vue d'ensemble des coûts effectifs engendrés par certains services communaux tel que p. ex. l'alimentation en eau et la gestion des eaux usées.

#### **7.4.3 Délais de transmission des comptes**

La nouvelle loi a inséré dans la législation communale une date limite pour l'établissement des comptes communaux. La fixation de cette date au 30 juin de l'année qui suit l'exercice budgétaire permet de disposer en temps utile des données à des fins statistiques et comparatives.

La Cour constate qu'au 30 juin 2015, 44 communes avaient communiqué leurs comptes relatifs à l'exercice 2014, tandis que 61 communes ne se sont pas conformées à cette disposition légale. Suite à un rappel lancé par le ministère de l'Intérieur en date du 1<sup>er</sup> juillet 2015, la plupart des communes retardataires ont introduit leurs comptes.

La Cour note qu'au 23 octobre 2015, 3 comptes relatifs à l'année budgétaire 2014 font toujours défaut ce qui constitue une nette amélioration par rapport à l'année précédente (15 communes pour les comptes 2013).

La Cour constate qu'aucune sanction n'est prévue explicitement pour les communes qui n'ont pas transmis leurs comptes endéans le délai imposé. Dans ce contexte, la Cour renvoie au constat du groupe de travail „Budget de l'Etat et SEC 95“ de 2007 qui avait relevé que „le Ministère de l'Intérieur ne dispose pratiquement d'aucun mécanisme de sanction par le biais duquel il pourrait inciter les administrations locales à fournir les budgets et les comptes dans les délais impartis.“

En effet, le ministère peut seulement recourir à l'article 108 de la loi communale modifiée qui dispose qu'„après deux avertissements consécutifs envoyés sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception, le ministre de l'Intérieur ou le commissaire de district peut charger un ou plusieurs commissaires spéciaux de se rendre sur les lieux aux frais personnels des autorités communales en retard



de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du ministre de l'Intérieur.“

La Cour est cependant d'avis que le ministère de tutelle doit disposer de moyens afin d'inciter les administrations locales à satisfaire aux besoins de statistiques dans le cadre des obligations internationales du Luxembourg.

#### *7.4.4 Programmation pluriannuelle des administrations locales*

Suivant l'article 12 du règlement grand-ducal afférent, „le plan pluriannuel du financement est à communiquer par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal et au ministère de l'Intérieur au plus tard le 15 février. Une mise à jour du plan pluriannuel de financement au 30 juin de chaque année est communiquée par le collège des bourgmestre et échevins au ministre de l'Intérieur au plus tard le 31 juillet.“ Il convient cependant de noter qu'un règlement grand-ducal du 4 février 2014 a modifié le délai de remise du PPF, si les indicateurs à communiquer par le Gouvernement aux communes n'interviennent qu'après le 1<sup>er</sup> janvier.

Selon les informations reçues par le ministère, à la date du 15 février 2015, 30 communes sur 105, 10 syndicats sur 65, 3 offices sociaux sur 30, 2 établissements publics sur 6, soit au total 45 entités sur 206 (21,8%), ont transmis un plan pluriannuel de financement au ministère de tutelle.

A la date du 31 juillet 2015, 44 communes sur 105, 22 syndicats sur 65, 14 offices sociaux sur 30, 3 établissements publics sur 6, soit au total 83 entités sur 206 (40,3%), ont transmis une mise à jour au ministère de tutelle.

#### *7.4.5 Communication des états financiers*

La nouvelle loi a remplacé le document dit „quinzaine“ par un état de la situation financière mensuelle. Il „comprend tous les comptes financiers, tous les comptes de tiers de la classe 4 et la récapitulation des totaux de tous les chapitres budgétaires au dernier jour du mois.“ Par le biais de cet outil, les autorités communales et les instances de contrôle sont tenues au courant de la gestion du receveur et de l'état de la caisse communale en général.

A cet état de la situation financière mensuelle s'ajoute un autre document dénommé „état détaillé de la situation financière“ qui devait, selon les auteurs de la loi (doc. parl. 6479), servir de base aux communications des instances étatiques pour répondre aux exigences des organisations internationales, notamment au pacte de stabilité.

La Cour constate d'abord que l'article 15 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions de la loi communale reste muet quant au moment et à la fréquence de transmission de l'état détaillé. En effet, le règlement en question dispose que „la transmission du document au ministre de l'Intérieur se fait dans le mois de la demande par voie électronique“.

Or, la Cour constate que jusqu'à ce jour, le ministère de l'Intérieur n'a pas encore eu recours à cette disposition.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 novembre 2015.

*La Cour des comptes,*

*Le Secrétaire général,*  
Marco STEVENAZZI

*Le Président,*  
Marc GENGLER