

2017

Rapport général de la Cour des comptes
sur le projet de loi portant règlement du
compte général de l'Etat de l'exercice 2017



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Sommaire

Table des matières

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale
2. Fonds spéciaux de l'Etat
3. Compte général 2017 suivant les règles SEC 2010, y compris la dette publique et les investissements publics (19^e actualisation du PSC du 27 avril 2018)
4. Contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2017 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des salariés de l'Etat respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat

Art. 10. (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

« [Le compte général de l'Etat] porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget »

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2017 (page 9)

Recettes et dépenses courantes et en capital

- Résultat positif de **1.352.825.779,99 euros**

Recettes et dépenses courantes et en capital	
Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-2.425.896.209,48
Recettes	15.627.749.173,90
Dépenses	14.274.923.393,91
Excédent de recettes	1.352.825.779,99
Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.073.070.429,49

Recettes et dépenses pour ordre

- Résultat positif de **4.540.685,25 euros**

Recettes et dépenses pour ordre	
Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	12.382.326,24
Recettes pour ordre	6.042.855.202,17
Dépenses pour ordre	6.038.314.516,92
Excédent de recettes pour ordre	4.540.685,25
Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	16.923.011,49

Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

- Résultat positif de **123.821.844,97 euros**

Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat	
Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.814.228.690,75
Recettes	5.465.705.192,79
Dépenses	5.341.883.347,82
Excédent de recettes	123.821.844,97
Report du solde des recettes et dépenses	2.938.050.535,72

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Situation globale de l'exécution du budget 2017 (page 10)

Budget voté 2017

- Déficit prévu de **850,97 millions d'euros**

Compte général 2017

- Excédent de **1.352,83 millions d'euros**

Différence de **2.203,80 millions d'euros**

- Comptabilisation des produits et remboursements d'emprunts et prêts non prévus au budget voté

- Emprunt obligataire de 2 milliards d'euros
→ **+1.627,9 millions d'euros**
- Contrat de financement BEI de 300 millions d'euros (assainissement énergétique infrastructures scolaires)
→ **+150 millions d'euros**
- Remboursement d'un prêt bancaire
→ **-132 millions d'euros**

	Budget voté 2017	Compte général 2017	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.153.654.513,00	13.688.844.994,43	535.190.481,43	4,07%
- en capital	90.244.900,00	1.938.904.179,47	1.848.659.279,47	2.048%
Total recettes (1)	13.243.899.413,00	15.627.749.173,90	2.383.849.760,90	18,00%
Dépenses				
- courantes	12.701.039.724,00	12.798.233.758,59	97.194.034,59	0,77%
- en capital	1.393.831.794,00	1.476.689.635,32	82.857.841,32	5,94%
Total dépenses (2)	14.094.871.518,00	14.274.923.393,91	180.051.875,91	1,28%
Excédent de recettes (1) - (2)	-850.972.105,00	1.352.825.779,99	2.203.797.884,99	

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Situation globale de l'exécution du budget 2017 – hors opération d'emprunts (page 12)

Budget voté 2017

- Déficit prévu de **850,97 millions d'euros**

Compte général 2017

- Déficit de **293,07 millions d'euros**

Différence de **557,90 millions d'euros**

- Augmentation des recettes courantes

- Impôt sur le revenu des collectivités
→ **+312,41 millions d'euros**
- Droits d'enregistrement
→ **+83,98 millions d'euros**
- Impôt retenu sur les revenus de capitaux
→ **+64,82 millions d'euros**
- Impôt sur le revenu des personnes physiques
→ **+49,79 millions d'euros**

	Budget voté 2017	Compte général 2017	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	13.153.654.513,00	13.688.844.994,43	535.190.481,43	4,07%
- en capital	90.244.900,00	161.004.179,47	70.759.279,47	78,41%
Total recettes (1)	13.243.899.413,00	13.849.849.173,90	605.949.760,90	4,58%
Dépenses				
- courantes	12.701.039.724,00	12.798.233.758,59	97.194.034,59	0,77%
- en capital	1.393.831.794,00	1.344.689.635,32	-49.142.158,68	-3,53%
Total dépenses (2)	14.094.871.518,00	14.142.923.393,91	48.051.875,91	0,34%
Excédent de recettes (1) - (2)	-850.972.105,00	-293.074.220,01	557.897.884,99	

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Recettes du budget 2017 (page 16)

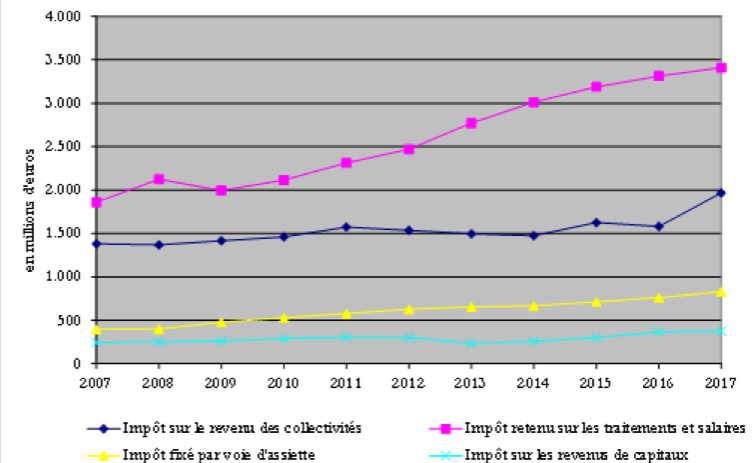
- Les recettes totales dépassent les prévisions du budget voté de **18,00%**, soit **2.383.849.760,60 euros**.
- En faisant abstraction des produits d'emprunts contractés en 2017:
Les recettes totales dépassent les prévisions du budget voté de **4,58%**, soit **605.949.760,90 euros**.

Evolution des principaux **impôts directs** entre 2016 et 2017:

Augmentation ↗ des impôts

- sur le revenu des collectivités (+385,80 millions d'euros; +24,4%)
- retenus sur les traitements et salaires (+95,9 millions d'euros; +2,9%)
- fixés par voie d'assiette (+67,87 millions d'euros; +8,9%)
- sur les revenus de capitaux (+7,10 millions d'euros; +1,9%)

Diminution ↘ des impôts



1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Recettes du budget 2017

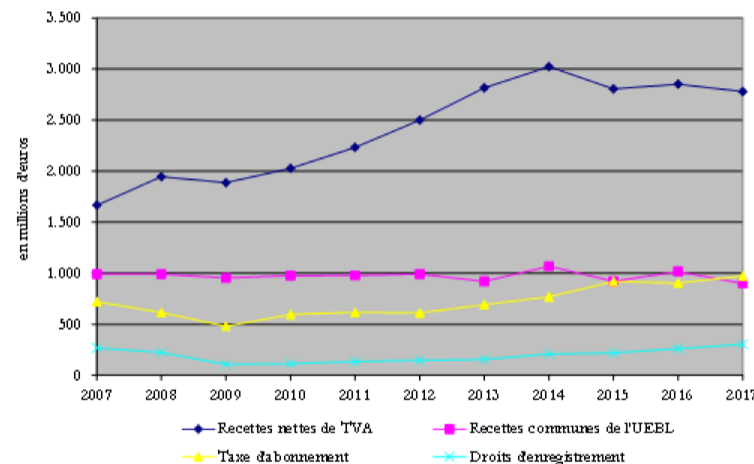
Evolution des principaux **impôts indirects** entre 2016 et 2017:

Augmentation ↗

- de la taxe d'abonnement (+68,17 millions d'euros; +7,5%)
 - Performance plus favorable des marchés boursiers
- des droits d'enregistrement (+44,89 millions d'euros; +17,3%)
 - Dynamisme des transactions sur le marché immobilier

Diminution ↘

- des recettes nettes de TVA (-71,82 millions d'euros; -2,6%)
 - Baisse des recettes liées au commerce électronique
- des recettes communes de l'UEBL (-116,08 millions d'euros; -11,4%)
 - Baisse des recettes provenant des droits d'accises sur les produits de tabacs à fumer



1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Dépenses du budget 2017 (page 20)

- Dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget voté de **1,28% (180.051.875,91 euros)**
- Dépenses courantes supérieures de **0,77% (97.194.034,59 euros)** par rapport aux prévisions du budget
- Dépenses en capital supérieures de **5,94% (82.857.841,32 euros)** par rapport aux prévisions du budget

Comparaison des dépenses entre le budget et le compte

Augmentation ↗

- du remboursement de la dette publique (+131.999.900,00 euros)
- des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+89.383.357,03 euros)
- des subventions d'exploitation (+42.833.254,15 euros)

Diminution ↘

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

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Budget pour ordre (page 22)

- Recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et des montants alloués aux tiers destinataires
 - Fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat
 - Opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat

Art 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

- Dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser les recettes pour ordre

Compte général 2017

- Déséquilibre du budget des recettes et dépenses pour ordre: excédent de recettes de **4,54 millions d'euros**
- Solde cumulé 1988-2017: **16,92 millions d'euros**

Recommandation de la Comexbu

- Invite le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes
- Envisage de modifier la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Réponse du 19 août 2016 du Ministre des Finances

- Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en prévoyant une procédure de régularisation des soldes du budget pour ordre

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir » (page 24)

Recommandation de la Comexbu

- Dans le cadre des rapports sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des 2015 et 2016, « la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande au Gouvernement une évaluation précise des 258 mesures du paquet pour l'avenir non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. »

Compte général 2017

- Actualisation de l'impact des 258 mesures est en cours de préparation
- Aucune information concernant l'impact financier des mesures de restructuration budgétaire
- Aucun document supplémentaire concernant l'état d'avancement ou bien l'état d'implémentation des mesures et reprenant notamment une comparaison entre les effets escomptés et les effets réels

Constatation de la Cour des comptes

- Impossibilité d'opérer un suivi approfondi des différentes mesures proposées par le Gouvernement

Réponse du Ministre des Finances du 21 novembre 2018 sur le rapport de la Cour des comptes

- Impact consolidé des mesures de restructuration pour l'exercice 2017 : **607 millions d'euros**

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Mise en œuvre de la réforme fiscale (page 25)

Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale

Impact ex ante pour l'exercice 2017 : **373 millions d'euros**

➤ Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	-10.000.000 euros
➤ Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS)	-273.000.000 euros
➤ Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	-36.000.000 euros
➤ Impôt sur la fortune (IF)	35.000.000 euros
➤ Retenue à la source libératoire (RELIBI)	20.000.000 euros
➤ Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	-110.000.000 euros
➤ Impôt de solidarité	-24.169.216 euros
➤ Lutte contre la fraude fiscale	25.000.000 euros

Compte général 2017

- Aucune information concernant l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale

Recommandation de la Cour des comptes

- La Cour recommande d'établir l'impact budgétaire ex post de la mise en œuvre de la réforme fiscale

Réponse du Ministre des Finances du 21 novembre 2018 sur le rapport de la Cour des comptes

- Une mise à jour de la représentation chiffrée n'est pas envisagée à l'heure actuelle

1. Compte général 2017 suivant la législation nationale

Suivi des conclusions et recommandations de la COMEXBU formulées dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2016 (page 33)

- | | |
|---|-----|
| 1. Présenter l'évaluation des 258 mesures du paquet pour l'avenir | NON |
| 2. Présenter l'évolution de la dette publique, coûts et remboursement des emprunts | OUI |
| 3. Clarifier si l'autorisation d'émission d'emprunts doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution | NON |
| 4. Améliorer la présentation des dépenses des fonds spéciaux | NON |
| 5. Trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes du budget pour ordre | NON |
| 6. Réforme de la procédure budgétaire | NON |
| 7. Application de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat à la lettre | - |

2. Fonds spéciaux de l'Etat

Fonds spéciaux (page 35)

Défaut d'une ventilation détaillée des dépenses par projet

- Fonds pour les monuments historiques
- Fonds d'équipement sportif national
- Fonds pour la protection de l'environnement
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture
- Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille
- Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Education nationale de l'Enfance et de la Jeunesse

Recommandation de la Comexbu (Rapport de la commission sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux de 2015 et 2016)

- Invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux

Réponse du 19 août 2016 du Ministre des Finances

- Ventilation est de la responsabilité politique du ministre dont relève le fonds spécial
- Absence d'exigences légales pour produire des informations détaillées

2. Fonds spéciaux de l'Etat

Evolution des avoirs des fonds spéciaux (page 37)

↗ des avoirs de **116.347.991 euros (+6,38%)**

Avoirs au 01.01.2017	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2017
1.823.002.335	3.374.194.336	5.444.021.188	5.327.673.197	1.939.350.325

Projet de budget 2017 avait prévu une ↘ des avoirs de 17,71%

- Dépenses - élevées que prévues (-149,08 millions d'euros)
- Recettes + élevées que prévues (+241,85 millions d'euros)

Hors recettes d'emprunt: ↘ des avoirs de **233.652.009 euros (-12,82%)**

- Fonds des routes (+150 millions d'euros)
- Fonds du rail (+200 millions d'euros)

2. Fonds spéciaux de l'Etat

Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat (page 40)

Différence de **241,85 millions d'euros (+4,65%)**

Alimentations supplémentaires

- Fonds pour l'emploi: 31,57 millions d'euros

Recettes 2017 (projet de budget 2017)	Recettes 2017 (compte général 2017)	Variation en euros
5.202.171.885	5.444.021.188	241.849.303

Recettes propres plus élevées que prévues

- Fonds de pension (augmentation de la retenue pour pension): +83,92 millions d'euros
- Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'ICC et du produit des taxes): +85,48 millions d'euros
- Fonds pour l'emploi (augmentation remboursements et augmentation produit de la cotisation sur carburants) : +9,23 millions d'euros
- Fonds spécial pour la réforme des services de secours (recette du produit de l'augmentation des taux de TVA destinée à l'établissement public, non créé en 2017, transférée au fonds spécial): +37,18 millions d'euros
- Fonds pour la loi de garantie (produit des loyers, recette non-budgétisée) :+9,50 millions d'euros

Recettes propres moins élevées que prévues

- Fonds du rail (diminution des subventions U.E.) : -13,94 millions d'euros
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (diminution des recettes FEOGA/FEADER) : -4,34 millions d'euros

2. Fonds spéciaux de l'Etat

Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat (page 42)

Différence de **-149,08 millions d'euros (-2,72%)**

Dépenses 2017 (projet de budget 2017)	Dépenses 2017 (compte général 2017)	Variation en euros
5.476.757.000	5.327.673.197	-149.083.803

Dépenses sous-estimées

- Fonds de dotation globale des communes: 85,48 millions d'euros (5,31%)
- Fonds pour la loi de garantie: 21,92 millions d'euros (31,59%)

Dépenses surestimées

- Fonds des routes: 60,61 millions d'euros (24,57%)
- Fonds du rail: 50,64 millions d'euros (9,52%)
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture: 43,28 millions d'euros (40,20%)
- Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé: 36,62 millions d'euros (49,03%)
- Fonds d'équipement sportif national: 29,95 millions d'euros (65,54%)
- Fonds climat et énergie: 25,76 millions d'euros (31,19%)
- Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales du Ministère de la Famille: 24,23 millions d'euros (53,79%)

3. Compte général 2017 suivant SEC 2010

Rapprochement: comptabilisation selon SEC 2010 et loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999 (page47)

Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2017

- Présentation par le Ministre des Finances des premières pistes de réflexion concernant le rapprochement (27 mars 2018)
 - Réexamen des articles du budget pour ordre et intégration de certains articles au budget courant
 - Réexamen des fonds spéciaux
 - Révision du calendrier budgétaire national (dates de clôture et délais de transmission plus avancés)
 - Restructuration du budget par la mise en place d'un « budget pour opérations financières »

Etude du 20 juillet 2018 de l'Inspection générale des finances

- Trois propositions détaillées concernant le rapprochement des deux systèmes
 - Inscription de certaines recettes brutes du budget pour ordre au budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat
 - Fonds spéciaux : suppression ou bien regroupement de fonds spéciaux, révision de la terminologie « avoirs des fonds spéciaux », rapprochement des dotations aux dépenses et intégration des recettes propres des fonds dans la dotation
 - Nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières
- Propositions pourraient être mises en œuvre en partie dans le contexte du projet de Budget pour l'exercice 2019

3. Compte général 2017 suivant SEC 2010

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

(page 50)

2012-2016 ↗ du solde financier

2017 Surplus de **858 millions d'euros**
Solde 2017 (1,5%) ↘ par rapport à 2016 (1,6%)

2018 Surplus de **647 millions d'euros**
Solde 2018 (1,1%) ↘ par rapport à 2017 (1,5%)

2019-2022 Augmentation du solde jusqu'en 2021
Solde 2022 de **1.735 millions d'euros** (2,4%)

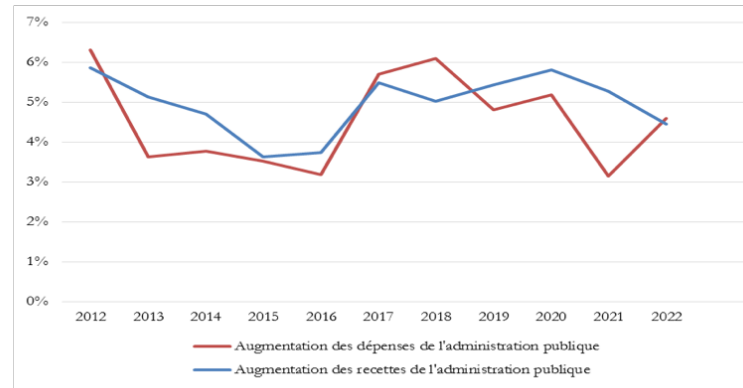
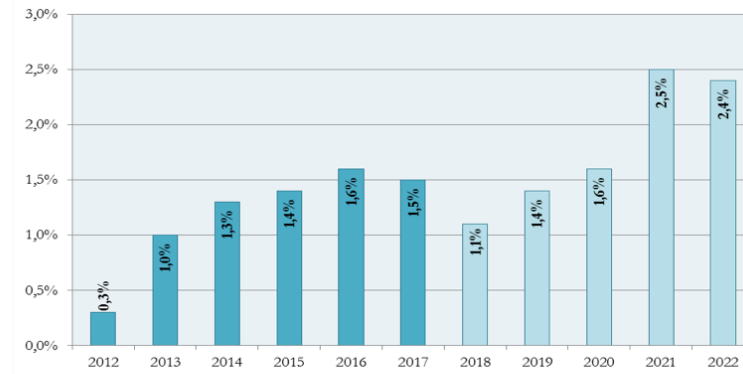
Evolution des recettes et des dépenses

2013-2016 ↗ des recettes **plus rapide que** ↗ des dépenses

2017-2018 ↗ des recettes **moins rapide que** ↗ des dépenses

2019-2021 ↗ des recettes **plus rapide que** ↗ des dépenses

2022 équilibre: croissance similaire



3. Compte général 2017 suivant SEC 2010

Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2012-2022) (page 52)

Administration publique comprend **3 sous-secteurs**:

1. Administration centrale

Budget de l'Etat, fonds spéciaux de l'Etat, organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée)

2. Administrations locales

3. Administrations de sécurité sociale

2012 -2020 Soldes négatifs de l'administration centrale

→ déficit cumulé de 3.642 millions d'euros

→ transferts importants de l'administration centrale vers la sécurité sociale

2021-2022 Solde positif de l'administration centrale

Entre les exercices 2016 et 2017 croissance des dépenses (+865,3 millions d'euros) dépasse légèrement celle des recettes (+855,3 millions d'euros)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2012	152,2	0,3	-889,0	-2,0	228,3	0,5	812,8	1,8
2013	453,6	1,0	-464,0	-1,0	170,6	0,4	747,0	1,6
2014	662,9	1,3	-183,0	-0,4	137,9	0,3	708,0	1,4
2015	710,0	1,4	-264,6	-0,5	197,8	0,4	776,8	1,5
2016	855,7	1,6	-229,2	-0,4	132,4	0,2	952,6	1,8
2017	858,0	1,5	-220,0	-0,4	81,0	0,1	996,0	1,8
2018	647,0	1,1	-587,0	-1,0	194,0	0,3	1.040,0	1,8
2019	842,0	1,4	-453,0	-0,7	228,0	0,4	1.067,0	1,7
2020	1.055,0	1,6	-352,0	-0,5	252,0	0,4	1.155,0	1,8
2021	1.696,0	2,5	126,0	0,2	329,0	0,5	1.242,0	1,8
2022	1.735,0	2,4	202,0	0,3	282,0	0,4	1.251,0	1,7

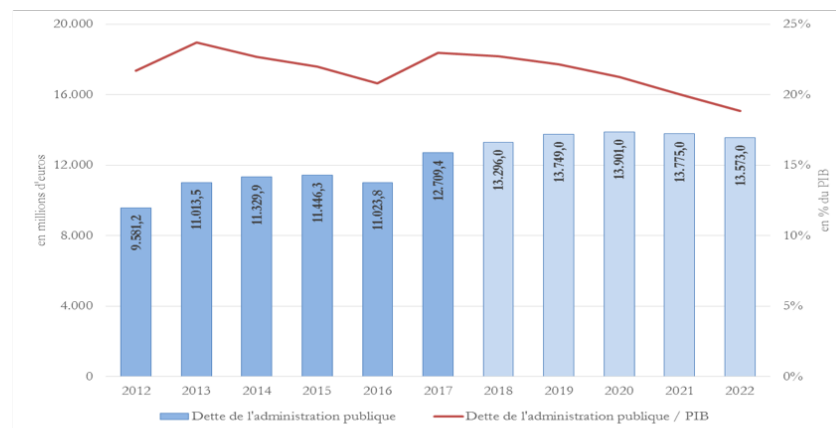
3. Compte général 2017 suivant SEC 2010

Dettes publiques consolidées de l'administration publique (page 54)

1. Dette de l'administration centrale
2. Dette des administrations locales
3. Dette des administrations de sécurité sociale

Situation fin 2017

- Dette de l'administration publique est de 12,7 milliards d'euros ou bien 23,0% du PIB
- Augmentation de la dette par rapport à 2016
 - Emission d'un emprunt obligataire de 2 milliards d'euros
 - Contrat de financement BEI de 150 millions d'euros
 - Amortissement de la dette de 148,7 millions d'euros



Evolution de la dette publique 2018-2022 (19^e actualisation du PSC)

- Augmentation de la dette publique en termes absolus pour atteindre 13,9 milliards d'euros fin 2020
- Diminution de la dette publique exprimée en % du PIB à 18,8% en fin 2022 (résultat de la croissance du PIB sur la période considérée)
- Coût lié au service de la dette publique stable autour de 180 millions d'euros (0,3% du PIB)