

Présentation de l'avis de la Cour des comptes

Commission des Finances et du Budget de la Chambres de Députés

Mardi 21 novembre 2017

Avis

sur le projet de loi 7200 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018
et le projet de loi 7201 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2017 à 2021



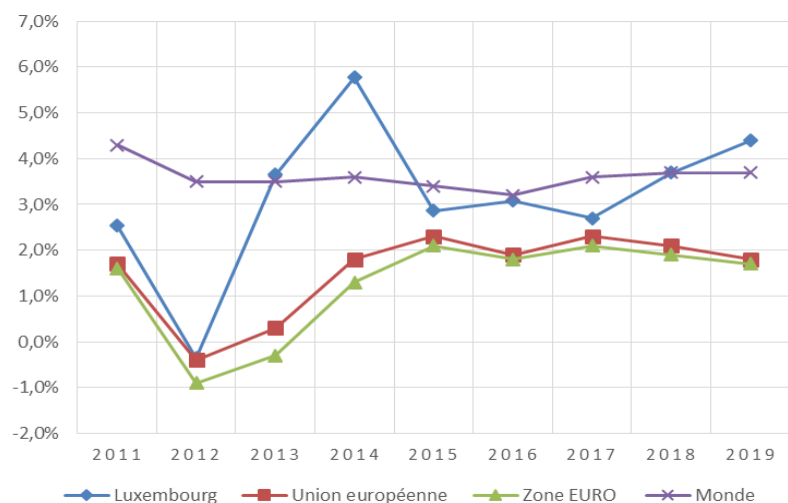
Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2. Les éléments clés du projet de budget 2017

Evolution de la croissance économique (Page 9)

		STATEC	FMI	CE
Luxembourg :	2017	2,7%	3,9%	3,4%
	2018	3,7%	3,6%	3,5%

Evolution de la croissance économique 2011-2019 (PIB en volume)



Constat

La croissance du Luxembourg est supérieure aux niveaux atteints dans l'UE et dans la zone EURO



2. Les éléments clés du projet de budget 2017

Mesures des restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »

❖ Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2018 (Page 13)

Incidence budgétaire des mesures de restructuration prévues au projet de budget de l'Etat 2018 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	474,3	591,0	631,0	657,0	746,0	779,0	821,0

Détails par mesure de restructuration prévus au projet de budget de l'Etat 2018 (en millions d'euros)

Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paquet pour l'avenir	182,7	213,0	244,0	262,0	335,0	345,0	365,0
Augmentation TVA	206,0	303,0	372,0	390,0	409,0	432,0	454,0
Impôt d'équilibrage	84,6	74,0	5,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Constats

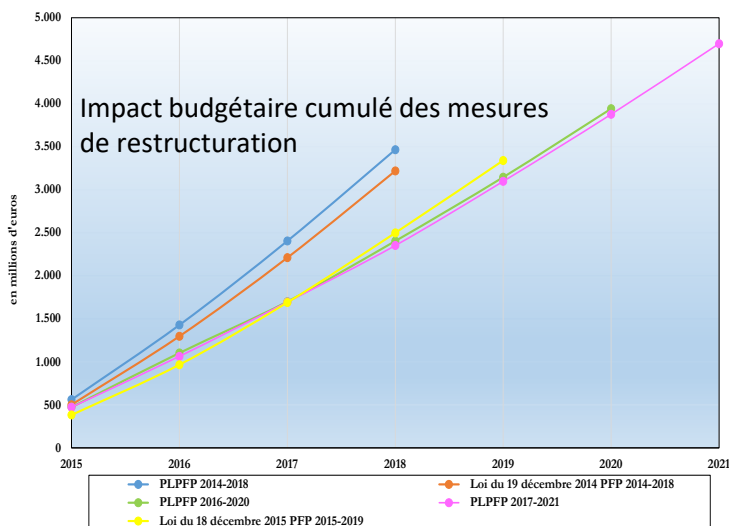
1. Absence d'une ventilation de la consolidation budgétaire côté « dépenses » et côté « recettes »
2. Les mesures prises par le Gouvernement résident principalement dans une augmentation de recettes



2. Les éléments clés du projet de budget 2017

Mesures des restructuration budgétaire et execution du « Paquet pour l'avenir »

❖ Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2018 (Page 13)



Constats

1. Implémentation des mesures de restructuration retardée
2. Programme partiellement mis en oeuvre :
 - Estimation de l'impact budgétaire cumulé **2015-2018** :
 - Prévisions initiales : 3.466,4 mio €
 - Prévisions Budget 2018 : 2.352,3 mio €
 - Estimation de l'impact budgétaire pour **2017** :
 - Prévisions initiales : 976,5 mio €
 - Prévisions Budget 2018 : 631,0 mio €
 - Estimation de l'impact budgétaire pour **2018** :
 - Prévisions initiales : 1.061,1 mio €
 - Prévisions Budget 2018 : 657,0 mio €

-1.114,1 mio € (-32,1%)

-345,5 mio € (-35,4%)

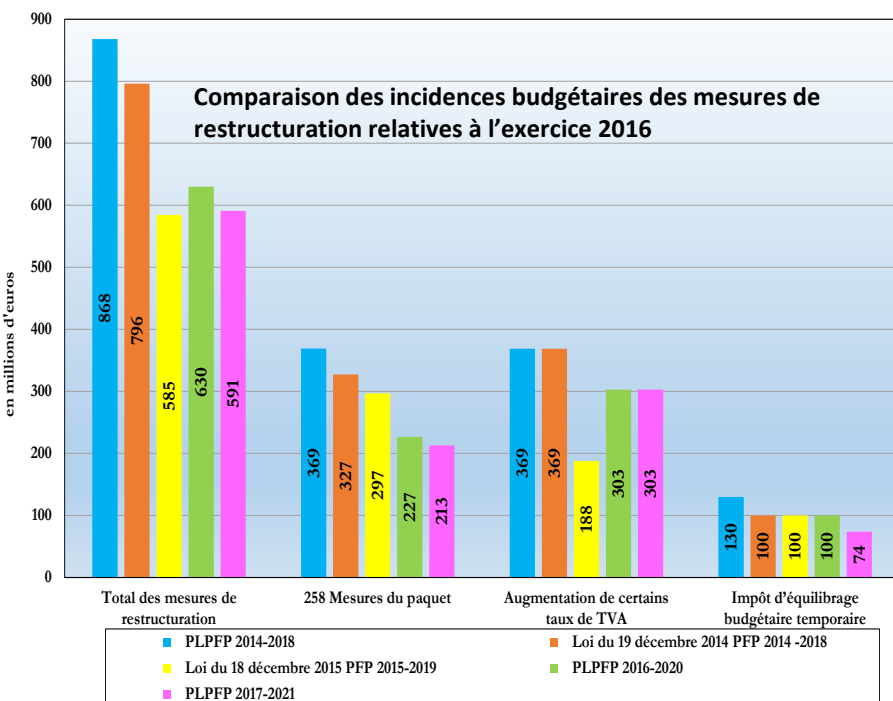
-404,1 mio € (-38,1%)



2. Les éléments clés du projet de budget 2017

Mesures des restructuration budgétaire et execution du « Paquet pour l'avenir »

❖ Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire pour l'exercice 2016 (Page 15)



Estimation de l'impact budgétaire **total** pour 2016 :

Prévisions initiales : 868 mio €

Prévisions Budget 2018 : 591 mio €

-277 mio € (-31,9%)

Paquet pour l'avenir 2016 :

Prévisions initiales : 369 mio €

Prévisions Budget 2018 : 213 mio €

-156 mio € (-42,3%)

Augmentation TVA 2016 :

Prévisions initiales : 369 mio €

Prévisions Budget 2018 : 303 mio €

-66 mio € (-17,8%)

Impôt d'équilibrage 2016 :

Prévisions initiales : 130 mio €

Prévisions Budget 2018 : 74 mio €

-56 mio € (-43,1%)

Constat

POUR 2016 : MESURES BUDGETAIRES CONCERNANT MAJORITAIREMENT LES RECETTES PUBLIQUES

Augmentation TVA + Impôt d'équilibrage = 63,8% des mesures budgétaires



3. Analyse de la situation financière de l'Etat

❖ La situation financière de la Trésorerie de l'Etat au 30.09.2016 (Page 17)

Obligations contractées par l'Etat vis à vis de tierces parties	9.819,84 mio €	} Fonds propres négatifs: 3.312,48 mio €
Actifs financiers de l'Etat :	6.507,36 mio €	

Augmentation du total des passifs financiers de 1.125 mio € sur un an

- Résulte principalement de la hausse du solde opérationnel et des titres de dette émis par l'Etat

❖ Les participations directes de l'Etat (Page 19)

Augmentation de la valeur de marché des participations cotées en bourse de 16,64% sur un an

- Résulte principalement de la hausse du cours des actions de BNP Paribas S.A. et d'Arcelor Mittal

❖ Les garanties accordées par l'Etat (Page 25)

S'élèvent à 8.984,58 mio € au 31.12.2016 → 16,34% du PIB

- Risque financier pour l'Etat en cas d'invocation des garanties



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

4. La dette publique

❖ La dette de l'Etat central (Page 29)

Dette au 30.09.2017 :	9.303 mio €
Dette en 2021 :	10.539 mio €

Constat

Augmentation continue de la dette

❖ Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique (Page 31)

Le PLPFP 2017-2021 ne prévoit pas les alimentations nécessaires du Fonds requises dans les budgets futurs pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat

❖ La dette consolidée de l'administration publique (Page 34)

Dette au 31.12.2016 :	11.025 mio €
Dette en 2021 selon PLPFP :	14.233 mio €

Constat

Augmentation de 43%

En contradiction avec l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique

Dette/PIB 2017-2021 : Diminution de 23,5% à 21,6%

Constat

Diminution en termes
relatifs imputable à la
croissance du PIB



5. Commentaire du budget des recettes (Page 41)

- ❖ RGD du 9 octobre 2017: mise en place du « comité économique et financier national »
- ❖ Réforme fiscale - impact budgétaire: -373,2 mio € en 2017 et -502,9 mio € en 2018
- ❖ Estimation de la Cour des recettes attendues pour 2017 pour certaines catégories de recettes

Plus-Values

Impôt sur le revenu des collectivités	+409 mio €
Impôt sur le revenu des PP fixé par voie d'assiette	+62 mio €
TVA	+90 mio €
Droits d'enregistrement	+55 mio €

Moins-Values

Taxe d'abonnement	-73mio €
Impôt sur la fortune	-37mio €

Estimation agrégée

Plus-value de recettes de 530 mio € pour 2017



5. Commentaire du budget des recettes

❖ Estimation de la contribution du secteur financier dans les recettes fiscales en 2017 et 2018 (Page 48)

- 3,8 milliards €, soit 29,8% du montant total des recettes fiscales 2017
- 3,9 milliards €, soit 31,5% du montant total des recettes fiscales 2018



Recettes fiscales dépendent de la bonne marche des affaires dans le secteur financier

- Projet BEPS: adaptation du cadre fiscal national et répercussions sur les activités financières

❖ Estimation des recettes d'accises et de TVA en provenance des professionnels du transport et des non-residents (Page 54)

837,2 mio € en 2017

= 84,9% du montant total des recettes sur le carburant

= 6,6% des recettes fiscales

- Etude EWRINGMANN : conclusions politiques dans le domaine de la mobilité et risque de disparition de recettes d'accises



5. Commentaire du budget des recettes

❖ Estimation des recettes en provenance du commerce électronique (Page 58)

2015 : 554,6 mio €	Part dans les recettes de TVA : 16,0%
2016 : 383,1 mio €	Part dans les recettes de TVA : 11,1%
2017 : 83,8mio €	Part dans les recettes de TVA : 2,4%
2018 : 49,4 mio €	Part dans les recettes de TVA : 1,3%

Constats

1. Abolition du système actuel d'imposition et disparition de cette ressource fiscal en 2019
2. Evolution favorable de la TVA permet de compenser la perte de TVA provenant du secteur e-commerce

6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 11 juillet 2017 (Page 79)

1. Renforcer la diversification de l'économie
 - Supprimer les obstacles à l'investissement
 - Supprimer les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises
2. Garantir la viabilité à long terme du système de retraite
 - Limiter la retraite anticipée
 - Augmenter le taux d'emploi des personnes âgées

❖ Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht (Page 79)

- Art. 1 PLPFP : Objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de 2017 à 2021 est de **-0,5% du PIB**

- Art. 3 PLPFP : Evolution du solde structurel (en % du PIB)

2017	2018	2019	2020	2021
0,6%	0,1%	-0,1%	1,0%	2,0%



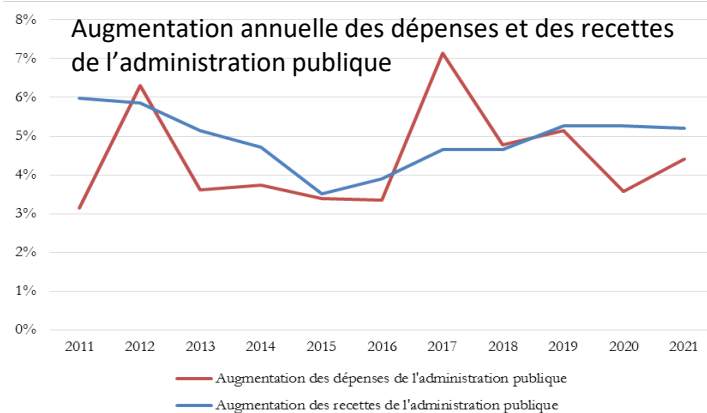
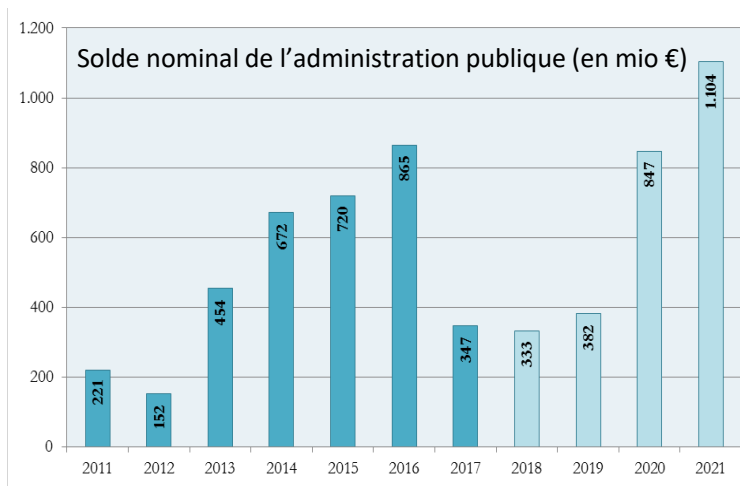
2017 -2021 : OMT respecté sur toute la période



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht (Suite)



- **2013 - 2016** : Redressement suite à la crise
 - Recettes augmentent plus vite que les dépenses
- **2017- 2019** : Diminution du solde nominal suite à la mise en oeuvre de la réforme fiscale
 - Dépenses augmentent plus vite que les recettes
- **2020-2021** : Niveaux d'avant réforme de nouveau atteints
 - Recettes augmentent plus vite que les dépenses



6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2011-2021) (Page 84)

	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,6	132,1	0,3	791,3	1,8
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	671,9	1,3	-196,8	-0,4	153,7	0,3	715,0	1,4
2015	720,0	1,4	-261,8	-0,5	216,0	0,4	765,8	1,5
2016	864,8	1,6	-210,6	-0,4	157,6	0,3	917,7	1,7
2017	347,0	0,6	-880,9	-1,6	188,0	0,3	1.039,9	1,9
2018	333,0	0,6	-889,6	-1,5	206,0	0,4	1.016,1	1,7
2019	382,0	0,6	-819,7	-1,3	183,0	0,3	1.019,3	1,7
2020	847,0	1,3	-366,2	-0,6	199,0	0,3	1.014,6	1,6
2021	1.104,0	1,7	-88,7	-0,1	244,0	0,4	948,0	1,4

- Situation financière de l'administration publique plombée par les déficits de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période 2011-2021
 - Déficit cumulé 2011-2021 : **5.769 mio €**
 - Déficits de l'adm. Centrale s'expliquent par les transferts importants opérés vers la sécurité sociale



6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique (Page 86)

Solde des transferts entre les différents sous-secteurs

	2013	2014	2015	2016
Administration centrale (solde)	-4.894,7	-5.091,4	-5.094,3	-5.191,7
Administrations locales (solde)	1.187,8	1.252,8	1.202,9	1.254,6
Sécurité sociale (solde)	3.706,8	3.838,7	3.891,4	3.937,1

Transferts à partir de l'administration locale en 2016 :

- 75,8% à destination de la sécurité sociale dont
 - 39% à destination de l'assurance pension contributive
 - 33% à destination de l'assurance maladie-maternité-dépendance
 - 28% à destination de la Caisse pour l'avenir des enfants
- 24,2% à destination des administrations locales



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat (Page 87)

+5,30% pour les dépenses courantes

- Hausse des dépenses en 2018 : +6,49% par rapport à 2017

= **+914,9 mio €**

+17,32% pour les dépenses en capital

+6,29% pour les recettes courantes

- Hausse des recettes en 2017 : +6,20% par rapport à 2016

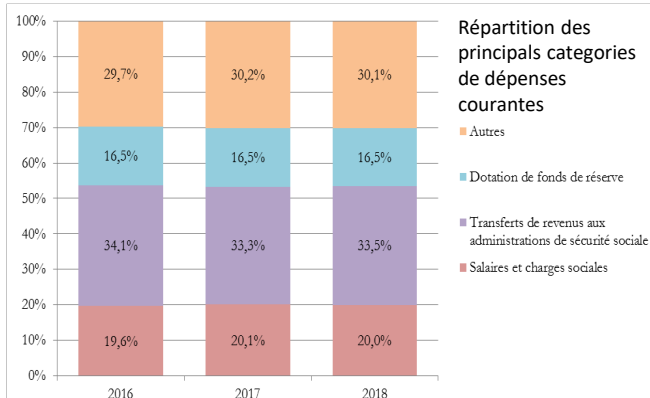
= **+820,6 mio €**

-7,48% pour les recettes en capital

Conséquence

Déficit de l'Etat central de
945,3 mio € en 2018

❖ Analyse des dépenses courantes (Page 88)



2018 :

Dotation de fonds de réserve

+

Transfert des revenus à la sécurité sociale

+

Salaires et charges sociales

69,9% du budget des dépenses courantes



6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse des dépenses courantes

- Transfert des revenus aux administrations de sécurité sociale (Page 90)

2018 : 4.476 mio € +5,92% (+250,4 mio €) par rapport à 2017

- Dont 98,6% relèvent du ministère de la Sécurité sociale et du ministère de la Famille, de l'intégration et à la Grande Région

- Situation financière de l'assurance pension (Page 91)

2018 : 1.709,2 mio € +7,84% (+124,2 mio €) par rapport à 2017

- Evolution à long terme de la situation financière du régime général de pension (Page 96)

- Selon les projections de l'IGSS:

- 2023 : Régime general de pension devient déficitaire
- 2043 : Epuisement de la réserve de compensation
- 2060 : Solde déficitaire du régime de -4% du PIB

Constat

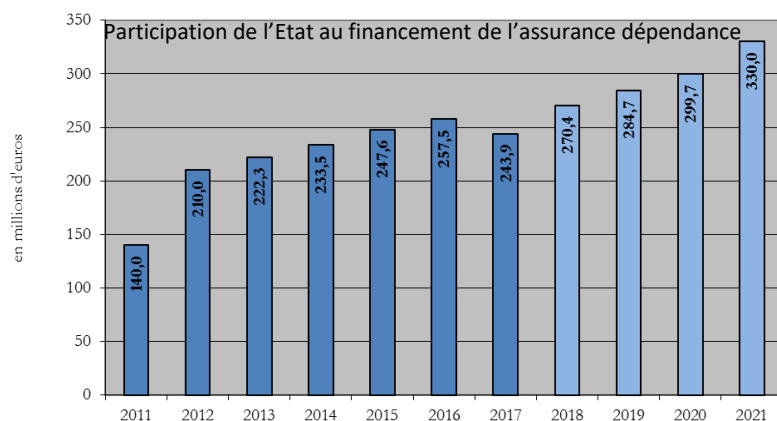
La soutenabilité à long terme du régime général de pension
n'est pas garantie



6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse des dépenses courantes

- Situation financière de l'assurance dépendance (Page 99)



- 2011-2017 :**
 - Participation de l'Etat passe de 140 à 243,9 mio €
- Réforme du 29 août 2017
 - Entre en vigueur le 1 janvier 2018
- 2018-2021 :**
 - Participation de l'Etat passe de 270,4 à 330 mio €

- Situation financière de l'assurance maladie-maternité (Page 100)

	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)	2015 (mio €)	2016 (mio €)	2017 (mio €)	2018 (mio €)
Recettes courantes	2.433,5	2.627,6	2.442,8	2.655,1	2.940,5	3.039,1	n.d.	n.d.
Dépenses courantes	2.355,2	2.583,4	2.465,3	2.649,2	2.835,4	2.857,4	n.d.	n.d.
Solde des opérations courantes	78,3	44,2	-22,5	5,9	105,1	181,7	153,5	110,0

- **2010 :** Pour combler le déficit de l'assurance-maladie : Diminution de la réserve minimale de 10% à 5,5%
- **Depuis 2015 :** La valeur d'origine de la réserve minimale de 10% est de nouveau en vigueur
- **Depuis 2017 :** Abolition du plafond de la réserve de 20% du montant annuel des dépenses
 - BUT : Pérenniser les efforts d'économies et faire face aux défis et risques du futur



6. Commentaire du budget des dépenses

❖ Analyse des dépenses courantes

- Salaires et charges sociales (Page 102)

- **2018 :** 2.670,6 mio €
 - +4,84% par rapport au budget 2017
 - +12,26% par rapport au compte provisoire 2016Autorisation pour la création de 1.100 postes

❖ Analyse des dépenses en capital (Page 103)

- **2018 :** 1.635,3 mio €
 - +17,32% par rapport au budget 2017
 - -36,59% par rapport au compte provisoire 2016



7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Recommandations antérieures de la Cour (Page 106)

1. Revoir le nombre de fonds spéciaux existants
2. Regrouper les fonds spéciaux suivant des centres de compétences
3. Préciser et reformuler les objectifs des fonds spéciaux dans le cadre de leur loi organique

Constat

Gestion budgétaire axée sur les objectifs :
Réforme annoncée par le Gouvernement n'a pas été amorcée

❖ Evolution financière 2016 à 2021 (Page 107)

Exercices 2017 à 2019 : Les dépenses des fonds spéciaux dépassent régulièrement les recettes

Exercices 2020 et 2021 : Les recettes des fonds spéciaux dépassent légèrement les dépenses

MAIS : En faisant 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



Avoirs financiers des fonds spéciaux diminuent de **1,82 mia €** en 2016 à **1,53 mia €** en 2021



7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

❖ Les avoirs des fonds spéciaux (Page 116)

Depuis 2012, **abstraction faite des produits d'emprunts**, les dépenses dépassent systématiquement les recettes et les réserves financières des avoirs des fonds spéciaux sont épuisées

- 2017 : Dépassement de 528 mio €
- 2018 : Dépassement de 495 mio €
- 2019 : Dépassement de 382 mio €



❖ Les dépenses des fonds spéciaux (Page 119)

- Plus aucun fonds special n'assure l'exhaustivité de la présentation des informations financières pluriannuelles
 - Le Gouvernement ne respecte pas sa propre ligne de conduite interne
- Une ventilation détaillée des dépenses pour les projets de 9 fonds spéciaux fait toujours défaut



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

8. Les dépenses d'investissement

❖ Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement (Page 122)



❖ Dépenses d'investissement

- **2016** : Forte croissance de 28,1%
 - Fonds special pour le financement des infrastructures d'enseignement pivé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse **+55%**
 - Fonds du rail **+46%**
 - Fonds d'invest. Publics scolaires **+14%**
- **2017** : Lègère baisse
 - Due aux dépenses en capital exceptionnelles en 2016
 - Mais : Hausse significative des dépenses dans les fonds spéciaux **+315 mio €**
- **2018** : Croissance de **+3,87%**
- **2019 - 2021** : Stabilisation autour de 2.470 mio €

❖ Dépenses en capital

- **2016** : Forte croissance
 - Augmentation des quotes-part du Luxembourg dans le capital du FMI
 - Augmentation de la participation de l'Etat aux frais d'investissement du Tram

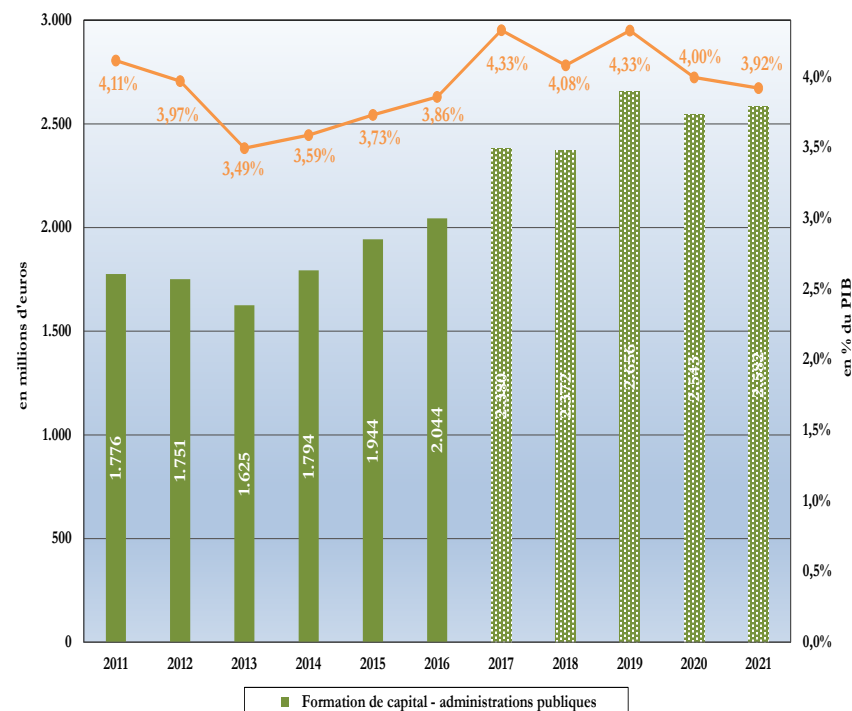
Constat

2017 – 2020 : Investissements restent élevés (entre 3,75% et 4,02% du PIB)



8. Les dépenses d'investissement

❖ Les investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010 (Page 126)



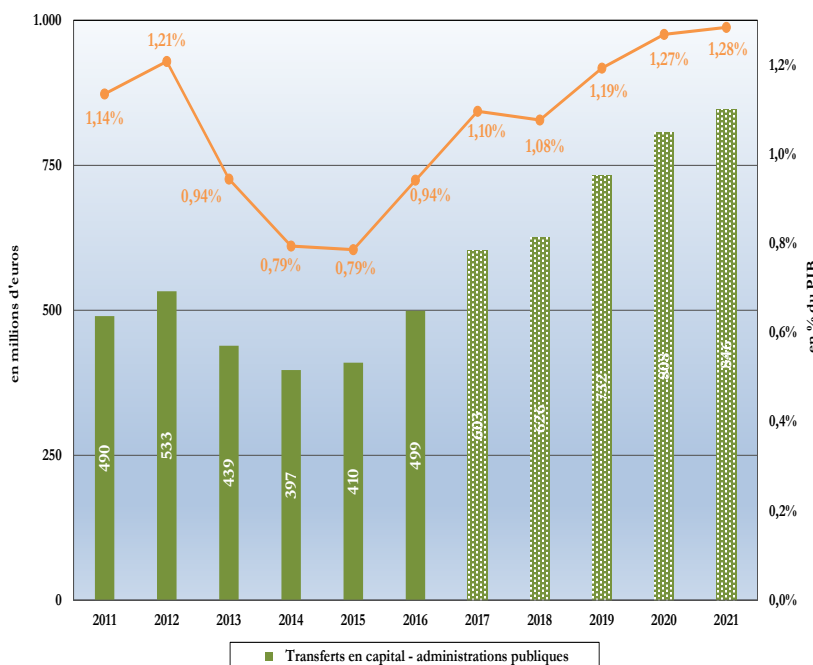
- **2013 - 2017** : Croissance continue en termes relatifs et absolus
- **2017** : Forte croissance de 16,4%
 - Acquisition exceptionnelle de matériel roulant de la SNCF 130 mio €
 - Mais : Il est probable que certaines dépenses ne s'exécuteront pas entièrement en 2017
- **2019** : Dépense « fictive » de 200 mio € liée à l'acquisition de l'avion militaire A400M
- **2021** : Niveau record 2.582 mio €
- **2017 - 2021** : Diminution de 4,33% à 3,92% p. r. au PIB
 - En-dessous de la barre de 4% que le Gouvernement s'était fixé



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

8. Les dépenses d'investissement

❖ Les investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010 (Page 128)



• 2016

- Investissements indirects de 499 mio €
- Augmentation de 21,85% p. r. à 2015

• 2014 – 2021

- Augmentation continue en valeur
- Augmentation continue en % du PIB (à l'exception de l'exercice 2018)

• 2021

- Niveau record de 846 mio €
- Stabilisation en % du PIB p. r. à 2020

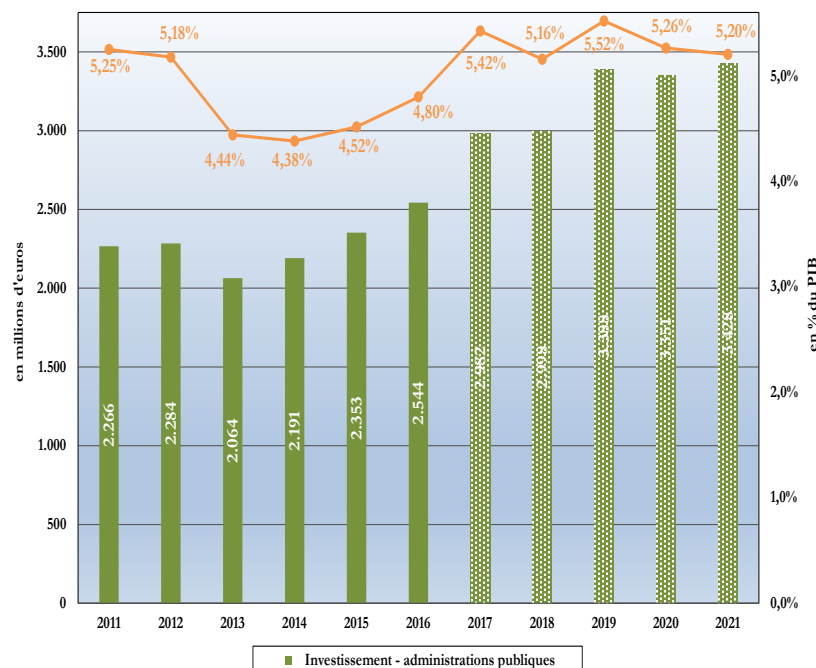
Constat

2017 – 2020 : Niveau des investissements indirects en termes relatifs en dessus de celui des années de crise 2009 (1,46%) et 2010 (1,37%)



8. Les dépenses d'investissement

❖ Les investissements de l'Etat suivant SEC 2010 (=Investissements directs + Investissements indirects) (Page 129)



- **2016**
 - Investissements de l'Etat de 2.544 mio €
 - Augmentation de 8,09% p. r. à 2015
- **Rectifications**
 - **2017**
 - Dépenses surestimées : Les investissements directs ne s'exécuteront pas entièrement en 2017
 - **2019**
 - Dépenses surestimées : Investissements directs « fictifs » de 200 mio € liés à l'acquisition de l'avion militaire A400M
- **2013-2021**
 - Compte tenu de ces rectifications :
 - Augmentation constante en valeur des investissements de l'Etat
 - **2021**
 - Niveau record de 3.428 mio €