

Avis

sur le projet de loi 7666 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021
et le projet de loi 7667 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2020 à 2024



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

Introduction.....	7
1. Prévisions économiques.....	8
1.1. Contexte international et européen.....	8
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg.....	12
1.3. Programmes de stabilisation et de relance de l'économie.....	14
2. Défis de l'après-crise	17
2.1. Maîtrise de la dette publique.....	17
2.2. Crise climatique.....	21
2.3. Evaluation des politiques publiques : vers un changement de paradigme indispensable	24
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	29
3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat.....	29
3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2020.....	29
3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat.....	31
3.2. Participations de l'Etat.....	32
3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat	32
3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat.....	35
3.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat.....	37
3.3. Garanties accordées par l'Etat.....	38
4. Dette publique.....	42
4.1. Dette de l'Etat central	42
4.1.1. Dette actuelle	42
4.1.2. Dette prévisionnelle	44
4.2. Dette consolidée de l'administration publique.....	46
4.2.1. Considérations générales	46
4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique.....	48



Table des matières - suite

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.....	51
5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	51
5.2. Analyse du budget des recettes	52
5.2.1. Evolution du ratio recettes fiscales/PIB entre 2006 et 2018	52
5.2.2. Contexte macroéconomique	59
5.2.3. Evolution des recettes budgétaires.....	61
5.3. Analyse du budget des dépenses.....	84
5.3.1. Evolution des dépenses courantes	84
5.3.2. Evolution des dépenses en capital	92
5.4. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat	94
5.4.1. Aperçu global	94
5.4.2. Suppression de fonds spéciaux.....	94
5.4.3. Création de nouveaux fonds spéciaux	94
5.4.4. Modifications législatives des fonds spéciaux.....	96
5.4.5. Evolution financière 2019 à 2024.....	97
5.4.6. Avoirs des fonds spéciaux.....	106
5.4.7. Dépenses des fonds spéciaux	107
5.4.8. Fonds climat et énergie.....	110
5.4.9. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure	114
6. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht	119
6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2020	119
6.2. Déficit public.....	120
6.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2014-2024)	124
6.2.2. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique.....	125
6.3 Dépenses d'investissement	127
6.3.1. Aperçu global	127
6.3.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010.....	128
6.3.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010.....	130
6.3.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010	133



Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

C'est dans un contexte économique particulièrement incertain que le projet de budget pour l'exercice 2021 a été élaboré et finalement présenté en date du 14 octobre 2020 à la Chambre des députés. Il importe de souligner que les projections macroéconomiques actuelles et à venir sont sujettes à une grande incertitude et pourront vite basculer dans les deux sens, à savoir tendre vers un scénario plus défavorable ou, a contrario, pencher vers un scénario plus optimiste.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat et des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de la dette publique. Cet avis comporte également une série de réflexions au sujet des défis de l'après-crise qui se profilent à l'horizon et qui pèsent sur l'actuelle reprise économique et exerceront une pression de plus en plus forte sur les finances publiques.

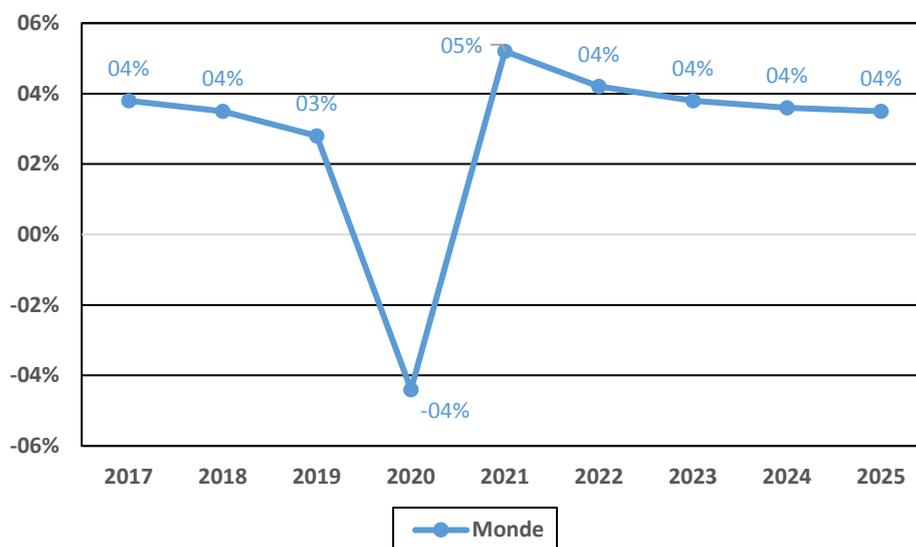
1. Prévisions économiques

C'est dans un contexte économique particulièrement incertain que le projet de budget pour l'exercice 2021 a été élaboré et finalement présenté en date du 14 octobre 2020 à la Chambre des députés. Force est de constater que les données donnant lieu à l'élaboration du projet de budget 2021 doivent être appréciées, voire revues, en fonction des récentes évolutions de la crise sanitaire et économique et de celles à venir. Les répercussions négatives découlant de cette crise risquent de perdurer et la reprise s'annonce délicate. S'y ajoute que les perspectives économiques n'étaient déjà pas très encourageantes avant même que la crise actuelle n'éclate et ne frappe de plein fouet l'économie mondiale.

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques telles que présentées par les organismes internationaux et nationaux compétents. Il importe de souligner que ces projections macroéconomiques sont sujettes à une grande incertitude et pourront vite basculer dans les deux sens, à savoir un scénario plus défavorable ou un scénario plus optimiste.

1.1. Contexte international et européen

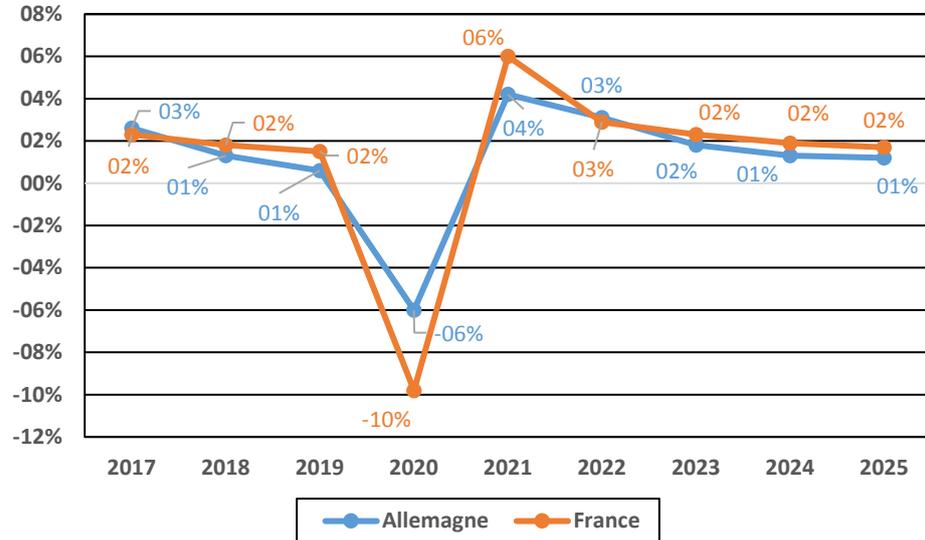
Le contexte économique actuel se caractérise par de multiples incertitudes qui pèsent sur les principales économies mondiales. L'expansion du COVID-19 et de la crise sanitaire qui en découle plombe les économies depuis le premier trimestre 2020. Suite aux mesures de prévention, qui ont été prises dans la lutte contre la propagation du virus, l'activité économique a fortement chuté et l'économie mondiale est entrée dans une récession d'une ampleur inédite. Le Fonds monétaire international (FMI) a déclaré qu'il s'agit de la pire crise depuis la grande dépression de 1929. Selon le FMI, la récession aura des conséquences beaucoup plus graves que celles observées lors de la crise financière mondiale de 2007-2008. Alors que la conjoncture mondiale avait déjà atteint un tournant en 2020, notamment en raison d'un contexte géopolitique marqué par un refroidissement des relations commerciales entre les Etats-Unis et la Chine, la crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19 a provoqué un effondrement de l'activité économique au niveau mondial. Ce recul inédit est principalement imputable aux mesures de prévention qui ont été prises par un grand nombre de pays dans le cadre de la lutte contre l'expansion du COVID-19.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Monde

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

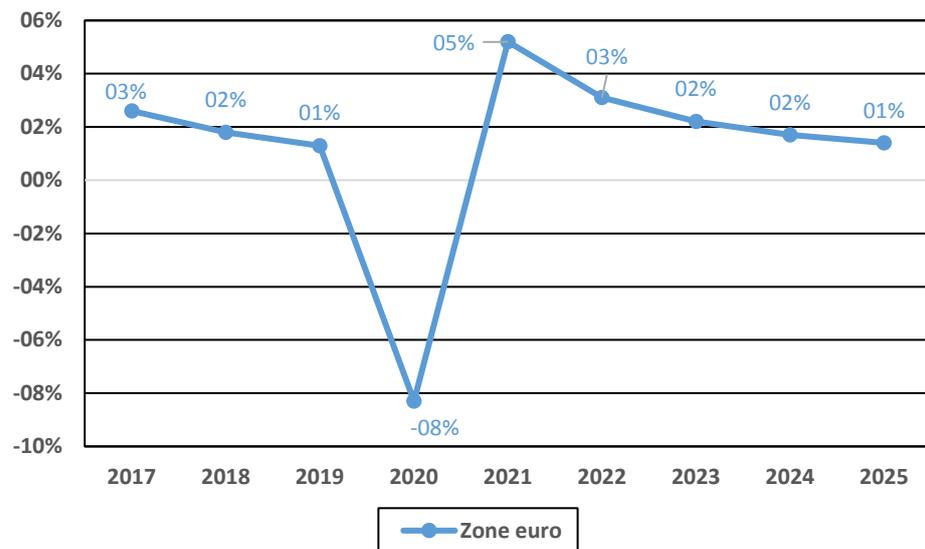
La majorité des pays développés sont confrontés à une baisse significative de l'activité économique et l'année en cours se caractérisera par une récession marquée. En conséquence, l'économie mondiale tourne au ralenti allant de pair avec une perte de confiance observée auprès des acteurs économiques. Selon les projections du FMI, le taux de croissance mondial s'établira à -4,4% en 2020 et à 5,2% en 2021.

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

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

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

Dans la zone euro, l'économie s'est contractée à un rythme record dès la fin du 1^{er} trimestre 2020. Ainsi, sur l'ensemble de l'année 2020, les prévisions économiques ont été drastiquement révisées à la baisse. Dans ses dernières estimations, le FMI retient l'hypothèse d'une baisse du PIB en volume de la zone euro de 8,3%, puis un rebond de quelque 5,2 % en 2021. La Commission européenne prévoit une croissance du PIB en volume de -7,8 % en 2020 et de 4,2 % en 2021.

Graphique 3 : Evolution du PIB en volume – Zone euro

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

Le confinement a provoqué un arrêt inédit de l'activité économique qui a débouché sur une profonde récession. Si pour l'instant la plupart des économies sont sur une pente descendante, plusieurs scénarios de sortie de crise sont envisageables, dont les deux plus probables sont brièvement esquissés ci-dessous.

Le scénario en forme de « U » : Suite à la chute de l'activité, la croissance stagnera pendant une certaine période à un niveau plancher avant qu'elle ne retrouve son rythme d'avant-crise. La reprise serait progressive et prendrait du temps à se dessiner.

Le scénario en forme de « V » : Suite à une chute abrupte de l'activité s'ensuit un rebond tout aussi impressionnant de celle-ci dès que le creux est atteint. Il s'agit d'un scénario plutôt optimiste.

Certains facteurs semblent toutefois plaider en faveur d'un certain optimisme.

Tout d'abord, les dernières avancées dans la recherche d'un vaccin semblent produire des résultats encourageants. Récemment, les laboratoires Pfizer et BioNTech ont annoncé avoir développé un vaccin efficace à 90 pour cent. Des tests et des évaluations supplémentaires seront bien évidemment nécessaires afin d'en garantir la fiabilité. Ceci dit, l'émergence d'un vaccin efficace aurait le mérite de soulager la pression exercée sur le personnel médical et sur le secteur de la santé et permettrait de protéger les personnes vulnérables et les personnes les plus exposées, à savoir les travailleurs de première ligne. De plus, la distribution de ce vaccin conduirait à un assouplissement des mesures responsables d'une baisse de productivité induite par les coûts directs et indirects liés à l'application des gestes barrières et à la distanciation sociale, ce qui profiterait principalement aux secteurs les plus touchés par la crise (commerce de vente en détail, horesca, événementiel, ...).

Par ailleurs, en comparaison avec le reste de l'Europe, l'économie luxembourgeoise semble avoir été moins fortement impactée par cette crise. Cela peut s'expliquer par les mesures que le gouvernement a mises en place afin de soutenir les entreprises et les ménages. Cela peut également s'expliquer par la structure de l'économie luxembourgeoise. En effet, les secteurs dont l'activité est le plus impactée par la crise, à savoir l'horesca, le tourisme, l'événementiel et les loisirs représentent moins de quatre pour cent de la valeur ajoutée de l'économie. A l'opposé, le secteur des activités financières et d'assurance ainsi que celui de l'information et de la communication qui représentent près d'un tiers de la valeur ajoutée ont pu bénéficier du recours au télétravail, ce qui leur a permis de maintenir une grande partie de leur activité.

L'élection du candidat démocrate Joe Biden à la présidentielle américaine ainsi que de sa colistière Kamala Harris pourrait également contribuer à accélérer le retour à la croissance. En effet, sous l'administration de Donald Trump, le contexte géopolitique a été marqué par un refroidissement des relations commerciales entre les Etats-Unis et la Chine ce qui a conduit à un ralentissement de l'activité industrielle à l'échelle mondiale. Au cours de ces quatre

dernières années, les relations entre l'Europe et les Etats-Unis se sont également tendues, surtout en ce qui concerne les affaires commerciales, à l'image du déficit commercial américain avec l'UE qui n'a eu cesse de s'accroître.

La victoire de Joe Biden présage d'un retour à un dialogue plus apaisé et constructif entre Washington et l'Europe et augure de bonnes perspectives pour un regain de multilatéralisme.

Le futur Président des Etats-Unis s'est également prononcé en faveur d'une nouvelle adhésion des Etats-Unis aux accords de Paris ce qui, si cela se confirme, serait favorable à une accélération de la transition écologique.

Par ailleurs, la crise sanitaire a plombé le moral des ménages et des entreprises. Un regain de confiance n'est pas à exclure dans les mois à venir, ce qui serait propice à une augmentation de la consommation, des investissements et des recrutements.

Une combinaison des éléments exposés ci-dessus pourrait donc favoriser l'émergence d'un cercle vertueux susceptible d'impulser une reprise économique imminente et, de surcroît, plus soutenue que ne le prévoient les dernières estimations.

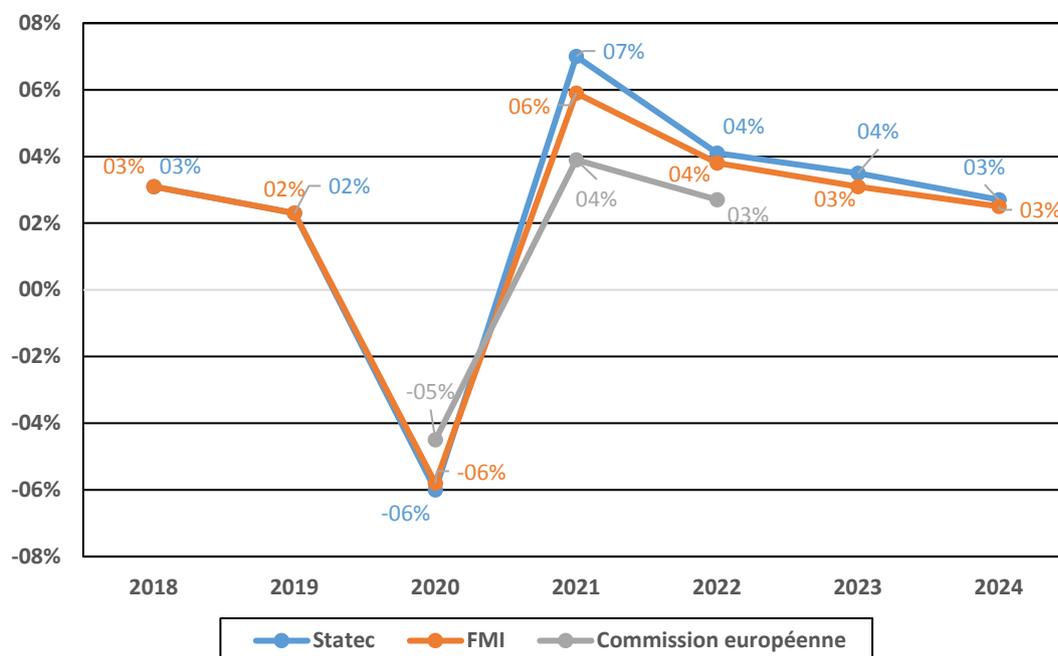
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

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

Les prévisions de croissance du PIB en volume du Statec avancées au niveau du projet de budget, se chiffrent à -6,0% pour 2020 et à 7,0% pour 2021. Les dernières prévisions du FMI datant d'octobre 2020 prévoient une croissance de -5,8% pour 2020, tandis que pour 2021, le FMI table sur une croissance moins importante de 5,9%.

A noter que les prévisions économiques de la Commission européenne de novembre 2020 prévoient une croissance du PIB de -4,5% pour 2020 alors qu'en 2021, la croissance du PIB atteindrait 3,9%.

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

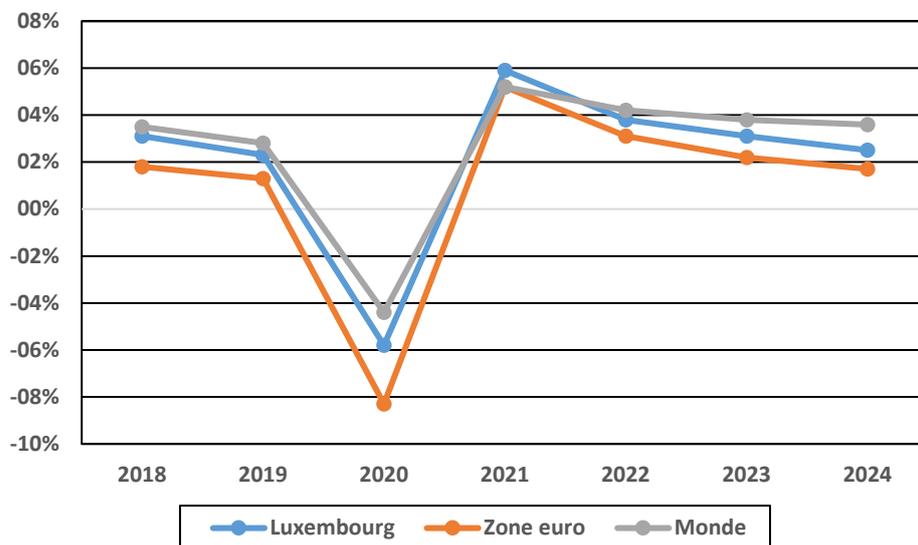
Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg

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

Suivant le graphique précédent, les prévisions de croissance à la base de l'élaboration du projet de budget 2021 sont en ligne avec les perspectives de croissance du Fonds monétaire international pour les années 2020 et 2021. Toutes les prévisions actuelles montrent la même tendance, à savoir un PIB fortement négatif en 2020, suivi d'une reprise en 2021. La Commission européenne confirme ce prédit du FMI.

Cependant, la Cour des comptes souligne que ces projections macroéconomiques reposent sur des hypothèses qui sont susceptibles d'évoluer en fonction du développement de la crise sanitaire. Ces différentes prévisions doivent toutefois être appréhendées avec une extrême prudence, tant elles sont imprégnées d'incertitudes, notamment en ce qui concerne le rebond de l'activité économique attendu en 2021 qui, en l'état, demeure très aléatoire.

Le graphique suivant met en lumière l'évolution de la croissance économique au niveau mondial, européen et luxembourgeois. Selon les prévisions du FMI, le Grand-Duché dépasserait le niveau atteint dans la zone euro à moyen terme en se calquant sur la croissance mondiale.

Graphique 5 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg / Zone euro / Monde

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

1.3. Programmes de stabilisation et de relance de l'économie

Face à l'avènement de la crise sanitaire et au confinement qui en a découlé, les autorités ont réagi par l'intermédiaire de plusieurs paquets de mesures qui aspirent à stabiliser et à relancer l'économie luxembourgeoise.

Le premier de ces paquets, le « programme de stabilisation de l'économie » devrait selon le projet de budget sous revue, mobiliser une enveloppe budgétaire de 10,4 milliards d'euros. Ce paquet a été lancé le 25 mars 2020 et comprend une quarantaine de mesures qui aspirent à soutenir les salariés ainsi que les indépendants et les entreprises.

Il poursuit quatre objectifs principaux :

- assurer le maintien de l'emploi ;
- assouvir les besoins de liquidités ;
- répondre aux difficultés passagères de trésorerie ;
- faciliter l'accès des entreprises aux emprunts.

Il est fort probable que cette enveloppe ne soit pas entièrement consommée étant donné que certaines mesures correspondent à des avances récupérables, à des reports d'impôts et de cotisations

sociales ou bien consistent à prévoir la possibilité de recourir à des lignes de crédit garanties par l'Etat.

Un deuxième paquet de mesures dénommé « Neistart Lëtzebuerg » a été lancé le 20 mai 2020 et prévoit des dépenses à hauteur de 700 à 800 millions d'euros. Ce paquet davantage axé sur la relance contient 23 mesures qui devront progressivement suppléer les mesures prévues dans le premier paquet. Il prévoit la création du « Fonds de relance et de solidarité » destiné à soutenir et accompagner les indépendants et les entreprises des secteurs les plus sévèrement touchés par la crise. Certaines mesures de ce paquet s'attachent à promouvoir une relance économique verte et durable, principalement par le biais d'une majoration des aides financières ou des primes accordées par des dispositifs préexistants ainsi que par le renforcement de programmes lancés avant la crise.

Finalement, en date du 13 novembre 2020, de nouvelles mesures de soutien ont été annoncées par le gouvernement. Les mesures du « Fonds de relance et de solidarité » ont été prolongées jusqu'au mois de mars 2021 et sont désormais accessibles aux entreprises du secteur du commerce de détail en magasin et aux gestionnaires d'organismes de formation professionnelle continue. Une nouvelle aide sous la forme de subventions des « coûts non couverts » pourra être invoquée par les entreprises issues des secteurs les plus sévèrement impactés par la crise dans le respect d'un certain nombre de conditions d'éligibilité. Le chômage partiel pour cas de force majeure ainsi que la majorité des mesures annoncées dans les deux premiers paquets de soutien seront prolongés jusqu'au 30 juin 2021. Des aides supplémentaires sont également prévues dans ce paquet pour soutenir les artistes professionnels et les intermittents du spectacle jusqu'au 31 décembre 2020.

Les aides accordées dans le cadre de ces mesures s'élevaient en date du 11 novembre 2020 à 852,4 millions d'euros.

Cette somme se décompose de la façon suivante :

- 6.367.500 euros correspondant à 2.547 demandes pour une **indemnité d'urgence** de 2.500 euros accordée aux indépendants ;
- 13.513.000 euros correspondant à 4.182 demandes **pour une aide directe supplémentaire** jusqu'à 4.000 euros accordée aux indépendants en fonction de leurs revenus ;
- 31.050.000 euros correspondant à 6.210 demandes pour une **aide financière non remboursable** de 5.000 euros accordée aux micro entreprises ;
- 18.763.653 euros correspondant à 2.678 demandes pour une **aide financière non remboursable** d'un montant maximal de 1.250 euros par salarié dans le cadre du Fonds

de relance et de solidarité accordée aux entreprises des secteurs durement touchés par la crise sanitaire ;

- 36.610.000 euros correspondant à 7.322 demandes pour une **aide financière complémentaire non remboursable** de 5.000 euros accordée aux micro entreprises ;
- 8.537.500 euros correspondant à 683 demandes pour une **aide financière non remboursable** de 12.500 euros accordée aux entreprises occupant entre 10 et 20 personnes ;
- 116.819.880 euros correspondant à 1.485 demandes pour une **avance remboursable** d'un montant maximum de 800.000 euros accordée aux entreprises ;
- 8.066.167 euros correspondant à 2.434 demandes pour une **aide financière non remboursable** d'un montant maximum de 1.000 euros accordée aux entreprises de petite ou moyenne taille du commerce de détail en magasin ;
- 152.443.197 euros correspondant à 316 **prêts bancaires garantis par l'Etat** accordés à des entreprises à hauteur d'un montant maximal de 25% de leur chiffre d'affaires ;
- 6.449.644 euros correspondant à 30 demandes pour des **aides destinées à stimuler les investissements** dans l'ère du COVID-19 accordées aux entreprises ;
- 5.693.045 euros correspondant à 16 demandes pour des **aides de cofinancement de projets d'investissement ou de R&D** pour des produits aidant à combattre la crise sanitaire accordées aux entreprises ;
- 448.085.686 euros correspondant au coût du **chômage partiel** pour cas de force majeure liée à la crise du coronavirus qui a été mis en place du 18 mars au 30 juin 2020.

Au vu de ce qui précède et compte tenu du volume des enveloppes financières mobilisées par ces deux programmes, il est, selon la Cour, nécessaire de réaliser un suivi rigoureux de l'exécution de ces paquets de soutien et de relance pour être au fait des montants effectivement déboursés et pour vérifier si les différentes mesures ont atteint les objectifs escomptés. Ce suivi pourrait notamment se réaliser dans le cadre des projets de loi successifs portant règlement du compte général de l'Etat.

2. Défis de l'après-crise

Parallèlement à la crise sanitaire et économique, d'autres défis auront une incidence non négligeable sur les finances publiques et porteront sur la soutenabilité de la dette publique. Parmi ces facteurs susceptibles d'exercer une pression à la hausse sur la trajectoire de la dette figurent les coûts liés au vieillissement de la population, ainsi que la croissance démographique, laquelle nécessite une augmentation de la dépense publique. Il ne s'agit pas seulement de maintenir un rythme d'investissement élevé pour améliorer la qualité de vie, mais avant tout de mettre à niveau et moderniser les infrastructures permettant de supporter cette croissance démographique.

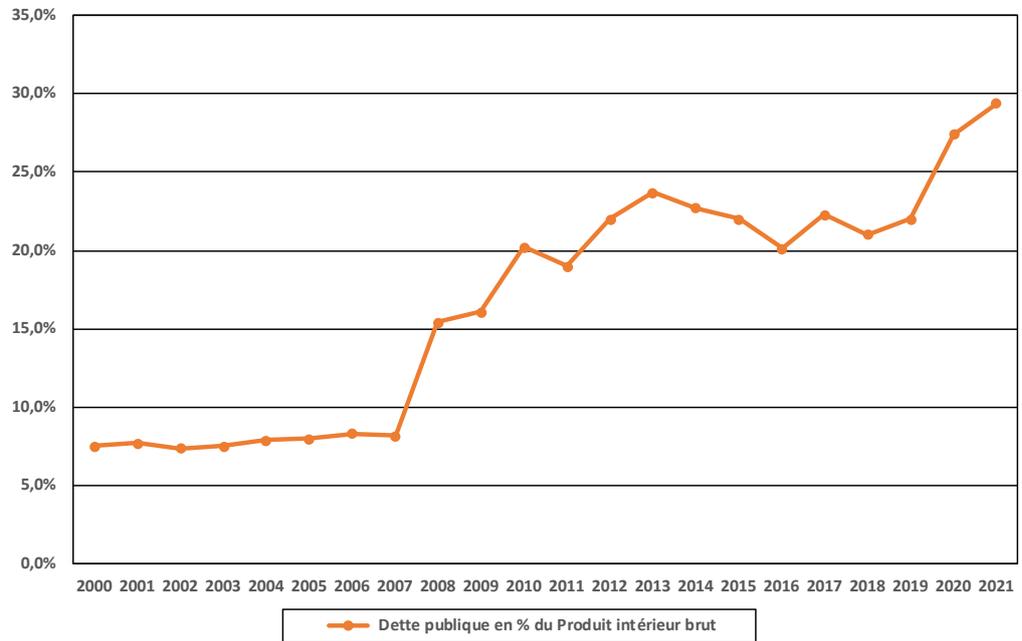
D'autres facteurs s'y ajoutent, notamment des chocs exogènes tels que la pandémie du COVID-19 ou d'autres crises. Tous ces éléments montrent que le Luxembourg n'est pas à l'abri d'un certain nombre de menaces susceptibles à peser fortement sur les finances publiques.

2.1. Maîtrise de la dette publique

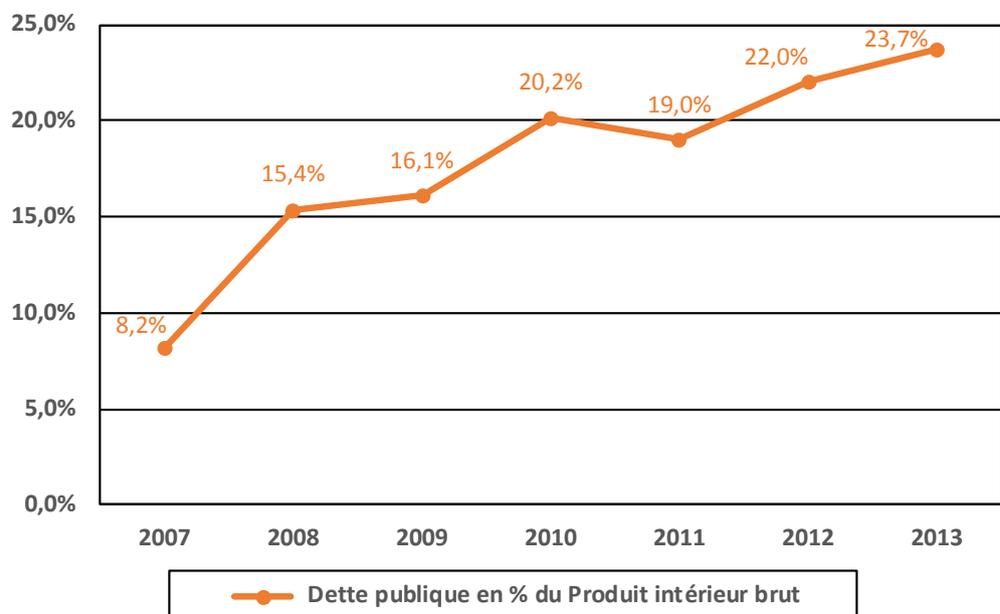
Depuis la crise financière mondiale de 2007-2008 qui découle de la crise des « subprimes » et qui a entraîné la chute de la banque américaine « Lehman Brothers », la zone euro a enregistré une envolée significative des ratios de dette publique. En effet, les Etats ont dû intervenir massivement afin de sauver un grand nombre de banques de la faillite et pour éviter une crise systémique. Ces subventions ont engendré une détérioration des déficits budgétaires qui a abouti à une forte augmentation de la dette publique de la plupart des pays de l'UE. La solvabilité de ces pays a été remise en question par les marchés, ce qui a débouché sur la crise de la dette souveraine.

Les mesures de soutien et de relance annoncées dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire devraient accentuer le creusement de la dette publique des pays de l'UE.

Les graphiques suivants reprennent l'évolution de la dette publique du Luxembourg depuis le début de ce siècle.

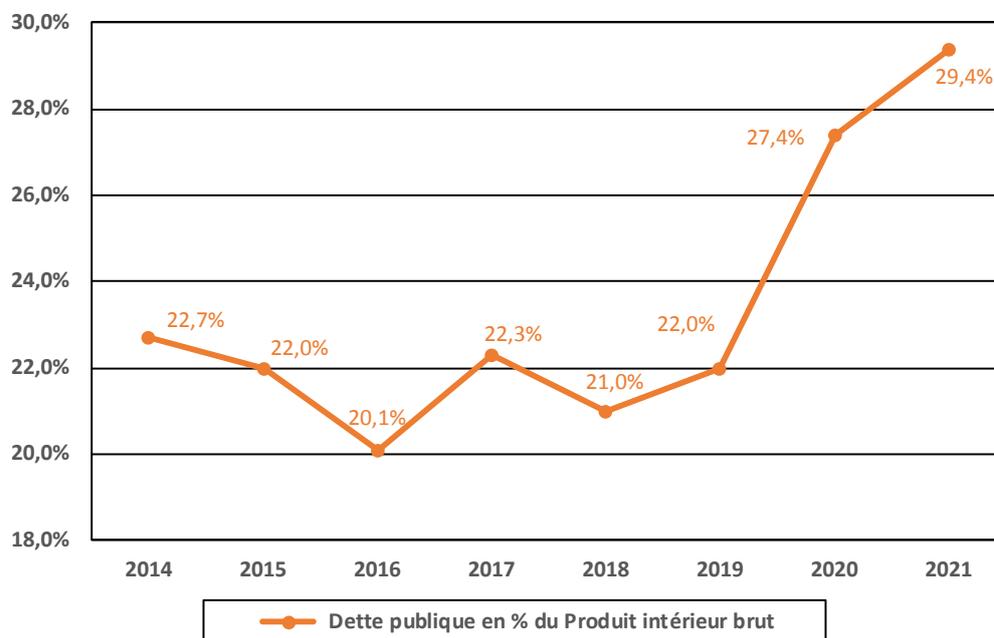
Graphique 6 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2000 à 2021

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 7 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2007 à 2013

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

Suite à la crise financière de 2007, le niveau de la dette publique a fortement augmenté. En effet, de 2007 à 2008, la dette est passée de 8,2% à 15,4% du PIB et a continué son envolée pour s'établir à 23,7% du PIB à la fin de l'année 2013 et ainsi tripler par rapport à 2007.

Graphique 8 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2014 à 2021

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Treize ans après le début de la crise financière, la crise sanitaire du COVID-19 devrait à son tour grever significativement les finances publiques. Dans la foulée de l'annonce des premières mesures de lutte contre le COVID-19, le gouvernement a contracté un emprunt de 2,5 milliards d'euros, afin de couvrir ses besoins de liquidités.

Selon les prévisions, le niveau de la dette publique en pourcentage du PIB devrait se chiffrer à 27,4% pour 2020 et à 29,4% pour 2021. En valeur nominale, la dette s'établirait à 16,2 milliards d'euros en 2020 et à 18,9 milliards d'euros en 2021, ce qui constitue un niveau jamais atteint précédemment.

Au vu de ce qui précède, la Cour note que l'endettement public a connu une progression soutenue et qu'il est fort probable que le seuil des 30% du PIB prévu par l'accord de coalition sera franchi dans un avenir proche, sans toutefois remettre en cause le respect de la valeur de référence du Pacte de stabilité et de croissance qui s'élève à 60% du PIB.

Malgré le fait que le Luxembourg affiche un taux d'endettement largement inférieur par rapport à la grande majorité des pays de l'UE, la Cour considère qu'il faut être attentif à son évolution.

Il importe de souligner qu'en temps de crise, l'intervention de la main publique est cruciale en attendant que le secteur privé ne soit en mesure de reprendre son rôle de moteur de l'économie. Toujours est-il qu'il est de la responsabilité de l'Etat de trouver un juste équilibre entre cet interventionnisme et l'obligation de veiller à la soutenabilité des finances publiques.

Le gouvernement se doit de porter une attention particulière à l'évaluation des dépenses et des recettes afin de s'assurer d'une capacité d'autofinancement solide pour limiter le recours aux emprunts. Les effets de la crise risquent de perdurer et la reprise s'annonce difficile. Il semble inéluctable que l'arrêt partiel ou total de l'activité économique imposé par l'Etat dans différents secteurs de l'économie se traduira par des dépôts de bilans ou des plans sociaux majeurs ainsi que par une réduction des projets d'investissement. Aussi faut-il garder à l'esprit que les garanties que l'Etat a accordées dans le cadre de la relance économique risquent d'avoir un impact sur la situation financière de l'Etat si celles-ci devaient être levées.

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, la croissance du PIB sera probablement de -4,5% en 2020 et de 3,9% en 2021 ce qui signifie que la croissance économique sera quasiment nulle sur cette période.

De ce qui précède, la Cour constate que la marge de manœuvre budgétaire du gouvernement se réduit comme peau de chagrin au gré du creusement de la dette publique. Malgré l'objectif du gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette de l'Etat, force est de constater que l'endettement augmente substantiellement. Il faut éviter de tomber dans le piège d'un cercle vicieux qui consiste à refinancer sa dette par le recours à nouvelles dettes comme par exemple l'émission d'emprunts obligataires.

A relever que dans les pays de l'OCDE, l'endettement public n'a eu cesse de s'exacerber grâce notamment à une politique monétaire très accommodante de la part de la Banque centrale européenne (BCE). Depuis le début de la crise sanitaire, la BCE a encore assoupli sa politique d'achat d'obligations souveraines par l'intermédiaire du programme « Pandemic Emergency Purchase Programme » (PEPP) qui s'élève à 1.350 milliards d'euros.

Par ailleurs, les taux directeurs des principales banques centrales des économies développées sont proches de zéro pour cent, ce qui a favorisé la progression de l'endettement public. Or, en cas de remontée des taux d'intérêts, les pays fortement endettés seraient fortement exposés à un risque d'insolvabilité susceptible de déclencher une nouvelle crise économique.

Dans son avis portant sur le projet de budget de l'exercice 2020, la Cour avait évoqué la théorie des « cycles économiques » qui met l'accent sur le caractère récurrent de phénomènes économiques et plus précisément sur la survenance de crises à intervalles réguliers. Ainsi, le cycle de « Juglar » dépeint l'apparition d'une crise tous les huit à dix ans. Cette théorie semble peu ou prou être confirmée par les faits. En effet, en se limitant au 21^{ème} siècle, l'on observe que le « Krach boursier » de 2000-2002 provoqué par l'éclatement de la bulle internet a été suivi par la crise financière des « subprimes » déclenchée en 2007 qui a à son tour été relayée par la crise sanitaire du COVID-19.

Jusqu'à l'avènement de la crise financière de 2007, le Luxembourg a pu profiter d'une grande flexibilité budgétaire grâce à un taux d'endettement modique. Or, comme illustré ci-dessus, les deux dernières crises économiques ont eu des conséquences significatives au niveau de la dette publique et, de fait, impacté la marge de manœuvre budgétaire de l'Etat.

Il semble donc que le budget de l'Etat soit de moins en moins en mesure d'absorber l'impact financier des crises et que celui-ci soit inexorablement épanché par le recours à l'endettement.

Par conséquent, eu égard à l'impact financier de cette crise et, a fortiori, de celui des crises qui se dressent à l'horizon, et face à la pression que le changement climatique exercera sur les finances publiques, il serait utile que les autorités mènent une profonde réflexion sur la voie qui devra être tracée en ce qui concerne l'évolution de la dette publique.

Bien que le niveau d'endettement du Luxembourg soit encore largement en-dessous de la moyenne des pays de l'UE et, de surcroît, en dessous du seuil de 60% fixé dans les normes européennes, rien ne garantit que cette limite ne soit pas dépassée dans un avenir plus ou moins proche, à moins que les autorités ne parviennent à infléchir cette tendance.

Comme mentionné ci-dessus, la dette publique a plus que triplé pendant la période allant de 2007 jusqu'à 2020. En raison de la crise actuelle et face à un avenir incertain où d'autres chocs exogènes ne peuvent pas être exclus, une nouvelle augmentation substantielle du niveau de la dette ne représente pas une hypothèse inconcevable.

Ainsi, au sortir de cette crise, la Cour est d'avis que le gouvernement devra s'attacher à élaborer une stratégie de rééquilibrage budgétaire susceptible de renforcer la résilience des finances publiques face à la résurgence d'une nouvelle crise qui paraît inéluctable et face aux défis climatiques qui devront être relevés.

2.2. Crise climatique

La crise climatique représente incontestablement le plus grand défi pour la pérennité de nos finances publiques. Depuis des décennies, l'impact humain sur l'environnement qui se traduit par une croissance économique effrénée et non-soutenable, déstabilise l'équilibre écologique de la planète. Le réchauffement climatique est en grande partie tributaire des émissions de gaz à effet de serre et, en particulier, de celles de dioxyde de carbone CO₂. Une grande majorité de la communauté scientifique affirme que la Terre court le risque de se retrouver face à un changement climatique dévastateur si ces émissions ne sont pas réduites de façon drastique.

En 1982, l'économiste américain William Nordhaus avait analysé l'impact économique du changement climatique et avait estimé que sans infléchissement des comportements, celui-ci s'élèverait à quelque 2,5% de la production mondiale par an à l'horizon de 2099.

L'ouragan Katrina qui a touché la Nouvelle Orléans en 2005, a été l'un des plus ravageurs de l'histoire et a causé des dégâts estimés à 108 milliards de dollars. L'indemnisation des victimes s'est chiffrée à 7,7 milliards de dollars.

En 2006, le gouvernement britannique a mandaté l'économiste anglais Nicholas Stern¹ pour la rédaction d'un rapport sur le coût économique lié au changement climatique. Le rapport Stern pouvait se prévaloir de solides arguments en faveur d'une amorce immédiate vers une transition susceptible de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au-delà des conséquences purement écologiques que le changement climatique serait susceptible d'induire, Stern a estimé que si un pour cent du PIB mondial avait été investi dans la transition écologique depuis 2006, les effets négatifs du réchauffement climatique auraient été fortement atténués. A défaut, le changement climatique serait de nature à provoquer une récession qui pourrait potentiellement atteindre jusqu'à 20 pour cent du PIB mondial. Les analyses du rapport mènent à la conclusion que les bénéfices d'une action forte et rapide en faveur de la transition écologique dépassent largement les coûts engendrés.

Le rapport « Turn Down the Heat », présenté par la Banque mondiale en 2012, alerte également sur les effets désastreux en cas d'immobilisme.

Selon une récente publication de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le changement climatique est responsable du doublement des catastrophes naturelles au cours des vingt dernières années. Le « Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe » (UNSDIR) a évalué les coûts économiques et les pertes financières des catastrophes naturelles à près de 3.000 milliards de dollars pour la période allant de 2000 à 2019. L'augmentation des désastres naturels est une conséquence directe de l'immobilisme de l'Homme face au changement climatique.

Pourtant, le Protocole de Montréal, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, a démontré que l'action politique est en mesure de faire face aux crises environnementales. Face au problème du rétrécissement de la couche d'ozone, Margaret Thatcher et Ronald Reagan avaient donné une impulsion décisive en vue de la signature d'un accord permettant de réduire les substances qui détruisent la couche d'ozone. Le Protocole de Montréal a été le premier accord multilatéral international sur l'environnement à être approuvé par tous les membres des Nations Unies. Selon Kofi Annan, ancien secrétaire général des Nations Unies, cet accord a été le plus abouti et respecté de tous les temps. Cet accord démontre qu'une action coordonnée et efficace faisant l'objet d'une adhésion au niveau international est de nature à infléchir la dégradation de l'environnement.

¹ Voir le Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto, 2014

L'Accord de Paris de 2015 a pour objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C. Pour atteindre cet objectif, d'importants investissements seront nécessaires pour assurer la transition énergétique. Ces investissements seront de nature à exercer une forte pression sur les finances publiques mais sont indispensables pour pouvoir décrocher des énergies fossiles.

Malgré l'urgence de la crise climatique, beaucoup de pays n'ont pas encore fait les efforts requis pour atténuer le réchauffement de la planète alors que la plupart des politiciens reconnaissent l'ampleur et l'imminence du danger. En dépit des nombreux sommets, conférences, protocoles et accords dédiés à cette cause, aucune réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre n'a pu être constatée à l'exception du premier semestre 2020.

En effet, la crise sanitaire et économique a entraîné une chute inédite des émissions mondiales de CO₂ suite à l'arrêt d'une grande partie des activités économiques et aux restrictions de la mobilité des personnes. Le recours au télétravail a également contribué à réduire la courbe globale de ces émissions nocives. Ainsi, ironie du sort, la pandémie pourrait faire de 2020 une année record en termes de rejets atmosphériques de CO₂.

La crise actuelle pourrait constituer une opportunité unique pour accélérer la transition énergétique et pour procéder aux transformations structurelles des économies afin de réduire notre empreinte écologique.

La question centrale n'est donc pas de savoir quel modèle économique produit le plus de croissance, mais quel modèle est le mieux adapté pour préserver durablement la nature et nos moyens de subsistance, tout en créant un bien-être durable pour toutes les générations.

L'opinion publique semble être prête à franchir le pas vers cette transition, à l'image de l'adhésion grandissante à de nombreux mouvements à travers le monde, à l'instar des initiatives « Youth for climate », « Scientists for Future » ou, au niveau local, « Votum Klima », qui exhortent les pouvoirs publics à faire de la lutte contre le réchauffement climatique une priorité absolue.

Le système actuel focalisé sur le PIB et sur la croissance a montré ses limites. Il est encore temps d'impulser une profonde mutation vers un nouveau paradigme orienté vers un modèle plus équitable, soutenable et résilient. Cette mutation ne devra toutefois pas être entreprise par une minorité de pays ayant pris conscience du danger mais nécessitera une réponse globale coordonnée et incisive.

2.3. Evaluation des politiques publiques : vers un changement de paradigme indispensable

L'idée de mesurer la performance d'une économie et de quantifier avec précision les expansions et contractions de celle-ci remonte aux années 1670 à travers les travaux pionniers du scientifique anglais William Petty. En utilisant des données du monde réel, il appliquait les méthodes empiriques de la science aux affaires financières et politiques. Petty s'exprimait exclusivement en termes de nombres et son approche a contribué à former la base de la discipline de « l'économie ». Ses calculs estimaient entre autres la valeur du travail, du capital, des salaires par personne ainsi que des dépenses personnelles. En multipliant ces agrégats, il obtenait un résultat qui était censé représenter la santé d'une nation.

Les premiers comptes nationaux d'un pays ont été établis aux Etats-Unis dans les années 1930 par Simon Kuznets. Kuznets, économiste et statisticien russo-américain, est le concepteur de l'agrégat du produit intérieur brut (PIB). En 1931, suite à la Grande Dépression, Kuznets a été mandaté par le congrès des Etats-Unis pour composer un indicateur de données économiques permettant de mesurer les effets du Krach de 1929 et de la crise qui s'en est suivie. Après quelques ajustements apportés par John Maynard Keynes, le PIB a été adopté par les principaux acteurs économiques à partir de 1932. Le PIB fournit une mesure synthétique de l'activité économique dans un pays sur base des transactions de biens et de services enregistrées dans un pays endéans une année. A partir de l'année 1944, le produit intérieur brut a été progressivement adopté au niveau mondial en tant que mesure de la performance d'une économie.

Au fil du temps, le PIB a été associé à d'autres indicateurs tels que les revenus des ménages ou encore le taux d'emploi et est devenu la principale mesure statistique pour évaluer le succès économique d'un pays. Il est d'ailleurs devenu l'indicateur le plus cité au monde.

Malgré son statut prééminent dans les débats politiques et économiques, il semble que le PIB affiche certaines limites en tant qu'indicateur de la performance économique et, a fortiori sociale, des politiques publiques. Il ne paraît plus être en mesure de transcrire à lui seul les préoccupations et les priorités de notre époque et ne s'avère pas approprié pour mettre en œuvre des politiques qui répondent aux grands défis qui se profilent à l'horizon.

En effet, le PIB ne tient pas compte de l'épuisement des ressources naturelles et du caractère soutenable de toute activité économique. Au contraire, certaines activités responsables de la destruction de la biodiversité telles que la déforestation ou encore le développement massif de plantations de palmiers font augmenter le PIB. De plus, le PIB mesure la production de biens et de services qui s'appuie essentiellement sur des énergies fossiles. En conséquence, une

croissance soutenue du PIB va de pair avec une augmentation des gaz à effet de serre et une aggravation de la crise climatique.

Par ailleurs, le PIB n'est pas en mesure d'appréhender de façon exhaustive l'activité d'une économie puisqu'il omet de comptabiliser la production de biens et de services non déclarés ou non rémunérés (bénévolat, activités associatives, ...). Les externalités négatives dues à l'activité humaine ne sont pas non plus considérées dans le calcul du PIB à l'instar de la détérioration de la santé publique provoquée par la pollution ou encore des effets du changement climatique.

Il n'y a pas de lien de causalité entre l'augmentation du PIB et l'accroissement du bien-être social. En effet, le PIB ne fait pas état de la répartition de la richesse de sorte que celle-ci est susceptible d'être distribuée d'une manière très inégale au sein de la population.

Bien que le PIB soit un instrument statistique pratique puisqu'il permet de comparer la performance de différentes économies à travers le temps, il ne dit rien sur l'inclusivité et sur la soutenabilité de la croissance ou encore sur le bien-être ou, a contrario, sur le mal-être de la société.

De ce fait, la Cour se demande si les mesures actuelles de la performance économique ne devraient pas être complétées par des instruments susceptibles de prendre en compte le bien-être social ainsi que le développement durable économique, écologique et social.

En 1974, l'américain Richard Easterlin a été le premier économiste à remettre en question le concept du PIB. En examinant des enquêtes menées sur le bonheur des gens dans 19 pays au cours des trois décennies précédentes, il a conclu que le lien entre le PIB et le bien-être social n'était pas aussi solide que les gens ne l'imaginaient à cette époque. Certes, le bonheur augmentait avec le revenu pour les populations dont le revenu se situait en-dessous des niveaux de subsistance, mais à partir d'un certain seuil, le sentiment de bonheur affiché entre différents pays ne variait pas de façon significative, malgré d'importants écarts au niveau du revenu national. La hausse du produit intérieur brut ne se traduit donc pas nécessairement par une hausse du niveau de bonheur. Le résultat de ces observations est connu sous le nom de « paradoxe d'Easterlin ».

Le PIB n'est pas non plus à même d'appréhender la résilience d'une économie face aux crises sanitaires et aux catastrophes naturelles qui risquent de se multiplier à court et à moyen terme et qui exerceront une immense pression sur les finances publiques.

En effet, l'émergence du coronavirus est probablement la conséquence des contacts de plus en plus étroits entre les humains et les animaux sauvages. L'augmentation de l'empreinte humaine sur la nature est ainsi susceptible de favoriser l'apparition de nouvelles pandémies entraînant des conséquences dramatiques du point de vue sanitaire et économique.

L'activité humaine est également responsable du réchauffement climatique qui semble être la cause de la recrudescence des catastrophes naturelles à travers le monde et qui n'épargne plus le Luxembourg à l'image des inondations qui ont touché le centre du pays en 2018, de la tornade qui a dévasté les villes de Pétange et de Bascharage pendant l'été 2019 ou encore de la récurrence des canicules et des épisodes de sécheresse qui se traduisent par une baisse constante du niveau des nappes phréatiques et par la résurgence de feux de forêts.

Le PIB ne constitue donc pas un outil efficace pour prévoir, comprendre, analyser, atténuer ou encore résoudre les crises d'origine sanitaire et climatique déclenchées par l'activité humaine.

Il devient donc urgent d'entamer une transition vers un nouveau paradigme qui soit en mesure de percevoir de manière globale le bien-être, la soutenabilité et la justice sociale.

Pour l'accompagner dans cette voie, le Luxembourg pourrait se joindre à l'alliance de l'économie du bien-être (Wellbeing economy alliance – WEAll) qui jouit de l'expérience et de l'expertise pour soutenir les pays qui aspirent à mettre en œuvre une transition vers une économie davantage axée sur le respect de l'environnement et sur le bien-être de sa population. La Nouvelle-Zélande, l'Ecosse, le Pays de Galles, l'Islande, le Canada ou encore le Costa Rica ont d'ores et déjà rejoint cette alliance pour entamer cette transition. En 2019, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, l'Ecosse et l'Islande ont décidé de compléter le PIB comme indicateur de la performance de leur économie par des indicateurs à même de quantifier le bien-être de la population pour orienter leurs politiques publiques.

Certains pays peuvent compter sur l'avis éclairé de conseils scientifiques interdisciplinaires spécialisés dans les questions environnementales et socioéconomiques pour guider leurs choix politiques. C'est le cas de l'Allemagne qui a institué en 1992 le « Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) » dans la foulée de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, plus connue sous le nom de sommet de Rio. Ce conseil indépendant est composé de neuf experts compétents dans le domaine de l'économie, de l'environnement, de la santé, du développement, des affaires sociales ou encore des statistiques nommés sur proposition du gouvernement pour exercer un mandat de 4 ans. La mission de ce conseil consiste notamment à :

- analyser et à émettre des avis sur des questions se rapportant aux mutations environnementales ;
- passer en revue et analyser les études nationales et internationales sur les changements globaux ;
- alerter les instances politiques sur l'avènement de nouveaux enjeux et de nouvelles problématiques ;

- identifier et révéler des brèches dans le domaine de la recherche et impulser la prospection de nouvelles voies d'exploration ;
- observer et évaluer la mise en œuvre de politiques contribuant au développement durable ;
- émettre des recommandations dans le domaine de la recherche ou sur des initiatives à entreprendre ;
- sensibiliser la presse et l'opinion publique sur les enjeux liés aux changements globaux.

Le Luxembourg pourrait également se doter d'une telle instance que le gouvernement aurait l'opportunité de consulter pour orienter sa politique économique et sociale et pour concevoir une infrastructure statistique reposant sur des indicateurs de bien-être et de soutenabilité adaptés aux caractéristiques du pays.

Par ailleurs, des alternatives au PIB en tant que mesure de la performance économique d'un pays sont également plébiscitées par un groupe d'experts en économie, en politologie, en sociologie, en psychologie et en statistiques parmi lesquels les américains Joseph Stiglitz et Angus Deaton tous deux prix Nobel en économie ou encore les français Jean-Paul Fitoussi, Thomas Piketty et François Bourguignon, à travers deux rapports publiés à l'occasion du 6^{ème} Forum mondial de l'OCDE consacré aux « Statistiques, connaissances et politiques » qui s'est tenu à Incheon en Corée du Sud en novembre 2018². Ces rapports prolongent les travaux de Joseph Stiglitz, de l'indien Amartya Sen et de Jean-Paul Fitoussi présentés en 2009 et préconisent de compléter le PIB par un tableau de bord composé d'indicateurs susceptibles d'appréhender la santé d'un pays, les conditions de vie de la population ainsi que l'évolution des inégalités en mesurant la répartition du bien-être au sein de la société ainsi que la soutenabilité des politiques publiques sur le plan social, économique et environnemental.

Les autorités luxembourgeoises pourraient également s'appuyer sur les travaux publiés par l'OCDE dans le cadre des nouvelles approches face aux défis économiques (New Approaches to Economic Challenges (NAEC)). Il s'agit d'une initiative lancée par l'OCDE en 2012 suite à la crise financière et qui aspire à discerner l'interconnectivité, la complexité et la fragilité de l'économie mondiale en vue de proposer des recommandations en termes de politiques publiques susceptibles d'en atténuer les imperfectibilités systémiques.

² Stiglitz, J., J. Fitoussi and M. Durand (2018), *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*, OECD Publishing, Paris.

Stiglitz, J., J. Fitoussi and M. Durand (eds.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris.

Les publications du NAEC s'attachent à rechercher des solutions pour renforcer la résilience et la propension d'anticipation de nos économies face à des crises soudaines et brutales telles que celle du COVID-19 ou face à des menaces plus latentes telles que celles engendrées par le réchauffement climatique.

En tout état de cause, il est impératif que le plan de relance qui suivra cette crise ne se limite pas à refinancer un modèle économique porteur d'iniquités et d'inégalités. L'action publique devra se détacher de l'approche court-termiste inculquée par le PIB et profiter de cette relance pour accélérer la transition vers une économie plus soutenable et plus inclusive en s'appuyant notamment sur une fiscalité verte susceptible d'infléchir les comportements et de réduire la pression exercée sur les finances publiques.

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

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

3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat

3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2020

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 2020 se présente de la manière suivante :

Tableau 9 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2020)

ACTIF		30.09.2019	30.09.2020	en % du	Variation 2019/20	Variation 2019/20
		en euros	en euros	total	en euros	en %
1	ACTIF CIRCULANT	1.730.810.135	2.526.607.686	39%	795.797.551	46%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	994.063.076	1.801.217.098	28%	807.154.021	81%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	736.747.059	725.390.589	11%	-11.356.470	-2%
2	ACTIF IMMOBILISE	4.291.174.636	3.893.715.693	61%	-397.458.943	-9%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.291.174.636	3.893.715.693	61%	-397.458.943	-9%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		6.021.984.771	6.420.323.380	100%	398.338.608	7%

PASSIF		30.09.2019	30.09.2020	en % du	Variation 2019/20	Variation 2019/20
		en euros	en euros	total	en euros	en %
1	PASSIF CIRCULANT	1.730.810.135	2.526.607.686	39%	795.797.551	46%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-8.191.224.805	-11.342.133.432	-177%	-3.150.908.628	38%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.610.235.693	3.216.240.940	50%	606.005.247	23%
1.1.2	Solde opérationnel	-1.756.191.671	-1.634.069.922	-25%	122.121.749	-7%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à gestion séparée	195.353.387	195.999.388	3%	646.000	0%
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-9.240.622.214	-13.120.303.838	-204%	-3.879.681.624	42%

PASSIF		30.09.2019	30.09.2020	en % du	Variation 2019/20	Variation 2019/20
		en euros	en euros	total	en euros	en %
1.2	Fonds de tiers	9.922.034.939	13.868.741.119	216%	3.946.706.179	40%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	681.412.725	748.437.280	12%	67.024.555	10%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	9.240.622.214	13.120.303.838	204%	3.879.681.624	42%
2	PASSIF IMMOBILISE	4.291.174.636	3.893.715.693	61%	-397.458.943	-9%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	4.291.174.636	3.893.715.693	61%	-397.458.943	-9%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		6.021.984.771	6.420.323.380	100%	398.338.608	7%

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2020, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 6.420,32 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 (1.801,22 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (725,39 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (3.893,71 millions d'euros).

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2020 l'actif immobilisé comporte des aides accordées sous forme d'avances remboursables pour un montant de 90,10 millions d'euros en vertu de la loi modifiée du 3 avril 2020 pour soutenir les entreprises et personnes physiques qui subissent des difficultés financières temporaires liées au COVID-19.

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2020, l'encours de la dette publique se chiffrait à 13.120,30 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 748,44 millions d'euros.

Au 30 septembre 2020, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 13.868,74 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 6.420,32 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 7.448,42 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2019, le total des passifs financiers a augmenté de quelque 398 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'Etat, des avoirs des fonds spéciaux et du solde opérationnel.

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

	30.09.2018	30.09.2019	30.09.2020
Réserve budgétaire ³ suivant compte général	-1.073.070.429	-1.498.121.577	-225.207.331
Solde des opérations de l'exercice en cours	-1.496.691.500	-258.553.871	-1.409.425.632
Ordonnances provisoires	20.821	8.937	0
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	356.400	474.840	563.040
Total	-2.569.384.708	-1.756.191.671	-1.634.069.922

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

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté de quelque 122 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2019. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient des recettes d'emprunts pour un montant total de 3.842,23 millions d'euros.

En effet, l'Etat a émis au cours des douze derniers mois quatre emprunts obligataires (emprunts nouveaux et emprunts pour le refinancement de la dette publique) pour un montant nominal de 5.700 millions d'euros ainsi que deux certificats de trésorerie pour un montant de 350 millions d'euros.

3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat

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

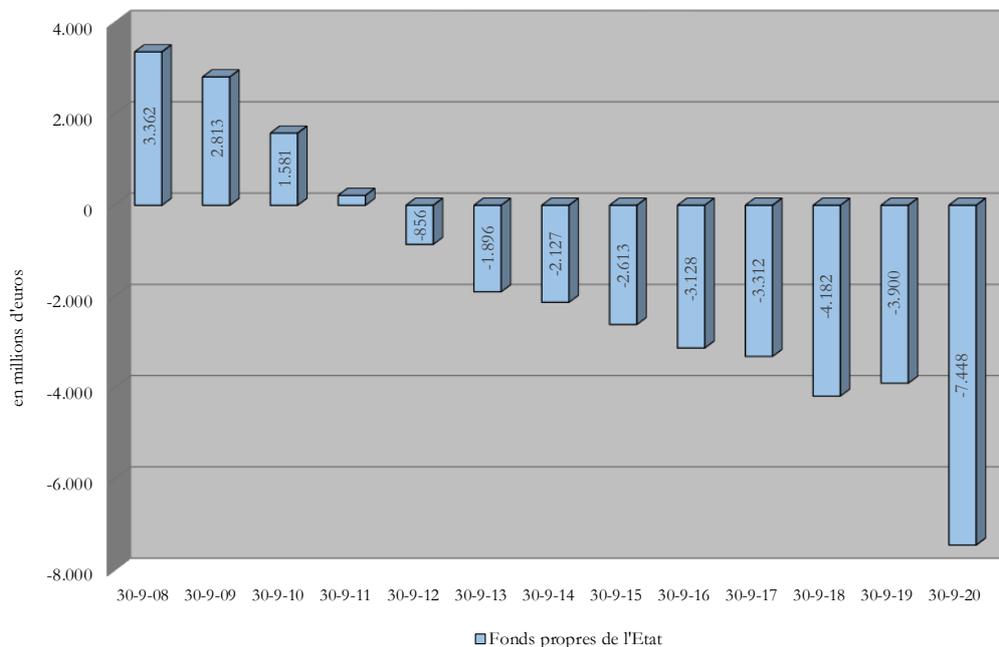
Les réserves primaires de l'Etat comprennent les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire actuelle (solde opérationnel) et les réserves disponibles des Services de l'Etat à gestion séparée.

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

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

Le graphique suivant reprend l'évolution des « fonds propres » de l'Etat pour les années 2008 à 2020 tels qu'ils ressortent des rapports mensuels de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre.

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

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

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

Il en découle que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué progressivement de 3.361,55 millions d'euros en 2008 à -7.448,42 millions d'euros en 2020, sauf pour l'année 2019 où une légère hausse (282,08 millions d'euros) a été constatée. Cette régression résulte essentiellement de l'évolution des réserves primaires. Depuis 2012, les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs.

3.2. Participations de l'Etat

3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat

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

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

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
APERAM S.A.	0,54%	2.357.196
ARCELOR MITTAL S.A.	1,18%	3.954.775
BNP PARIBAS S.A.	1,03%	25.749.024
SES S.A. FDR	1,06%	7.609.098
SES S.A. (actions B)	11,58%	83.238.528
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions A)	40,12%	12.425.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions B)	0,31%	95.051
Total en euros		135.428.671

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur des finances		
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	21.000.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.215
BIL S.A.	10,00%	14.607.600
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions I)	100,00%	5.618.896
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions J)	83,43%	1.706.987
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A)	100,00%	3.283.681
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A bis)	66,98%	1.943.257
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions B)	31,79%	5.713.811
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	37.293.872
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
LUXTRAM S.A.	66,67%	4.000.000
MASTER LEASECO S.A.	8,32%	710.625
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	100,00%	7.577.000
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	1,96%	1.022.584
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	4.500.000

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de l'économie		
DIGITAL TECH FUND	24,41%	20.750
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST DEVELOPMENT S.A.	38,58%	2.407.020
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	n.a.	1.300.000
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
WDP LUXEMBOURG S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	45,00%	10.422.000
TECHNOPORT S.A.	55,08%	5.420.000
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENCEVO S.A.	28,00%	25.469.300
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Divers		
6ZERO1	50,25%	101.000
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	100,00%	119.500.000
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	20.000.000
NORDSTAD ENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT S.A R.L.	100,00%	2.000.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	33.707.143
Total en euros		612.451.007

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM)	0,25%	1.751.900.000	200.220.000	200.220.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.589.112.571	397.278.143	397.278.143
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,20%	162.590.092	9.750.116	8.463.726
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	372.167.424	18.649.586	18.649.586
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	59.531.944	11.872.224	11.872.224
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,12%	289.120.097	17.347.206	17.347.206
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,05%	8.255.039	8.255.039	8.255.039
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.885.275	357.943	250.741
Total en euros		4.570.537.134	701.135.778	699.742.186

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En outre, l'Etat détient des participations directes dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale pour un montant de 1.752,38 millions d'euros. La Cour ne reproduit plus le tableau des participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics, étant donné que la Trésorerie de l'Etat ne dispose pas d'information quant à la valeur nominale de la plupart de ces participations.

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

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 3.870,80 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.570,54 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (699,74 millions d'euros).

3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat

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

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

Ainsi, le portefeuille des participations de l'Etat peut être évalué à 3.801,72 millions d'euros au 30 septembre 2020, ce qui représente 6,44% 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 14 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2019			
APERAM S.A.	450.000	22,41	10.084.500
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	13,01	168.979.643
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	44,67	575.104.451
SES S.A.	72.678.100	16,75	548.120.414
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	260,00	24.378.900
			1.326.667.908
Situation au 30/09/2020			
APERAM S.A.	450.000	24,04	10.818.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	11,38	147.860.435
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	30,98	398.788.009
SES S.A.	72.678.100	6,08	198.894.082
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	222,00	20.784.116
			777.144.642
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2019/2020:			-549.523.266
Variation 2019/2020 en %:			-41,42%

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

Au cours des douze derniers mois, les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une baisse de 41,42% de leur valeur de marché, notamment due à une chute du cours des actions de SES S.A. et BNP Paribas S.A.

Au 30 septembre 2020, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 460 millions d'euros, soit de -54%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

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

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2019 et le 30 septembre 2020.

Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2019/2020)

Dénomination	Taux de participation en 2019	Valeur nominale de la participation en 2019	Taux de participation en 2020	Valeur nominale de la participation en 2020	Variation par rapport à 2019
APERAM S.A.	0,53%	2.357.213	0,54%	2.357.196	-17
ARCELOR MITTAL S.A.	1,27%	4.252.227	1,18%	3.954.775	-297.453
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	0,00%	0	n.a.	21.000.000	21.000.000
BIL S.A.	9,99%	14.111.230	10,00%	14.607.600	496.370
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	40.098.876	8,32%	37.293.872	-2.805.003
DIGITAL TECH FUND	24,30%	15.750	24,41%	20.750	5.000
LUXCONNECT S.A.	99,92%	74.940.000	100,00%	119.500.000	44.560.000
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A bis)	0,00%	0	66,98%	1.943.257	1.943.257
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions B)	42,31%	7.442.718	31,79%	5.713.811	-1.728.907
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions I)	100,00%	3.698.480	100,00%	5.618.896	1.920.416
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions J)	100,00%	928.019	83,43%	1.706.987	778.968
LUXEMBOURG TREASURY SECURITIES S.A.	100,00%	31.000	0,00%	0	-31.000
MASTER LEASECO S.A.	8,32%	764.074	8,32%	710.625	-53.449
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	0,00%	0	n.a.	1.300.000	1.300.000
LUXEMBOURG CONVENTION BUREAU G.I.E.	0,00%	0	50,00%	300.000	300.000
EUROPEAN STABILITY MECANISM	0,25%	1.752.100.000	0,25%	1.751.900.000	-200.000
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT	0,11%	253.589.416	0,12%	289.120.097	35.530.681
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION	0,09%	1.964.368	0,05%	8.255.039	6.290.672

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

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

- Au niveau des participations dans le capital de **sociétés de droit privé**
 - Le Grand-Duché de Luxembourg a contribué à la **Plateforme du financement climatique Luxembourg-BEI**, qui investit dans des projets ayant un fort impact en matière de lutte contre les changements climatiques.
 - Dans le cadre des augmentations successives de capital de **Luxconnect S.A.**, l'Etat a souscrit 790 actions nouvelles. Les actions souscrites ont été intégralement libérées par apport en numéraire. En outre, l'Etat a procédé à l'acquisition de la part sociale restante et détient désormais 100% du capital de Luxconnect S.A.
- Au niveau des participations dans le capital de **fondations**, de **groupements d'intérêt économique** et d'**établissements publics** autres que du domaine de la sécurité sociale
 - L'Etat a constitué en novembre 2018 ensemble avec la Ville de Luxembourg, le **G.I.E. Luxembourg Convention Bureau** qui a pour objet le développement du secteur MICE (Meetings, Incentives, Congresses and Exhibitions) au Grand-Duché de Luxembourg.
- Au niveau des participations dans le capital **d'institutions financières internationales**
 - L'Etat luxembourgeois a souscrit à l'augmentation sélective et générale de capital de la **Banque internationale pour la reconstruction et le développement** et de la **Société financière internationale** (IFC).

3.3. Garanties accordées par l'Etat

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

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

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

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2019
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	2.065.047
Centre Hospitalier de Luxembourg	Loi modifiée du 10 décembre 1975	n.d.	23.281.510
Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique	Loi modifiée du 17 avril 1998	n.d.	8.675.046
Centre thermal et de santé de Mondorf- les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	242.000	27.713
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2)	500.000.000	74.775.000
		50.000.000	130.000.000
		196.100.000	0
Commissariat aux Assurances	Loi modifiée du 7 décembre 2015	4.000.000	1.199.999
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011 Art. 47	2.700.000.000	1.815.886.517
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	562.924.317
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	539.853.759
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	136.200.000	140.742.344
		67.400.000	59.499.909
		83.000.000	74.924.514
		59.500.000	52.925.925
		58.000.000	57.811.939
		36.700.000	34.855.565
		136.250.000	102.471.774
		140.000.000	67.312.481
		12.000.000	1.370.424
5.762.000	2.419.703		
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	15.000.000	11.438.788
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	1.085.000.000
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi du 24 avril 2017 Art. 24	120.000.000	28.870.163
Fonds monétaire international - nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 17 décembre 2010 Art. 38	553.974.049	525.314.049
Fonds monétaire international - prêt bilatéral	Loi du 23 décembre 2016 Art. 53	2.060.000.000	2.060.000.000
Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique	Loi du 13 février 2018	15.000.000	981.407
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi modifiée du 28 avril 1998	-	28.500

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2019
My Energy G.I.E.		200.000	0
		89.118	89.118
Office du Ducroire	Loi modifiée du 4 décembre 2019	n.d.	413.914.130
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation	Loi modifiée du 19 décembre 2003	n.d.	4.345.161
SERVIOR	Loi modifiée du 23 décembre 1998	7.054.142	564.592
		5.854.000	2.935.966
		4.188.986	3.349.039
		7.073.283	5.843.747
			2.153.024
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	n.d.	461.160
		3.511.939	3.517.356
		20.000.000	0
		25.000.000	0
WDP Luxembourg S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	Lettres de garantie à première demande	12.000.000	11.237.576
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	9.875.514
	Total en euros	10.144.599.517	7.922.942.774

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 7.922,94 millions d'euros au 31 décembre 2019. Ce montant est en régression de 49,24 millions d'euros par rapport à 2018.

Toutefois aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 8.568,71 millions d'euros au 31 décembre 2019, ce qui représente 13,49% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

Dans ce qui suit, la Cour met en exergue certains changements intervenus au niveau des garanties accordées par l'Etat par rapport à la situation présentée au 31 décembre 2019.

En vertu de la loi du 18 avril 2020, l'Etat garantit les prêts bancaires accordés aux entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire suite à la pandémie de COVID-19 à hauteur de 2,5 milliards d'euros. Au 30 septembre 2020, le montant total des prêts garantis par l'Etat

s'élève à 106,6 millions d'euros (85% du montant des prêts éligibles). A noter que la garantie est rémunérée selon un barème qui dépend de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt. Ainsi au 30 septembre 2020, la Trésorerie de l'Etat a perçu des commissions de garantie pour un montant de 0,8 million d'euros.

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

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

4. Dette publique

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

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique ainsi que l'évolution de la dette publique telle que retenue au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020 - 2024.

4.1. Dette de l'Etat central

4.1.1. Dette actuelle

Au 30 septembre 2020, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 12.959,72 millions d'euros (21,95% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et de certificats de trésorerie ainsi que du recours à des prêts bancaires.

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

Tableau 17 : Caractéristiques des emprunts obligataires, prêts bancaires et certificats de trésorerie

	Instrument	Emission	Montant	Echéance
0,00% LGTN-01	Certificat de trésorerie	18.06.2020	50.000.000	18.12.2020
0,00% LGTN-02	Certificat de trésorerie	30.06.2020	300.000.000	30.12.2020
0,00% BEI	Emprunt	28.05.2018	150.000.000	28.05.2021
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	21.03.2012	1.000.000.000	21.03.2022
0,00% BEI	Emprunt	18.07.2017	150.000.000	18.07.2022
2,125% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	10.07.2013	2.000.000.000	10.07.2023
0,00% BCEE	Prêt bancaire	02.10.2018	500.000.000	02.10.2024
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.500.000.000	28.04.2025
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	13.11.2019	1.700.000.000	13.11.2026
0,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.02.2017	2.000.000.000	01.02.2027
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
2,75% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

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

En outre, l'Etat a repris des prêts bancaires du Fonds Belval suite à un transfert d'ouvrages. Au 30 septembre 2020, l'encours de ces prêts s'élève à 59,72 millions d'euros.

Fin septembre 2020, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 0,69% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 53 jours.

La Cour tient à relever que l'Etat a émis au cours des douze derniers mois quatre emprunts obligataires pour un montant nominal de 5.700 millions d'euros ainsi que deux certificats de trésorerie pour un montant de 350 millions d'euros.

En 2019, l'Etat a remboursé l'emprunt de type « Sukuk » de 200 millions d'euros venu à échéance et il a émis un nouvel emprunt obligataire de 1.700 millions d'euros en vue du refinancement partiel d'un emprunt de 2.000 millions d'euros arrivant à échéance en mai 2020.

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

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

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

Ainsi le 28 avril 2020, l'Etat a émis un emprunt obligataire d'une durée de 5 ans pour un montant nominal de 1.500 millions d'euros et un emprunt obligataire d'une durée de 10 ans pour un montant nominal de 1.000 millions d'euros.

L'article 95 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que « pour faire face aux besoins de la trésorerie, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut émettre des certificats de trésorerie dont l'échéance ne dépasse pas un an. »

Dans ce contexte, l'Etat a émis en juin 2020 deux certificats de trésorerie d'une durée de 6 mois pour un montant nominal de 350 millions d'euros.

En septembre 2020, l'Etat a émis un emprunt obligataire de type durable d'une durée de 12 ans pour un montant nominal de 1.500 millions d'euros. Cet emprunt contribue à financer et refinancer des projets à caractère durable c'est-à-dire social et environnemental.

4.1.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 56 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 2.500 millions d'euros au cours de l'année 2021 ou des années ultérieures.

Il est autorisé en outre, à émettre un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 1.300 millions d'euros, en vue du remboursement du principal de la dette publique venant à échéance au cours des années 2021 et 2022. »

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

Il est à noter que les autorisations d'emprunt émises dans le cadre des lois budgétaires de 2013 à 2020 et de la loi du 18 avril 2020 n'ont pas été utilisées dans leur intégralité. Ainsi au 30 septembre 2020, le gouvernement dispose encore d'autorisations pour un montant total de 3.250 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2020-2024 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2020 au niveau de l'Administration centrale, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous revue. La trajectoire de dette publique présuppose l'absence de revenus ou de coûts liés à des cessions ou des prises de participation par l'Etat. »

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte d'emprunts de 500 millions d'euros pour 2020 (solde de l'emprunt autorisé par la loi du 18 avril 2020), de 2.678 millions d'euros pour 2021 (dont 167 millions de refinancement), de 3.440 millions d'euros pour 2022 (dont 1.167 millions de refinancement), de 3.725 millions d'euros pour 2023 (dont 2.016 millions de refinancement) et de 1.874,1 millions d'euros pour 2024 (dont 503,1 millions de refinancement) tels qu'il ressort des articles 99.0.96.000 (produits d'emprunts nouveaux) et 99.0.96.003 (produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique) du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2020-2024.

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

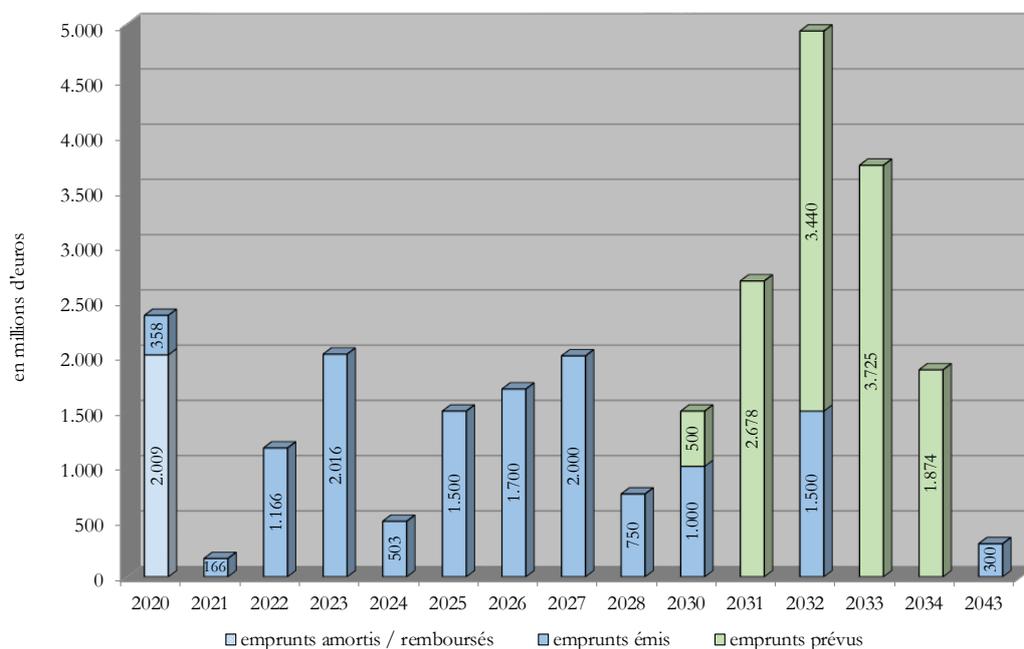
	Encours au 31.12.
2019	10.618.497.284
2020	13.101.742.148
2021	15.613.566.488
2022	17.887.085.528
2023	19.596.088.830
2024	20.967.100.000

Tableau : Cour des comptes

Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n°7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central va quasiment doubler au cours de la période 2019-2024.

Finally, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses prévisionnelles à charge des budgets futurs pour le remboursement / l'amortissement des emprunts émis et prévus. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans.

Graphique 18 : Remboursement / amortissement des emprunts émis et prévus (2020 - 2043)



Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2021 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que l'Etat devra encore procéder à des remboursements d'emprunts de 4.209,72 millions d'euros au cours de la période 2020-2024.

4.2. Dette consolidée de l'administration publique

4.2.1. Considérations générales

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

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

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

A la fin de l'exercice 2019, la dette brute de l'administration publique se chiffrait à 13.967,0 millions d'euros, soit à 22,0% du PIB.

(en millions d'euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administration centrale	9.896,0	10.178,3	10.227,6	9.879,5	11.636,4	11.560,1	13.009,3
Administrations locales	989,0	1.030,7	1.085,8	1.026,5	956,2	926,8	854,2
Administrations de la sécurité sociale	129,4	122,5	133,8	118,9	101,1	95,9	103,5
Dette consolidée de l'administration publique	11.014,5	11.331,5	11.447,3	11.024,9	12.693,7	12.582,8	13.967,0

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

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La dette des administrations de la sécurité sociale comprend essentiellement l'endettement des établissements hospitaliers. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation » qui a été instituée par la loi modifiée du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de

l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

Le besoin de financement de l'administration centrale influence donc essentiellement la dynamique de la dette publique (et accessoirement les besoins de financement des administrations locales dont le recours à l'emprunt est néanmoins strictement réglé par la loi).

La Cour note que l'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2020-2024. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 dispose qu'« afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public dans sa globalité, il convient également de considérer les actifs financiers détenus par les Administrations publiques [...] ».

Au 31 décembre 2019, [la] réserve [globale du régime général d'assurance pension] atteint environ 22 milliards d'euros, soit 34,9 % du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et des avoirs à hauteur de 0,6% du PIB dans le Fonds souverain intergénérationnel.

Les Administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total d'environ 45% du PIB, soit largement au-dessus du niveau des passifs découlant de la dette publique et la situation financière du secteur public – sur base nette – continue à être excédentaire. »

La Cour tient à rappeler que les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension. Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures.

En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont surtout été prises sur base de considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que ces actifs détenus par les administrations publiques ne peuvent pas être utilisés pour compenser le déficit de l'administration centrale et des administrations locales.

4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique

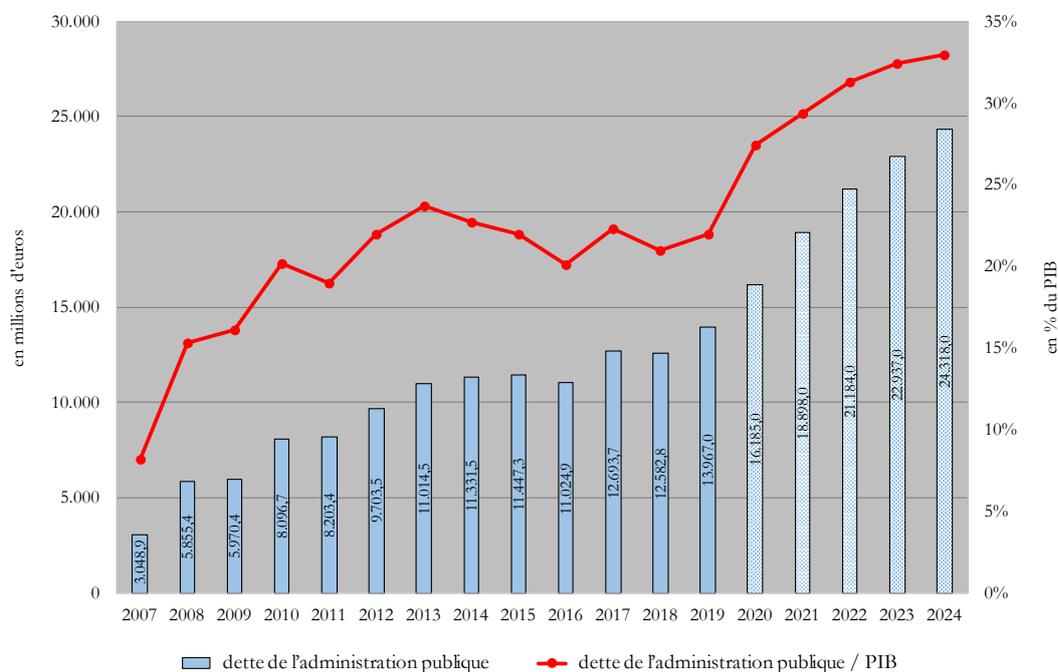
Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2007 à 2024 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2020-2024).

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

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2007	3.048,9	8,2%	6.302,0
2008	5.855,4	15,4%	11.865,0
2009	5.970,4	16,1%	11.891,7
2010	8.096,7	20,2%	15.813,0
2011	8.203,4	19,0%	15.629,9
2012	9.703,5	22,0%	18.068,5
2013	11.014,5	23,7%	20.038,0
2014	11.331,5	22,7%	20.128,5
2015	11.447,3	22,0%	19.865,2
2016	11.024,9	20,1%	18.665,2
2017	12.693,7	22,3%	21.085,7
2018	12.582,8	21,0%	20.496,7
2019	13.967,0	22,0%	22.307,7
2020	16.185,0	27,4%	25.436,1
2021	18.898,0	29,4%	29.154,6
2022	21.184,0	31,3%	32.092,1
2023	22.937,0	32,4%	34.142,6
2024	24.318,0	32,9%	35.578,6

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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



Sources chiffres : Statec, PL.PFP 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

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

Depuis 2008, la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) pour atteindre 13.967,0 millions d'euros fin 2019.

Pour ce qui est du ratio de la dette publique par rapport au PIB, celui-ci s'accroît pour atteindre 20,2% en 2010. Sur la période de 2010 à 2019, la dette publique en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut varie entre 19,0% et 23,7%. La régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à la croissance du PIB sur la période considérée.

La Cour constate que la dette publique augmentera une deuxième fois considérablement endéans une décennie dû à une nouvelle crise ayant des répercussions négatives sur les finances publiques.

Dans ce contexte, il y a lieu de constater qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute a progressé en chiffres absolus. Or selon la Cour, il aurait été souhaitable, dans une optique budgétaire contra-cyclique, de procéder à un assainissement des finances publiques, via une réduction de la dette, en période de croissance économique afin d'être en mesure de faire face à des événements imprévus.

Suite à la crise liée à la pandémie de COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise, la dette publique devrait se chiffrer à 16,2 milliards d'euros, soit 27,4% du PIB à la fin de l'exercice 2020.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire haussière pour atteindre 24,3 milliards d'euros ou 32,9% du PIB fin 2024.

La Cour constate que les déficits de l'administration centrale restent considérables, avec un solde de - 1,8% du PIB en 2024 et ce malgré une croissance moyenne attendue de 3,4% au cours de la période 2022-2024.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se financer à des taux d'intérêt faibles, voire négatifs. Ainsi l'accroissement de la dette publique ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2020-2024, le coût lié au service de la dette publique demeure faible à environ 0,2% du PIB.

Dans un souci de continuité et afin de lui permettre de poursuivre une politique budgétaire responsable et conforme aux règles du PSC, le gouvernement s'est engagé dans l'accord de coalition 2018-2023 à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB.

La Cour note toutefois que la dette de l'administration publique franchit la limite de 30% du PIB en 2022 mais reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht.

Il y a lieu de souligner que les projections budgétaires sont entourées d'incertitudes importantes liées à la pandémie de COVID-19, pouvant entraîner des adaptations conséquentes.

Selon la Cour, étant donné que le risque de nouvelles crises sanitaires, écologiques ou financières dans les prochaines années, voire décennies est réel, il importe de mener dans des périodes de conjoncture favorable une politique budgétaire prudente qui implique une réduction de la dette.

Il est un fait que le Luxembourg ne peut pas réagir à une future crise par une augmentation considérable de sa dette publique, si rien n'est fait entretemps pour maîtriser l'évolution de cette dette. C'est pourquoi, il faut d'ores et déjà réfléchir à l'élaboration d'une stratégie à moyen terme pour sortir de la spirale de l'endettement public.

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

5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2021 par rapport au compte général provisoire de 2019 et au budget définitif de l'exercice 2020.

Tableau 21 : Evolution du projet de budget 2021 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
				2019/2021		2020/2021	
				(euros)	%	(euros)	%
Recettes courantes	17.283.912.194	17.786.692.095	16.738.915.603	-544.996.591	-3,15%	-1.047.776.492	-5,89%
Recettes en capital	126.737.547	98.894.500	143.445.400	16.707.853	13,18%	44.550.900	45,05%
Recettes des opérations financières	1.701.519.601	2.458.175.400	2.679.226.400	977.706.799	57,46%	221.051.000	8,99%
Recettes totales	19.112.169.342	20.343.761.995	19.561.587.403	449.418.061	2,35%	-782.174.592	-3,84%
Dépenses courantes	15.215.574.640	16.318.324.736	16.859.264.890	1.643.690.250	10,80%	540.940.154	3,31%
Dépenses en capital	2.323.908.289	2.449.641.825	2.381.733.992	57.825.703	2,49%	-67.907.833	-2,77%
Dépenses des opérations financières	299.772.189	2.054.204.800	233.565.350	-66.206.839	-22,09%	-1.820.639.450	-88,63%
Dépenses totales	17.839.255.118	20.822.171.361	19.474.564.232	1.635.309.114	9,17%	-1.347.607.129	-6,47%
Solde des recettes et dépenses	1.272.914.224	-478.409.366	87.023.171	-1.185.891.053	-93,16%	565.432.537	-118,19%

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2021, les dépenses courantes devraient progresser de 3,3% (augmentation de 540,9 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2020, alors que les recettes courantes diminueraient de 5,9% (-1.047,8 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital aussi devraient diminuer de 2,8% (-67,9 millions d'euros).

5.2. Analyse du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets.

Dans un premier volet est présentée l'évolution du ratio recettes fiscales/PIB entre 2006 et 2018. Un deuxième volet traite d'un aperçu macroéconomique de l'environnement des recettes budgétaires ainsi que des recommandations de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2020. Le dernier volet concerne l'évolution des recettes budgétaires, suivant la nouvelle structure du rapprochement comptable de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et du système SEC 2010.

5.2.1. Evolution du ratio recettes fiscales/PIB entre 2006 et 2018

La pandémie liée au COVID-19 a conduit à une crise sanitaire et au plus grand effondrement de l'activité économique depuis la deuxième guerre mondiale. Les mesures de confinement et d'atténuation ont des répercussions très fortes sur la croissance réelle. Selon les dernières prévisions du FMI⁴, une contraction de 8,3% est prévue pour la zone euro en 2020. L'OCDE⁵ table sur une chute mondiale de 4,5%. Selon le Statec, le PIB réel luxembourgeois a chuté de 7,2% au deuxième trimestre de 2020, une baisse inédite au Grand-Duché.

Les mesures prises pour lutter contre la pandémie ont conduit à l'effondrement des recettes fiscales ainsi qu'à une augmentation sans précédent des dépenses de l'Etat. En effet, selon les derniers chiffres du ministère des Finances publiés en octobre, les recettes ont diminué d'environ 1 milliard d'euros (-7,1%) entre septembre 2019 et septembre 2020. Ceci s'explique par la détérioration de la base d'imposition de même que l'allongement des délais de paiements afin de soulager les ménages et les entreprises à court terme.

Suivant les estimations du Statec, les recettes fiscales ne vont guère retrouver leur niveau d'avant-crise pour les exercices 2020 et 2021. Les perspectives sombres ont mis au premier plan l'importance de la politique fiscale. D'un côté celle-ci doit limiter les difficultés financières (report de paiement, exonérations fiscales, allongement de paiement, etc.) et d'un autre côté elle doit se donner la possibilité d'une reprise ambitieuse et rapide.

Pour disposer de moyens financiers à court terme, l'Etat luxembourgeois a émis en avril 2020 deux emprunts obligataires d'un montant total de 2,5 milliards. Il s'ajoute en septembre 2020 un premier emprunt souverain durable, à taux négatif, à hauteur de 1,5 milliards d'euros pour refinancer des projets sociaux et environnementaux. Les conditions favorables sur les

⁴ FMI, « Perspectives de l'économie mondiale », octobre 2020

⁵ OCDE, « Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, Coronavirus : Vivre avec l'incertitude », septembre 2020

marchés financiers incitent les gouvernements à s'endetter davantage afin de générer une reprise rapide par des investissements ciblés.

Selon la Cour, l'action publique, quant au financement de la crise sanitaire et économique devrait s'inspirer des leçons de la crise financière mondiale de 2007 à 2009. Tout comme après la dernière crise, l'attention doit être portée sur la politique fiscale pour favoriser le redressement des finances publiques. Par conséquent, la mobilisation de recettes traditionnelles et nouvelles (taxe de solidarité, taxe de carbone, etc.) doit être envisagée pour garantir la viabilité des finances publiques à long terme. Toutefois, les recettes devront s'inscrire dans un objectif de croissance, de durabilité et d'inclusion sociale.

La pandémie du COVID-19 engendrera une nouvelle approche de la mobilisation des ressources afin d'assurer une viabilité des finances publiques à long terme. L'envolée de la dette publique atteindra un niveau historique de 16,2 milliards d'euros (27,4% du PIB) en 2020. Or, la dette publique croît dans de nombreux pays, même au Luxembourg, qui fut connu pour des niveaux d'endettement relativement bas. L'action politique devra s'efforcer de trouver des solutions afin de combler l'écart entre une dette publique en hausse et des recettes en chute libre alors que les prévisions des finances publiques demeurent hautement incertaines et dépendent de l'évolution de la pandémie.

Dans ce qui suit, la Cour se concentre sur le ratio recettes fiscales/PIB au niveau de l'Union européenne et notamment celui du Luxembourg. Ce ratio est d'autant plus utile qu'il permet une analyse comparative entre pays qui se différencient par leur système d'imposition. Ce ratio sera certainement impacté suite à la crise sanitaire et économique.

5.2.1.1 Vue d'ensemble et définition selon la norme comptable SEC 2010

Il s'avère nécessaire de définir le cadre et d'examiner la notion de recettes fiscales sur base du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010). Ainsi Eurostat définit les impôts « comme étant des versements obligatoires, sans contrepartie, aux administrations publiques ou aux institutions de l'Union européenne ».

Les recettes fiscales constituent un cumul comprenant :

- les impôts sur la production et les importations, tels que la taxe sur la valeur ajoutée, les accises, les impôts à la consommation, les impôts sur la pollution, les droits perçus sur les importations, etc. ;
- les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. recouvrant l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, l'impôt sur les plus-values, etc. ;
- les impôts sur le capital, notamment les droits de succession et l'impôt sur les donations ;

- les cotisations sociales effectives versées par les employeurs, salariés, travailleurs indépendants et les personnes sans emploi, volontairement ou en vertu d'obligations légales, pour financer l'assurance contre les risques sociaux ;
- les cotisations sociales imputées ou implicites versées dans le cadre de régimes d'assurance sans constitution de réserve.

5.2.1.2 Ratio recettes fiscales/PIB – pression fiscale

Suivant Eurostat, le ratio recettes fiscales par rapport au PIB correspond « à la somme des impôts et des cotisations sociales nettes dues aux administrations publiques et aux institutions de l'Union européenne, exprimé en pourcentage du PIB ». Cet indicateur mesure la charge fiscale d'un pays par rapport à sa production de richesse et englobe la grande diversité des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne.

Ce taux de charge fiscale, ou encore pression fiscale, permet des comparaisons internationales. Il est à préciser qu'il n'existe pas de taux de pression fiscale optimal, car aucun véritable fondement économique n'a été trouvé jusqu'à présent.

5.2.1.3 Comparaison européenne du ratio recettes fiscales/PIB

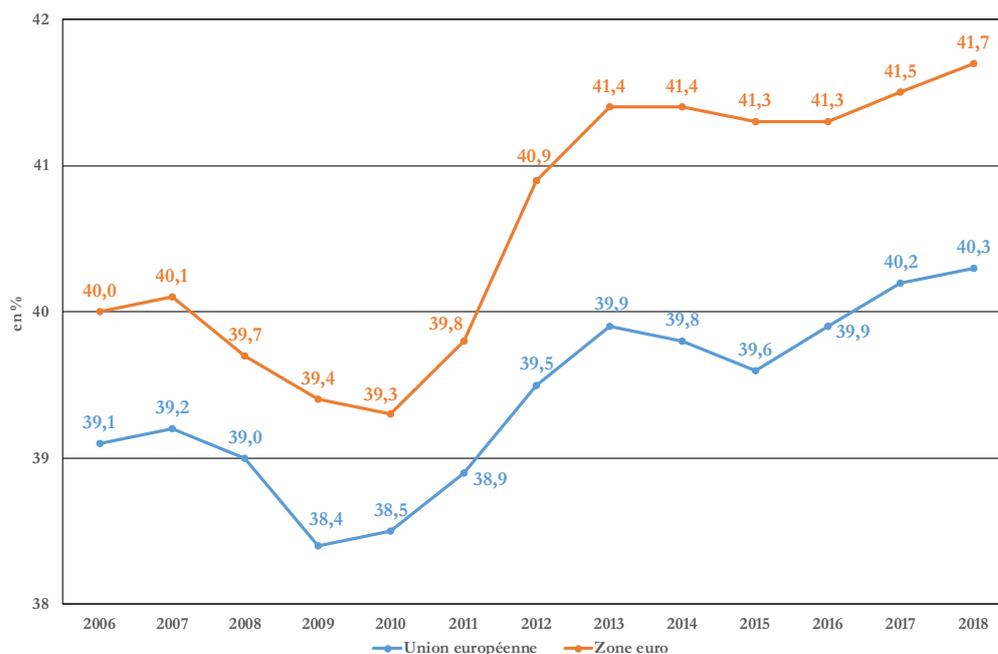
L'analyse de l'évolution de la pression fiscale concerne la période de 2006 allant à 2018. Elle comprend notamment l'avant- et après-crise de 2007 à 2009. La comparaison se limitera aux pays de l'Union européenne. La forte baisse de la croissance mondiale pourrait engendrer une évolution similaire à celle constatée lors de la crise des « subprimes », bien que l'élément déclencheur et les effets de la pandémie du COVID-19 diffèrent.

La somme des impôts et cotisations sociales nettes par rapport au PIB a baissé de 0,8 point de pourcentage de 2007 à 2010 pour la zone euro et de 0,7 point de pourcentage pour l'Union européenne. Ceci s'explique par la baisse des recettes fiscales liée à la crise financière ce qui a entraîné une diminution générale de la pression fiscale. Le déclin de l'activité économique a fortement impacté l'indicateur.

Suivant le graphique ci-dessous, au cours d'une seconde période entre 2010 et 2013, la Cour constate une hausse de 1,4 points de pourcentage du ratio au niveau de l'Union européenne, voir même de 2,1 points de pourcentage pour la zone euro. Les plans de relance des pays, ainsi que des mesures fiscales ont conduit à une hausse de la pression fiscale. La consolidation des finances publiques a mené un grand nombre de pays européen à recourir à des politiques fiscales plus restrictives (suppression de niches fiscales, application de taux d'impôt de solidarité, etc.). Par conséquent, les encaisses des Etats en hausse, ainsi que la reprise conjoncturelle lente, ont engendré une augmentation de la charge fiscale au niveau européen.

Une troisième période de 2013 à 2018 se caractérise par une légère hausse de 0,3 point de pourcentage dans la zone euro et de 0,4 point de pourcentage au niveau de l'Union européenne. Néanmoins la pression fiscale de l'Union européenne s'est encore accrue. En 2018, elle a atteint 40,3%.

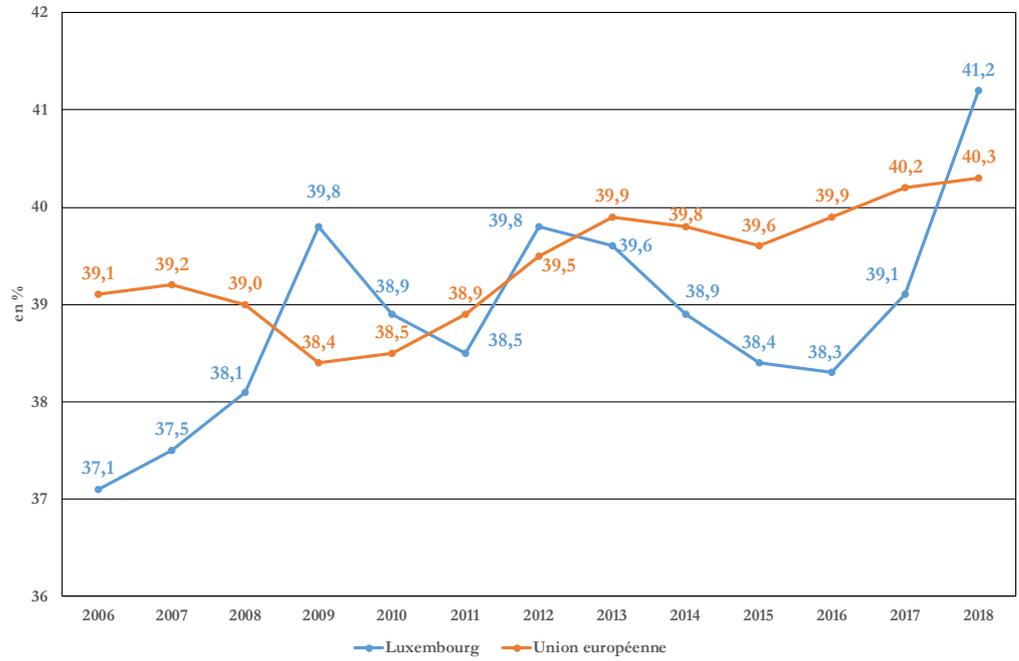
Graphique 22 : Ratio recettes fiscales/PIB dans la zone euro et l'UE



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

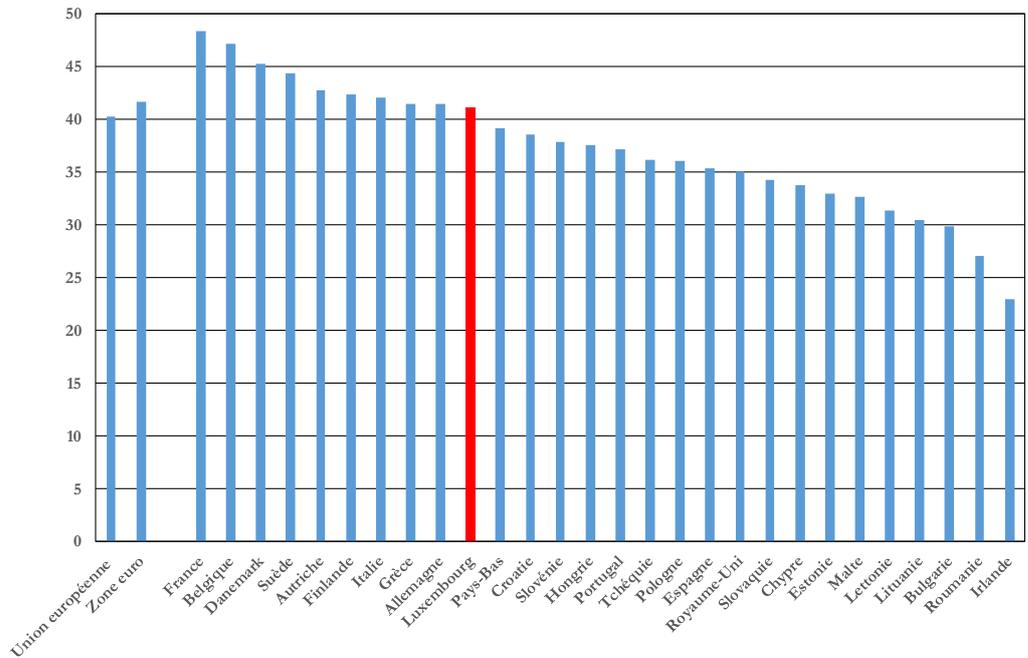
En comparant l'évolution du ratio des recettes totales provenant des impôts et des cotisations sociales par rapport au PIB (voir graphique ci-après), la Cour constate que le Luxembourg suit la tendance de l'Union européenne. A souligner que durant la crise financière de 2007 et 2009, la pression fiscale a augmenté de 2,3 points de pourcentage, contrairement à celle de l'Union européenne qui était en baisse de 0,8 point de pourcentage. En valeur absolue, les recettes fiscales luxembourgeoises n'ont pas diminué, ce qui a également été constaté pour la Suisse et Malte. Ainsi les rentrées fiscales sont restées stables, alors que le PIB a considérablement diminué lors de la crise financière.

Graphique 23 : Ratio recettes fiscales/PIB de l'UE et du Luxembourg



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

Graphique 24 : Ratio recettes fiscales/PIB de l'UE en 2018



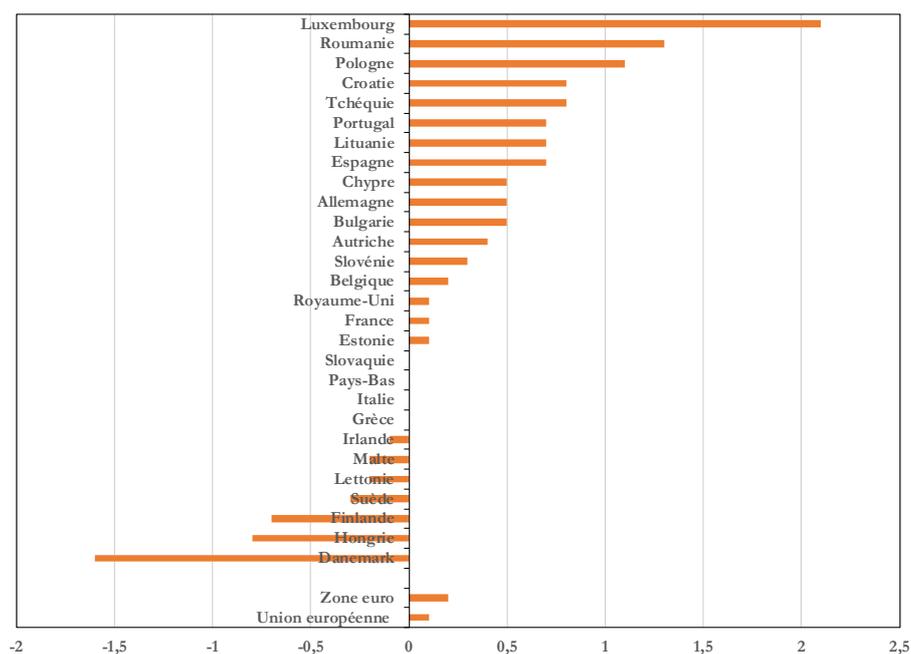
Source chiffres : Eurostat (aux erreurs d'arrondi près) ; Graphique : Cour des comptes

La part relative des recettes fiscales par rapport au PIB du Luxembourg (41,2%) se situe en 2018 à peu près au même niveau qu'en Allemagne (41,5%). Par contre, la France et la Belgique présentent la charge fiscale la plus élevée de l'Union européenne avec 48,8%, respectivement 47,2%.

D'un point de vue empirique, la charge fiscale est moins élevée dans les pays de l'Est que dans les pays occidentaux. Les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Suède, Finlande), ainsi que les pays voisins du Luxembourg, ont des taux de pression fiscale entre 40% et 50%. L'Italie et la Grèce ont également une charge fiscale élevée qui s'explique par la nécessité de consolidation budgétaire afin de réduire les déficits publics.

Il est à noter qu'en 1995, suivant les chiffres d'Eurostat, ce taux a oscillé autour de 39% au niveau de l'Union européenne et de 37,4% pour le Luxembourg. Ainsi la Cour constate une hausse de 3,8 points de pourcentage depuis 1995.

Graphique 25 : Evolution du ratio recettes fiscales/PIB de l'UE de 2018/2017



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

La hausse la plus marquée entre 2017 et 2018 est observée au Luxembourg et se chiffre à +2,1 points de pourcentage, suivie de la Roumanie (+1,3 points de pourcentage) et de la Pologne (+1,1 points de pourcentage). Cette hausse de la pression fiscale au Luxembourg s'explique notamment par une progression importante de la perception des impôts courants sur le revenu des personnes physiques et des sociétés.

A noter que les rentrées fiscales sont traditionnellement classées suivant une imposition directe ou indirecte. L'impôt indirect (TVA, droits d'accises, etc.) est suivant la définition de la

Commission européenne⁶ « une taxe prélevée pour un événement matériel ou juridique de nature occasionnelle ou temporaire sur une personne morale ou physique qui peut être un intermédiaire et non la personne responsable de cet événement, d'où le caractère indirect de la taxe. »

Par contre l'impôt direct est prélevé « sur le revenu et le patrimoine qui est permanent par nature et directement sur une personne physique ou morale par un bulletin d'imposition ».

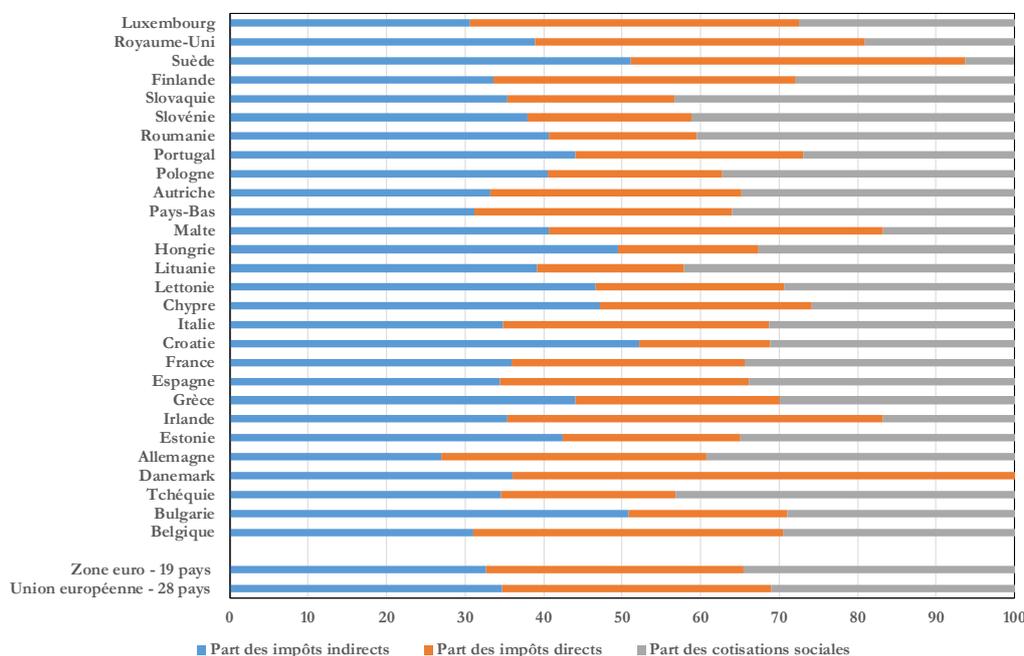
Le graphique ci-dessous reprend la structure des recettes fiscales des pays de l'Union européenne qui se compose en impôts directs et indirects et d'autre part des cotisations sociales pour l'année 2018. A préciser que la composition fiscale varie considérablement d'un Etat membre à l'autre.

En ce qui concerne le Luxembourg, 30,6 % sont imputés aux impôts indirects, 42% aux impôts sur le revenu et le patrimoine et 27,4% proviennent des cotisations sociales. En comparaison avec l'Union européenne, le Luxembourg est proche de la moyenne des 28 pays membres, notamment pour la part des impôts indirects (32,7%) et des cotisations sociales. Par contre, le Grand-Duché affiche un niveau d'imposition directe élevé avec une différence de 7,7 points de pourcentage par rapport à la moyenne européenne (34,3%) des recettes fiscales totales.

La Belgique et la France ont des parts d'impositions indirectes plus élevées, qui se chiffrent à 31,1%, respectivement à 35,9% pour 2018. Par contre, l'Allemagne affiche, avec 27%, la part d'imposition indirecte la moins élevée de l'Union européenne, suivie du Luxembourg.

La part des impôts directs est la plus élevée au Luxembourg (42%), suivi de la Belgique (39,4%) et de l'Allemagne (33,7%) pour finir avec la France qui évoque une part d'imposition directe de 29,7% du total des recettes fiscales.

⁶ European Commission, Taxation and Customs Union, « Taxation Trends in the European Union », Edition 2020

Graphique 26 : Structure des recettes fiscales des pays de l'UE en 2018

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

5.2.2. Contexte macroéconomique

5.2.2.1 Remarque préliminaire

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021 s'inscrit dans un contexte inédit suite à la propagation du COVID-19. Selon le Statec, les prévisions demeurent provisoires et hautement dépendantes de l'évolution de la crise sanitaire et économique. A préciser que des révisions importantes peuvent survenir suivant la situation des prochains mois.

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

Il est à noter que la Commission européenne a appliqué pour la première fois la clause pour récession sévère du Pacte de stabilité et de croissance pour les exercices budgétaires 2020 et 2021. Ainsi le projet de budget 2021 est à lire à la lumière de cette clause dérogatoire qui dispose que « en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les Etats membres peuvent être autorisés à s'écarter temporairement de la trajectoire

d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (...), à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme ».

Le gouvernement a donc invoqué la clause pour circonstances exceptionnelles prévue par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques qui permet de dévier de l'objectif budgétaire à moyen terme renvoyant au règlement (CE) n°1466/97 du Conseil européen.

5.2.2.2 Cadre fiscal national

Le programme de stabilité et de croissance 2020 (PSC), ainsi que le paquet de stabilisation « Neistart Lëtzebuerg », contiennent une série de mesures fiscales afin de contrecarrer les effets négatifs de la crise sur le plan économique. Il s'agit notamment de reports ou remboursements de paiements d'impôts, de taxes et cotisations sociales. Suivant les premières estimations en avril, l'annulation des avances en matière d'impôt pour les deux premiers trimestres 2020 et la suppression des délais de paiement devraient engendrer des recettes en diminution de 1,25 milliards d'euros (1,29 milliards d'euros selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024).

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

Le projet de budget 2021 contient une série de dispositions fiscales. La mise en place d'une taxation CO₂ à partir de 2021 engendrera un prix de 20 euros par tonne de CO₂, qui augmentera progressivement à 25 euros en 2022, respectivement 30 euro en 2023. La taxe d'abonnement pour les fonds d'investissements durables diminuera en fonction du degré d'investissement dans le domaine durable et ceci à partir de 5% des actifs net investis de façon durable. Ce taux de la TABO ne peut passer en-dessous de 0,01% pour un seuil de 50% d'investissements durables.

L'accord de coalition 2018-2023 prévoit de « contrecarrer les abus issus de l'utilisation du régime fiscal applicable aux SICAV-FIS dans le secteur immobilier au Luxembourg ». Cette mesure se retrouve parmi les dispositions fiscales du projet de budget 2021 qui imposera à hauteur de 20% les revenus immobiliers luxembourgeois (loyers et plus-values immobilières) réalisés par un fonds d'investissement. D'ailleurs les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) ne pourront plus détenir des immeubles à travers une ou plusieurs sociétés de personnes. Aucune estimation chiffrée de l'impact budgétaire n'a été publiée.

Par ailleurs, le régime des plans d'option sur acquisition d'actions sera aboli à partir du 1^{er} janvier 2021 et remplacé par l'introduction d'une prime participative dont la finalité est de faire participer les salariés aux bénéfices de leur entreprise et d'attirer de nouveaux talents.

L'adaptation du régime des « impatriés », est inscrit dans le projet de budget 2021 et concerne notamment l'exemption fiscale de la prime d'impatriation à hauteur de 50% pour un montant ne dépassant pas 30% de la rémunération annuelle des « impatriés ».

Le projet de budget 2021 prévoit également des dispositions fiscales liées au logement, notamment l'introduction d'un taux d'amortissement de 6% pour l'assainissement énergétique d'immeubles affectés au logement locatif. Le taux de TVA super-réduit de 3% sera applicable pour les rénovations à partir de 10 ans et non plus de 20 ans. L'impact budgétaire de toutes ces mesures fiscales n'est pas connu à ce stade.

A noter que le projet de budget de l'exercice 2021 ne prévoit pas de changement de la fiscalité des personnes physiques. Ainsi l'introduction d'un « barème d'impôt unique », évoqué dans l'accord gouvernemental et se basant sur l'imposition individuelle, n'affectera pas l'exercice 2021.

5.2.2.3 Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2020

Suivant les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2020, il y a lieu de retenir que « la lutte contre la planification fiscale agressive demeure essentielle pour améliorer l'efficacité et l'équité des systèmes fiscaux, comme le confirme la recommandation de 2020 concernant la politique économique de la zone euro. (...) Le Luxembourg a pris des mesures visant à lutter contre les pratiques de planification fiscale agressive en mettant en œuvre les initiatives internationales et européennes précédemment approuvées, mais le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB suggère que les règles fiscales luxembourgeoises sont utilisées par les entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. (...) L'absence de retenues à la source sur les paiements de redevances et d'intérêts versés à l'étranger (c'est-à-dire effectués par des résidents de l'Union à des résidents de pays tiers) et l'exonération de retenue à la source sur les paiements de dividendes dans certaines situations peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas non plus imposables dans le pays ou le territoire du bénéficiaire. » Le Conseil suggère également « une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'Union ».

5.2.3. Evolution des recettes budgétaires

Le total des recettes budgétaires se compose des recettes budgétaires courantes et en capital et des recettes pour opérations financières. Les recettes budgétaires courantes et en capital comprennent les impôts directs, indirects et autres recettes (droits de succession). Ces

recettes sont établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes (ACD), Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et Administration des douanes et accises (ADA)).

Suivant les principales orientations budgétaires du projet de budget 2021 (page 29*), « la décroissance prévue des recettes est globalement en ligne avec les hypothèses retenues suite à la crise sanitaire. Les prévisions de recettes pour l'exercice 2021 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et tiennent compte des développements conjoncturels observés pendant l'année en cours ainsi que des perspectives macroéconomiques assombries pour l'année à venir ».

Pendant les neuf premiers mois de 2020, le niveau des recettes perçues a considérablement diminué par rapport à 2019. Les recettes fiscales s'élèvent au 30 septembre 2020 à 66,7% du total du budget voté pour 2020, alors que 75% auraient dû être normalement perçus après 9 mois.

Suivant le tableau ci-dessous, le projet de budget prévoit un total de recettes budgétaires de 19.561,6 millions d'euros pour l'exercice 2021 ce qui signifie une baisse de 815,6 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2020, soit un recul de 4%. 16.882,4 millions d'euros sont des recettes courantes et en capital, correspondant à une hausse de 8,7% par rapport au compte prévisionnel 2020, et 2.679,2 millions d'euros sont des recettes pour opérations financières.

Les recettes courantes et en capital se composent des impôts directs à raison de 8.966,7 millions d'euros (45,8% des recettes budgétaires), des impôts indirects à raison de 7.306,5 millions d'euros (37,4%) et d'autres recettes s'élevant à 609,2 millions d'euros (3,1%).

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 2.679,2 millions d'euros pour l'exercice 2021, soit une baisse de 2.164,3 millions d'euros (-44,7%) par rapport au compte prévisionnel 2020. Elles comprennent notamment les produits pour emprunts nouveaux, ainsi que les produits d'emprunts pour refinancement de la dette publique. A noter que les recettes pour opérations financières devraient être de 4.843,5 millions d'euros pour l'exercice 2020.

Tableau 27 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2019		Compte prévisionnel 2020		Projet de budget 2021	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	9.441,2	49,4%	8.455,9	41,5%	8.966,7	45,8%
Impôts indirects	7.273,7	38,1%	6.545,1	32,1%	7.306,5	37,4%
Autres recettes	695,7	3,6%	532,7	2,6%	609,2	3,1%
Total des recettes courantes et en capital (1)	17.410,6	91,1%	15.533,7	76,2%	16.882,4	86,3%
Total des recettes pour opérations financières (2)	1.701,5	8,9%	4.843,5	23,8%	2.679,2	13,7%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	19.112,1	100%	20.377,2	100%	19.561,6	100%

Sources chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 28 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2019 / 2021		Variation 2020 / 2021	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	-474,5	-5,0%	510,8	6,0%
Impôts indirects	32,8	0,5%	761,4	11,6%
Autres recettes	-86,5	-12,4%	76,5	14,4%
Total des recettes courantes et en capital (1)	-528,2	-3,0%	1.348,7	8,7%
Total des recettes pour opérations financières (2)	977,7	57,5%	-2.164,3	-44,7%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	449,5	2,4%	-815,6	-4,0%

Sources chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.2.3.1. Impôts directs

Au vu de l'effondrement de l'activité économique lié à la propagation du COVID-19, un paquet de mesures a été mis en place afin de subvenir aux besoins de liquidités des entreprises. Il s'agit notamment de l'annulation des avances et de l'allongement du délai de paiement concernant l'impôt sur le revenu des collectivités et des personnes physiques, l'impôt sur la fortune ainsi que l'impôt commercial communal. Dans un premier temps, ces mesures ont été chiffrées à 1.290 millions d'euros. Il est à préciser que l'impact budgétaire exact ne peut pas être déterminé à présent, dû à l'incertitude de l'évolution de la crise sanitaire. L'ACD a revu à la baisse les différentes recettes fiscales.

Selon les prévisions budgétaires pour 2021, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 8.966,7 millions d'euros, soit 6,0% (510,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2020 et -5,0% (-474,5 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2019 suivant la nouvelle structure.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'impôt direct suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et la méthode SEC 2010.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour 2021, le projet de budget table sur une augmentation de 35 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2020, soit 4,6%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devrait se chiffrer à 4.545 millions d'euros, soit une hausse de 345 millions d'euros (8,2%) en 2021 par rapport au compte prévisionnel de 2020.

Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devraient se chiffrer à 1.950 millions d'euros pour le projet de budget 2021, soit une progression de 5,4% (100 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2020. Suivant les estimations du projet de budget 2021, les effets de la crise sanitaire et économique conduiraient à une chute de 24,7% de l'IRC (- 640,6 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire 2019.

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 350 millions d'euros en 2021, soit un recul substantiel de 165,6 millions d'euros (-32,1%) par rapport au compte général provisoire 2019.

L'impôt sur la fortune devrait atteindre 660 millions d'euros en 2021, soit une forte baisse de 14,4% ou de 110,9 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2019.

Tableau 29 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte général 2019	Budget voté 2020	Compte prévisionnel 2020	Projet de budget 2021	Variation CG 2019 / PB 2021	Variation CP 2020/ PB 2021
Impôt sur le revenu des collectivités	2.590,5	2.250,0	1.850,0	1.950,0	-24,7%	5,4%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	769,4	845,0	760,0	795,0	3,3%	4,6%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4.110,1	4.765,0	4.200,0	4.545,0	10,6%	8,2%
Impôt sur les revenus de capitaux	515,6	470,0	320,0	350,0	-32,1%	9,4%
Impôt sur la fortune	770,9	700,0	700,0	660,0	-14,4%	-5,7%
Autres impôts directs	684,7	722,3	625,9	666,7	-2,6%	6,5%
Total	9.441,2	9.752,3	8.455,9	8.966,7	-5,0%	6,0%
Produit de l'impôt commercial communal	1.135,7	1.053,0	860,0	900,0	-20,8%	4,7%
Produit de la contribution dépendance	33,3	20,0	20,0	30,0	-9,9%	50,00%
Total (budget pour ordre)	1.169,0	1.073,0	880,0	930,0	-20,4%	5,7%

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques à hauteur de 414,3 millions d'euros et l'impôt de solidarité des collectivités à hauteur de 146,8 millions d'euros qui devraient progresser de 7,7% respectivement de 5,5% par rapport au compte prévisionnel de 2020.

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

5.2.3.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôts et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. L'IRC représente 21,8% (1.950 millions d'euros) des recettes des impôts directs pour le projet de budget 2021.

Certaines mesures, en matière de l'IRC, ont été mises en place pour éviter des problèmes de liquidités au sein des entreprises, notamment :

- L'annulation des avances trimestrielles du 1^{er} trimestre et 2^e trimestre 2020 ;
- L'accord d'un délai de paiement de l'IRC.

Ces mesures, ainsi que le ralentissement économique engendrent cependant une moins-value de 400 millions d'euros pour l'exercice 2020 par rapport au budget voté, soit une baisse de 17,8%.

Pour les neuf premiers mois de 2020, des demandes d'annulation des avances des deux premiers trimestres de l'IRC ont été acceptées pour un montant de 87,5 millions d'euros. Des délais de paiement ont été accordés pour un montant de 32,2 millions d'euros.

Sur ces neuf premiers mois de 2020, l'IRC s'élève à 1.428,6 millions d'euros, soit 529,3 millions d'euros de moins qu'en 2019.

A noter que le projet de budget de 2020 avait déjà anticipé un recul de l'IRC de 13,5%, suite à l'absorption des arriérés par l'introduction de la déclaration électronique. La Cour avait noté dans son avis de budget de 2020, qu'un ralentissement de l'activité économique aura un effet plus immédiat sur le niveau des encaissements. Le produit de l'IRC devrait baisser de 28,6% en 2020 par rapport au compte général provisoire de 2019.

Pour le projet de budget 2021, une légère hausse de 5,4% est prévue par rapport au compte prévisionnel de 2020, soit une augmentation de 100 millions d'euros. La Cour souligne que les prévisions de l'IRC demeurent incertaines, alors que cet impôt dépend de l'évolution de la conjoncture.

Tableau 30 : Evolution de l'IRC

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	1.580,6	1.966,4	2.302,8	2.590,5	1.850,0	1.950,0
variation en %	-2,8%	24,4%	17,1%	12,5%	-28,6%	5,4%

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

Le tableau ci-dessous reprend les recettes de l'IRC en provenance du secteur financier entre 2015 et 2019 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives perçues pour les exercices clos. En 2019, 78,8% de l'IRC proviennent du secteur financier. Entre 2015 et 2019, la part relative de l'impôt sur le revenu des sociétés s'élève en moyenne à 73,5%.

En outre, les sociétés de participation financière (SOPARFI), les banques et la gestion de fonds représentent à l'intérieur du secteur financier 90,1% de l'IRC pour 2019, à savoir 1.978,1 millions d'euros.

Tableau 31 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

IRC(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2015	1.748,0	1.193,6	68,3%
2016	1.699,6	1.179,8	69,4%
2017	2.114,4	1.586,7	75,0%
2018	2.476,2	1.883,5	76,1%
2019	2.785,5	2.195,1	78,8%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Au 30 septembre 2020, un total de 867 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 560,9 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais qui ne sont pas encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement.

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

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

La Cour rappelle que l'IRPP est établi sur base d'une déclaration d'impôt du contribuable par voie d'assiette après la fin de l'année d'imposition.

Le projet de budget 2021 table sur des recettes de 795 millions d'euros, soit une hausse de 35 millions d'euros (4,6%) par rapport à l'exercice 2020.

Pour les neuf premiers mois, des demandes d'annulation des avances des deux premiers trimestres de l'IRPP ont été acceptées à hauteur de 37,9 millions d'euros. Des délais de paiement ont été accordés pour un montant de 5,7 millions d'euros.

Tableau 32 : Evolution de l'IRPP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	760,4	828,3	766,0	769,4	760,0	795,0
variation en %	6,7%	8,9%	-7,5%	0,4%	-1,2%	4,6%

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

L'évolution des soldes d'impôts au 30 septembre 2020 indique qu'un total de 254 millions d'euros reste dû, dont 152,4 millions d'euros sont soumis à un recouvrement forcé. Il est à noter qu'un délai supplémentaire jusqu'au 30 juin 2020 a été accordé pour déposer les déclarations d'impôts suite à la pandémie du COVID-19.

5.2.3.1.3. Impôt sur les traitements et salaires (RTS)

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

En 2020, les recettes de l'impôt RTS devaient s'élever à 4.200 millions d'euros, soit une moins-value de 565 millions d'euros (-11,9%) par rapport aux 4.765 millions d'euros du budget voté. Pour l'année 2021, une hausse de 345 millions d'euros est prévue, soit une augmentation de 8,2% par rapport à 2020.

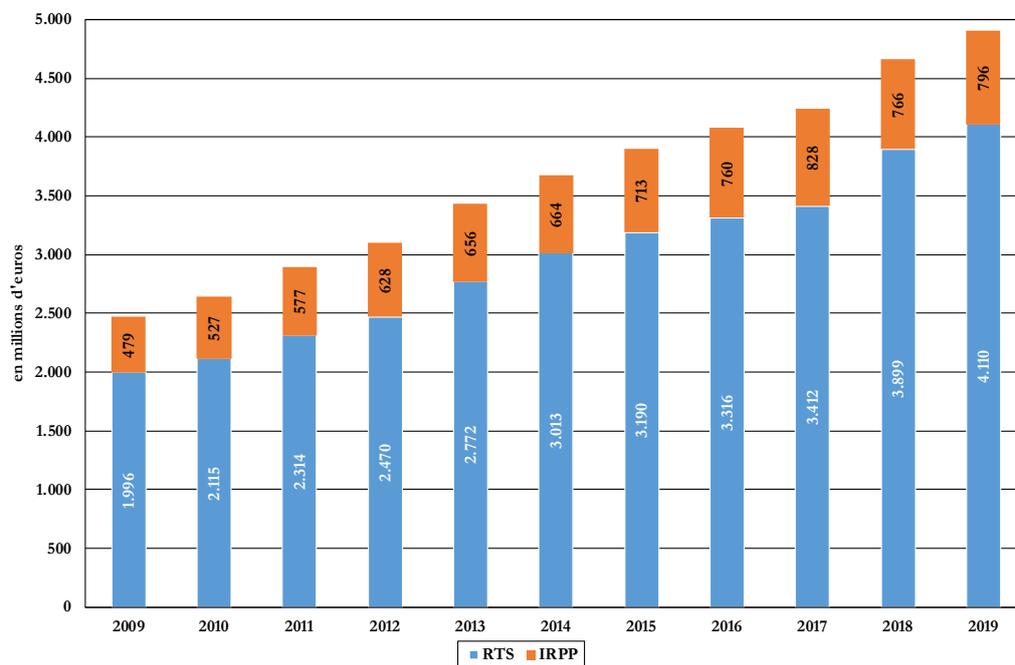
Le RTS représente 50,7% des recettes parmi les impôts directs, correspondant à 4.545 millions d'euros pour le projet de budget 2021.

Tableau 33 : Evolution du RTS

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	3.315,7	3.411,6	3.899,1	4.110,1	4.200,0	4.545,0
variation en %	3,9%	2,9%	14,3%	5,4%	2,2%	8,2%

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

Selon le graphique ci-dessous, l'IRPP et le RTS ont fortement progressé entre 2009 et 2019. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 317,6 millions d'euros, soit une variation de 66,3%. Du côté du RTS, les recettes totales ont augmenté de 2.114,4 millions d'euros, correspondant à une progression de 105,9%.

Graphique 34 : Evolution de l'IRPP et du RTS

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

Selon les données de l'ACD, l'administration publique et le secteur des activités financières et d'assurance contribuent à hauteur de 1.202,9 millions d'euros, respectivement de 1.040,5 millions aux recettes du RTS, correspondant à 27,2% et 23,5% pour l'exercice 2019.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part du RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 24,5%. La répartition des recettes du RTS au sein du secteur financier montre que les banques et la Banque centrale, ainsi que les fonds représentent 52% respectivement 16,6%, ce qui correspond à 540,6 millions et 172,6 millions d'euros pour l'exercice 2019.

Tableau 35 : Contribution du RTS en provenance du secteur financier

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2015	3.190,1	807,7	25,3%
2016	3.315,7	845,9	25,5%
2017	3.676,3	873,6	23,8%
2018	4.201,6	974,2	23,2%
2019	4.429,0	1.040,5	23,5%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

5.2.3.1.4. Impôt sur les revenus de capitaux (IRCAP)

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

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable. L'IRCAP représente 3,9% des recettes dans les impôts directs du projet de budget 2021.

Une retenue à la source de 15% sur le montant brut a comme conséquence que les soldes d'impôts ne sont que peu significatifs, s'élevant à 3,4% (17,4 millions d'euros) en 2019. Par conséquent, les avances de l'IRCAP s'élèvent à 96,6%. En 2019, 445 millions d'euros avaient été prévus, alors que 515,5 millions avaient été réalisés, soit une plus-value de recettes de 70,5 millions d'euros suite à une conjoncture favorable.

Le tableau ci-après confirme l'évolution volatile de l'IRCAP. Le compte prévisionnel 2020 prévoit une dégradation prononcée de 37,9% par rapport à 2019, à savoir une baisse de 195,5 millions d'euros. Ceci s'explique par l'écroulement des chiffres d'affaires des sociétés, suite au confinement lié au COVID-19. Au vu des incertitudes économique et sanitaire, les entreprises sont plus réticentes à distribuer des dividendes. Le projet de budget 2021 prévoit une augmentation de 30 millions d'euros, soit une progression de 9,4%.

Tableau 36 : Evolution de l'IRCAP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	367,7	374,8	509,1	515,5	320	350
variation en %	23,1%	1,9%	35,8%	1,3%	-37,9%	9,4%

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

Le secteur financier contribue largement au paiement de l'IRCAP et affiche des parts relativement stables en 2018 et en 2019 autour de 68%. Cet impôt a augmenté de 6,4 millions d'euros en 2019 par rapport à 2018.

Tableau 37 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2015	298,7	139,5	46,7%
2016	367,7	218,2	59,3%
2017	374,8	203,5	54,3%
2018	509,1	347,1	68,2%
2019	515,5	352,6	68,4%

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

5.2.3.1.5. Impôt sur la fortune (IF)

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

Tableau 38 : Evolution de l'IF

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	509,6	520,9	682,2	770,9	700	660
variation en %	32,4%	2,2%	31,0%	13,0%	-9,2%	-5,7%

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

Le projet de budget prévoit pour 2021 que l'IF s'élève à 7,4% des recettes des impôts directs. L'impôt sur la fortune est censé baisser de 5,7% (-40 millions d'euros) en 2021 par rapport au compte prévisionnel 2020.

Pour le compte général provisoire de 2019, une plus-value de recettes de 100,9 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales est enregistrée ainsi suivant une évolution similaire à l'IRC. La forte augmentation des dernières années s'explique, comme pour l'IRC, par une accélération des encaissements et par l'absorption des arriérés.

A noter que pour l'exercice budgétaire 2019, 34,5% (265,8 millions d'euros) constituaient des soldes d'impôts d'années antérieures, par rapport à 37,6% pour 2018 correspondant à 256,8 millions d'euros. L'imposition automatique est à la source de cette évolution, tout comme la conjoncture favorable.

Le secteur financier contribue majoritairement aux recettes de l'IF. En 2018, 86% des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, soit 662,5 millions d'euros.

A préciser que les SOPARFI alimentent à raison de 81,3% (538,9 millions d'euros) les recettes de l'IF au sein du secteur financier, suivi des banques avec des contributions de 33,9 millions pour l'exercice budgétaire 2019.

5.2.3.1.6. Impôt commercial communal (ICC)

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

La base d'imposition de l'ICC est le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales des sociétés de capitaux et de personnes. Suivant l'Administration des contributions directes, une part importante des recettes de l'ICC est générée par des entreprises situées sur le territoire de quelques communes.

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

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

La crise sanitaire impactera les finances communales, étant donné que des recettes provenant de l'ICC diminueront sensiblement en 2020 et 2021. Suivant la circulaire n°3909⁷ du ministère de l'Intérieur, les communes doivent prévoir dans leurs budgets des moins-values de recettes de 24,4% pour l'exercice 2020 respectivement 21% pour le budget 2021 par rapport au compte de 2019.

Tableau 39 : Evolution de l'ICC

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	712,2	797	960,8	1135,7	860	900
variation en %	18,3%	11,9%	20,6%	18,2%	-24,3%	4,7%

⁷ Circulaire concernant l'élaboration des budgets 2021 des communes et mise à jour du plan pluriannuel de financement (PPF) 2020 des entités du secteur communal

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

La Cour note une croissance importante des recettes de l'ICC sur les années 2016 à 2019, dépassant le milliard d'euros en 2019 avec un surplus de 175,7 millions d'euros par rapport au budget voté de cette même année. Pour le compte prévisionnel 2020, une chute de 24,3% est prévu par rapport à 2019, soit une baisse de 275,7 millions d'euros. Le budget voté de 2020 prévoyait encore des encaisses de 1.053 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC. Sur la période sous référence, la Cour constate qu'en moyenne 68,4% proviennent du secteur financier, à savoir 581,2 millions d'euros.

La répartition au sein du secteur financier montre que les SOPARFI et les banques contribuent à raison de 30,1% respectivement de 30,2% des recettes, soit 247,7 millions et 254,4 millions d'euros en 2019. Les gestions de fonds ont fortement progressé et voient leur part relative augmenter de 13,7 % en 2017 (77,7 millions d'euros) à 29,6% (243,4 millions d'euros) en 2019.

Tableau 40 : Contribution de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2015	602,2	379,2	63,0%
2016	712,2	475,0	66,7%
2017	797,0	569,2	71,4%
2018	960,8	661,3	68,8%
2019	1135,7	821,5	72,3%

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

5.2.3.1.7. Importance du secteur financier

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

Tableau 41 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2014	1.586,6	1.138,0	3.012,6	769,1	255,9	112,2	274,0	222,7	2.242,0	43,7%
2015	1.748,0	1.193,6	3.190,1	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	43,6%
2016	1.699,6	1.179,8	3.315,7	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	44,9%
2017	2.114,4	1.586,7	3.676,3	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	46,2%
2018	2.476,2	1.883,5	4.201,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	48,0%
2019	2.785,5	2.195,1	4.429,0	1.040,5	515,5	352,6	662,5	770,9	4.359,1	51,9%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2019, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 4.359,1 millions d'euros, soit 51,9% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus. Comparé à l'exercice 2014, la contribution du secteur financier a progressé de 8,2 points de pourcentage. Cette évolution s'explique principalement par la bonne marche des affaires financières constatée sur la période 2014 à 2019.

5.2.3.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 7.306,5 millions d'euros, soit une hausse de 11,6% (761,4 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2020 et une légère hausse de 0,5% (32,8 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2019. Bien sûr, les prévisions sont fortement tributaires de l'évolution de la pandémie.

Dans ce contexte, le compte prévisionnel 2020 a été soumis à des révisions conséquentes. La Cour constate une revue à la baisse de 981,1 millions d'euros par rapport au budget voté en 2020, soit un recul de 13%.

Diverses mesures en matière d'impôts indirects ont été prises dans le cadre de la crise actuelle. En premier lieu, une tolérance administrative quant au délai de dépôt des déclarations de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de la taxe d'abonnement (TABO), de droits de succession et des actes notariés, a été annoncée. En outre, l'AED a procédé dès mars au remboursement anticipé des soldes créditeurs de TVA pour des montants en-dessous de 10.000 euro afin de

subvenir aux besoins de liquidités des entreprises. Ce remboursement s'élèverait à 300 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous reprend les chiffres suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et le SEC 2010.

Tableau 42 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte général 2019	Budget voté 2020	Compte prévisionnel 2020	Projet de budget 2021	Variation CP 2020/ PB 2021
Taxe sur véhicules automoteurs	67,4	68,0	68,0	68,0	0,0%
Parts recettes communes de PUEBL	1037,4	1023,6	735,0	904,7	23,1%
Accises autonomes huiles minérales	221,4	228,4	161,0	166,6	3,5%
Accises autonomes cigarettes	161,0	157,1	121,2	178,8	47,5%
Droits d'enregistrement	348,0	384,6	336,4	383,9	14,1%
Droits d'hypothèques	69,3	67,0	67,2	75,6	12,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	3.948,0	4.121,1	3.696,7	4.012,8	8,6%
Taxe d'abonnement sur les sociétés	1.036,5	1.087,4	1.054,6	1.094,0	3,7%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	46,4	43,4	33,5	47,0	40,3%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	135,3	135,7	93,4	103,9	11,2%
Taxe sur les assurances	57,6	58,0	59,8	62,2	4,0%
Produit de la contribution changement climatique	79,7	88,6	62,4	0,0	-100,0%
Produit de la contribution taxe CO ₂	-	-	-	159,4	-
Autres impôts indirects	65,7	63,5	55,9	49,6	-11,3%
Total	7.273,7	7.526,2	6.545,1	7.306,5	11,6%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La TVA et la taxe d'abonnement sur les sociétés représenteraient 70% des recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2021, à savoir 4.012,8 et 1.094 millions d'euros à collecter par l'AED.

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent les accises communes de l'UEBL, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution sur le changement climatique. Le confinement et les limitations des déplacements suite aux fermetures des frontières de certains pays limitrophes ont conduit à une baisse sensible des accises sur les carburants et les autres biens soumis aux accises.

Le projet de loi du budget 2021 prévoit, suivant l'article 4, l'introduction d'un prélèvement sur les revenus provenant d'un bien immobilier sis au Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit des revenus provenant de la location d'un bien immobilier et des plus-values de cession d'un bien immobilier qui sont réalisés par un véhicule d'investissement, à condition que ce bien se situe sur le territoire du Luxembourg. Le taux de prélèvement est fixé à 20%. Les retombées budgétaires de cette mesure seront quantifiables au plus tard lors de l'élaboration du projet de budget 2022.

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

Les impôts indirects se chiffreront à un total de 7.306,5 millions d'euros en 2021, correspondant à une hausse de 11,6% (761,4 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2020.

A noter que le droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution changement climatique est remplacé par une taxe CO₂.

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

5.2.3.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

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

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. En 2015, l'écart entre « montant à recouvrer » et « montant à rembourser » a affiché un solde net à rembourser de 162,6 millions euros, alors que cet écart s'élève au 5 octobre 2020 à 69,2 millions euros, dû aux remboursements accélérés afin de subvenir aux besoins de liquidités des entreprises. A préciser qu'un solde net à rembourser constitue une dette de l'administration centrale vis-à-vis de l'économie, une dette qui, jusqu'au moment de sa restitution, va artificiellement gonfler les montants encaissés au titre de cet impôt. Ces écarts

sont basés sur la situation des assujettis en activité normale, c'est-à-dire sont exclus les montants de TVA qui sont considérés irrécouvrables suite à la cessation, faillite ou liquidation de l'activité des assujettis.

Suivant la répartition sectorielle des recettes de la TVA, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation contribue à raison de 28% (773,7 millions d'euros), suivi des activités financières et d'assurance à hauteur de 17,4% (481,5 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à 15% (415,2 millions d'euros) pour les mois de janvier à septembre 2020.

Sur cette même période, les recettes ont diminué de 197,4 millions d'euros, soit une baisse de 6,7 % par rapport à 2019. Le projet de budget de 2021 table sur des recettes de TVA de 4.012,8 millions d'euros, soit une progression de 8,6% par rapport au compte prévisionnel de 2020.

Les encaissements de TVA ont subi une baisse importante aux mois d'avril et mai suite au confinement. A partir du mois de juin et jusqu'en septembre, les recettes de TVA ont connu une forte progression de 10,9% par rapport à l'exercice précédent, à savoir 147,5 millions.

Au vu des chiffres présentés au tableau ci-dessous, le compte prévisionnel de 2020 affiche une recette de 3.696,7 millions d'euros, soit une baisse de 6,4% par rapport à 2019.

Tableau 43 : Evolution de la TVA

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	3.465,6	3.407,1	3.723,9	3.948,0	3.696,7	4.012,8
variation en %	0,1%	-1,7%	9,3%	6,0%	-6,4%	8,6%

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

5.2.3.2.2. Taxe d'abonnement (TABO)

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissements spécialisés, des organismes de placement collectif ainsi que des sociétés de gestion de patrimoine familial, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. La déclaration et le paiement de la taxe sont faits à la fin de chaque trimestre.

Les prévisions de la TABO sont basées sur les prévisions conjoncturelles du Stateg. Pour le compte général provisoire de 2019, la TABO s'élève à 1.036,5 millions d'euros, soit une progression de 1% par rapport à 2018. L'exercice 2020 affiche une hausse de 1,7% (18,1 millions d'euros).

Le projet de budget 2021 prévoit une augmentation de 3,7% par rapport à l'exercice 2020.

Tableau 44 : Evolution de la TABO

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	903,5	971,7	1.026,7	1.036,5	1.054,6	1.094,0
variation en %	-1,7%	7,5%	5,7%	1,0%	1,7%	3,7%

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

5.2.3.2.3. Droits d'enregistrement

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

Suivant l'article 99ter de loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, « le revenu provenant de l'aliénation à titre onéreux, plus de deux ans après leur acquisition ou leur constitution, d'immeubles qui ne dépendent ni de l'actif net investi d'une entreprise ni de l'actif net servant à l'exercice d'une profession libérale » est imposable. Pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2018, les revenus réalisés ont été imposés au taux maximal de 10,5% correspondant au quart du taux global. Pour toute autre période, le demi-taux global (21%) est appliqué.

Selon les prévisions pour le projet de budget 2021, les droits d'enregistrement tablent sur des recettes de 383,9 millions d'euros, soit une progression de 14,1% par rapport à l'exercice 2020.

Tableau 45 : Evolution des droits d'enregistrement

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	259,1	303,9	358,9	348,0	336,4	383,9
variation en %	17,9%	17,3%	18,1%	-3,0%	-3,3%	14,1%

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

5.2.3.2.4. Accises sur le carburant et les cigarettes

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

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

Les limitations actuelles de déplacements, ont conduit à l'effondrement des ventes de biens soumis au régime des accises. L'absence du trafic transfrontalier a majoritairement impacté les encaissements d'accises. Suivant l'ADA, les ventes ont baissé de 70% pour l'essence et de 50% pour le gasoil de mi-mars à mi-mai. Pour la période de janvier à septembre 2020, cette baisse a été de 23,2% (-84,8 millions de litres) pour l'essence et de 21,8% (-352,2 millions de litres) pour le gasoil par rapport à 2019, avec des moins-values de recettes de 38,3 millions d'euros respectivement de 109,2 millions d'euros.

Les tableaux ci-dessous présentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2016 à 2021. En 2020, la quantité vendue de gasoil est présumée d'atteindre 1.730 millions de litres, soit une baisse de 18,9% par rapport à 2019. Pour l'essence, l'ADA a également

prévu une baisse de 22%. Selon les estimations de l'ADA, la vente de carburants engendrera des recettes totales de 793 millions d'euros en 2020.

Tableau 46 : Consommation totale de diesel

Diesel	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions de litres	1.928	1.997	2.138	2.132	1.730	1.560
variation en %	-2,8%	3,6%	7,1%	-0,3%	-18,9%	-9,8%

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

Tableau 47 : Consommation totale d'essence

Essence (95-pb)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions de litres	391	407	448	487	380	400
variation en %	-1,0%	4,1%	10,1%	8,7%	-22,0%	5,3%

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

Tableau 48 : Recettes d'accises sur consommation totale de diesel

Diesel	2016	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	646	669	716	758	614	631
variation en %	-2,7%	3,6%	7,0%	5,9%	-19,0%	2,8%

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

Tableau 49 : Recettes d'accises sur consommation totale d'essence

Essence (95-pb)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
-----------------	------	------	------	------	------	------

en millions d'euros	181	188	207	228	179	207
variation en %	-0,5%	3,9%	10,1%	10,1%	-21,5%	15,6%

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

Pour 2021, un droit d'accise autonome additionnel sera introduit et sera dénommé « taxe CO₂ » avec une recette estimée à 159,4 millions d'euros de recettes. Le prix par tonne de CO₂ est fixé à 20 euros pour 2021 et augmentera progressivement à 25 euros en 2022 et 30 euros en 2023.

A partir de juin 2019, le prix du carburant routier est plus bas en Belgique qu'au Luxembourg. Cet écart se creuse et passe de 0,699 centime par litre en 2019 à 1,307 centime par litre en 2020. Au projet de budget 2021, une consommation du diesel avoisinant les 631 millions d'euros est prévue, soit un recul de 127 millions d'euros (-16,8%) par rapport à l'exercice 2019.

L'écart entre le Luxembourg et la France diminue depuis 2018 et passe de -8,231 centimes par litre à seulement encore -6,736 centimes par litre en 2020. Il s'ensuit qu'une partie du transit professionnel ne passe plus par le Grand-Duché.

A souligner que les taux d'accises de l'essence et du diesel pour personnes privées restent toujours inférieurs à ceux en vigueur dans nos pays voisins.

A partir du 1^{er} février 2020, de nouveaux taux d'accises plus élevés concernant les tabacs (cigarettes, tabacs fine coupe et autres tabacs) sont d'application.

Sur les neuf premiers mois, les quantités de cigarettes ont légèrement reculé (-1,7%), alors que le tabac à fumer affiche une progression prononcée (8,1%). Les modifications fiscales mentionnées ci-dessus ont conduit à un surplus de recettes de 1,6 millions d'euros pour les cigarettes et un excédent de 10,8 millions d'euros pour le tabac par rapport au budget voté de 2020.

5.2.3.3. Autres recettes

Parmi les « autres recettes » suivant la nouvelle structure figurent entre autres les recettes provenant de participations de l'Etat (112,4 millions d'euros) et des droits de succession (85 millions d'euros). Il est prévu de percevoir des recettes de l'ordre de 609,2 millions d'euros, soit une hausse de 14,4% (76,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2020.

5.2.3.4. Recettes pour opérations financières

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

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

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

Il convient de relever que, suivant l'article 56 du projet de loi budgétaire, le gouvernement est autorisé d'émettre « un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 2.500 millions d'euros au cours de l'année 2021 ou des années ultérieures. » En outre il peut émettre des emprunts pour un montant global de 1.300 millions d'euros afin de rembourser le principal de la dette publique qui vient à échéance en 2021 et 2022.

Suivant la nouvelle structure budgétaire, les recettes pour opérations financières seraient de 2.679,2 millions d'euros pour le projet de budget 2021. Il s'agit de produits d'emprunts nouveaux à hauteur de 2.5111 millions d'euros et de produits d'emprunt pour refinancement de la dette publique de 167 millions d'euros.

5.3. Analyse du budget des dépenses

5.3.1. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 16.859,3 millions d'euros en 2021, soit une augmentation de quelque 540,9 millions d'euros par rapport au budget de 2020 (3,31%), respectivement une progression de 1.643,7 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2019 (10,80%).

5.3.1.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2019 à 2021.

Tableau 50 : Regroupement comptable des dépenses courantes

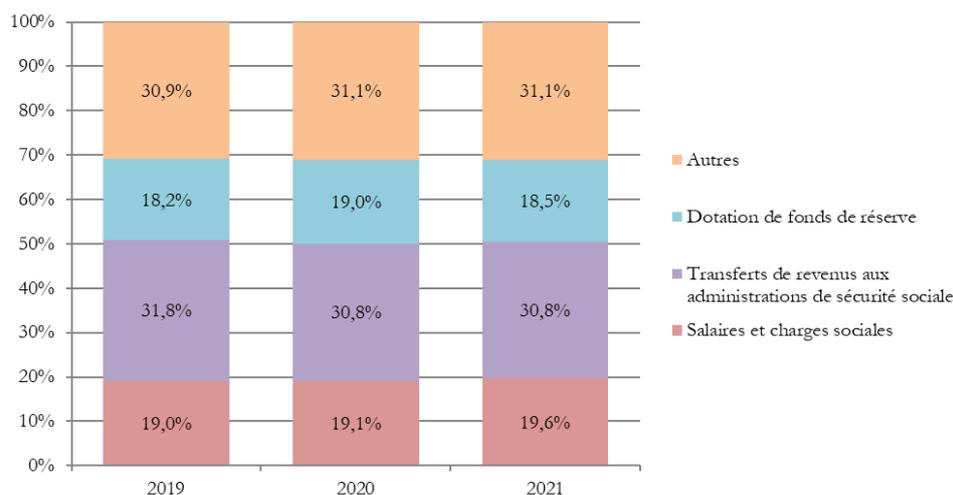
Code	Classes de comptes	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
					2019/2021		2020/2021	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	63.062.931	67.147.831	54.584.371	-8.478.560	-13,44%	-12.563.460	-18,71%
11	Salaires et charges sociales	2.890.388.915	3.111.654.213	3.309.252.079	418.863.164	14,49%	197.597.866	6,35%
12	Achat de biens non durables et de services	501.071.854	568.043.270	564.551.346	63.479.492	12,67%	-3.491.924	-0,61%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	24.047.176	28.833.200	32.112.700	8.065.524	33,54%	3.279.500	11,37%
21	Intérêts de la dette publique	172.519.440	171.400.000	103.600.000	-68.919.440	-39,95%	-67.800.000	-39,56%
23	Intérêts imputés en débit	75.000	75.000	75.000	0	0,00%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	712.262	795.021	955.781	243.519	34,19%	160.760	20,22%
31	Subventions d'exploitation	699.488.348	758.763.522	819.888.229	120.399.881	17,21%	61.124.707	8,06%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	276.293.610	293.384.538	297.669.824	21.376.214	7,74%	4.285.286	1,46%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	646.693.702	709.241.478	786.138.791	139.445.089	21,56%	76.897.313	10,84%
34	Transferts de revenus aux ménages	563.298.659	573.654.408	588.412.272	25.113.613	4,46%	14.757.864	2,57%

Code	Classes de comptes	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
					2019/2021		2020/2021	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
35	Transferts de revenus à l'étranger	553.013.461	640.406.438	645.146.882	92.133.421	16,66%	4.740.444	0,74%
37	Remboursements d'impôts directs	1.526.109	1.580.000	1.570.000	43.891	2,88%	-10.000	-0,63%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	882.586.322	936.473.966	999.071.107	116.484.785	13,20%	62.597.141	6,68%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.846.019.640	5.033.991.290	5.194.080.700	348.061.060	7,18%	160.089.410	3,18%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	211.711.839	213.912.887	227.059.480	15.347.641	7,25%	13.146.593	6,15%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	106.422.800	113.795.928	120.677.277	14.254.477	13,39%	6.881.349	6,05%
93	Dotation de fonds de réserve	2.776.642.572	3.095.171.746	3.114.419.051	337.776.479	12,16%	19.247.305	0,62%

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 16.859.264.890 euros prévu au projet de budget 2021, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 68,9% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 11.617.751.830 euros.

Graphique 51 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.3.1.2. Analyse par code économique

5.3.1.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2021, les transferts sous rubrique s'élèveront à 5.194.080.700 euros en 2021, ce qui constitue une hausse de quelque 160,1 millions d'euros ou de 3,18% par rapport au budget 2020.

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. L'augmentation est de quelque 142,8 millions d'euros entre 2020 et 2021, soit 3,86%. Par rapport à 2019, elle se situe à 8,31% ou 294,6 millions d'euros.

Tableau 52 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
					2019/2021		2020/2021	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
09	Intérieur	57.862.190	62.515.000	62.526.500	4.664.310	8,06%	11.500	0,02%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.237.436.930	1.269.328.548	1.286.545.200	49.108.270	3,97%	17.216.652	1,36%
14	Santé	4.122.629	3.740.000	3.845.000	-277.629	-6,73%	105.000	2,81%
17 et 18	Sécurité sociale	3.546.597.891	3.698.407.742	3.841.164.000	294.566.109	8,31%	142.756.258	3,86%
Total		4.846.019.640	5.033.991.290	5.194.080.700	348.061.060	7,18%	160.089.410	3,18%

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 5.194.080.700 euros prévus en 2021, la quasi-totalité, c'est-à-dire 5.127.709.200 euros (98,7%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (3.841.164.000 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.286.545.200 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (1.976,2 millions d'euros ; +1,07% par rapport à 2020), de l'assurance dépendance (319,0 millions d'euros ; +7,41% par rapport à 2020) ainsi que celui de l'assurance maladie-maternité (1.441,6 millions d'euros ; +6,66% par rapport à 2020). Par ailleurs, les dépenses considérées au niveau de l'assurance maladie-maternité comprennent un montant de 62,0 millions d'euros pour des dépenses liées aux mesures COVID-19 (article budgétaire 17.5.42.006).

A ce sujet, le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2021 renseigne qu'« il convient de souligner qu'en 2021, le facteur de progression principal est composé de la dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros répartis sur 3 ans, dont 62 millions d'euros en 2021. Cette dotation doit permettre de financer les dépenses

liées à certaines mesures d'urgence COVID implémentées par la Caisse nationale de santé sur demande du Gouvernement suite à la crise sanitaire. » (page 53*) Le projet de loi 7678 précise que la participation étatique est échelonnée comme suit : 200 millions d'euros pour l'exercice 2020 et 62 millions d'euros pour chacun des exercices 2021 à 2023.

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

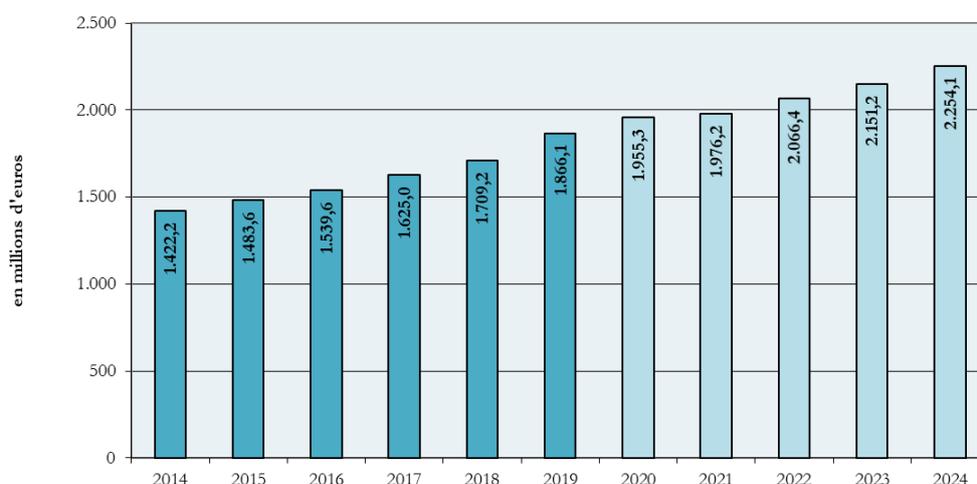
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 49,8 millions d'euros en 2021 (52,0 millions d'euros en 2020).

5.3.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 1.976,2 millions d'euros pour 2021 contre 1.955,3 millions d'euros en 2020, ce qui équivaut à une augmentation de 20,9 millions d'euros ou de 1,07%.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2014 à 2024 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 4,71%.

Graphique 53 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne note en février 2020 dans son Rapport 2020 pour le Luxembourg : « *Il subsiste néanmoins des préoccupations quant à la viabilité à long terme des finances publiques. D'ici à 2070, le Luxembourg devrait faire partie des pays de l'UE qui connaîtront l'une des plus fortes augmentations des dépenses liées au vieillissement de la population (pensions, soins de longue durée et soins de santé). A politiques constantes, la dette publique en serait grandement affectée. Plusieurs mesures ont été adoptées pour préserver la viabilité du régime public de pension, mais leurs effets ont été limités.*

(...)

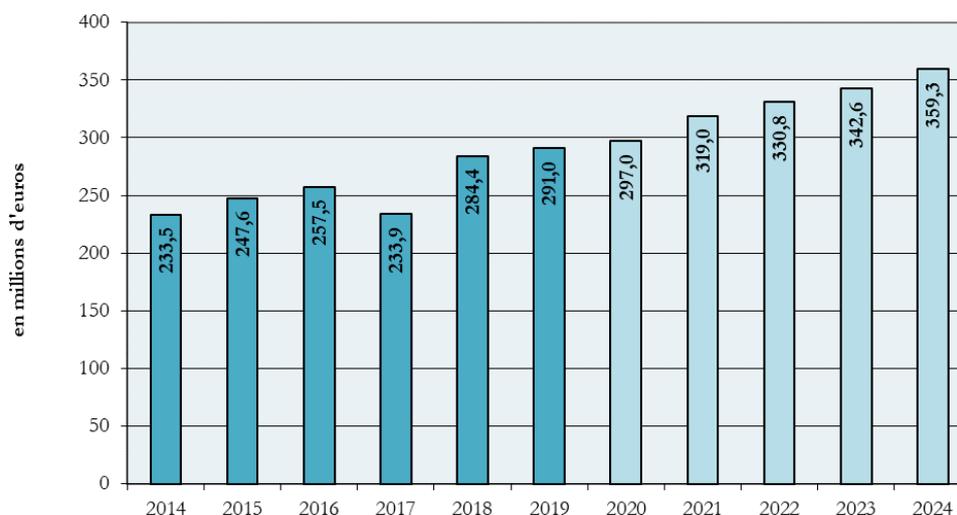
La population du Luxembourg vieillit à un rythme plus lent que celles des pays voisins en raison de l'afflux continu de travailleurs étrangers (immigrants et frontaliers), ce qui consolide les cotisations de retraite en entraînant uniquement une hausse modérée de l'âge moyen de la main-d'œuvre (...). Les préoccupations à long terme s'expliquent par la hausse prévue des dépenses liées à l'âge qu'entraînera l'évolution de la pyramide des âges. Selon le groupe de travail « Pensions » mis en place par le gouvernement, le déficit opérationnel du régime général de pensions pour le secteur privé devrait atteindre 7,6% du PIB d'ici à 2070. Les réserves accumulées devraient garantir la viabilité du système jusqu'en 2041 (rapport du groupe de travail « Pensions », 2018). Le taux de cotisation s'élève actuellement à 24% de la masse salariale, les employeurs, les salariés et l'Etat contribuant chacun pour un tiers. Toutefois, selon les dernières simulations, le taux de cotisation devrait être porté à 37% pour que, d'ici à 2070, les réserves du régime général de pensions ne passent pas sous le seuil légal correspondant à 1,5 fois les dépenses de pensions annuelles, (rapport du groupe de travail « Pensions », 2018). La prochaine évaluation du régime général de pensions devrait être publiée en 2022. » (document SWD (2020) 515 final, pages 17 et 26)

5.3.1.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (page 81*) : « En ce qui concerne l'assurance dépendance, qui compte aujourd'hui environ 14.500 bénéficiaires, le gouvernement a entrepris une réforme pour moderniser ce pilier afin de répondre aux défis de l'évolution démographique et de continuer à garantir un accès équitable à des prestations de qualité. Les objectifs majeurs de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, consistent en une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, un renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, la réforme a mis en place des outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, pour une meilleure anticipation des futurs changements et de l'équilibre financier du système. »

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe de 297,0 millions d'euros en 2020 à 319,0 millions d'euros en 2021 (+7,41%). La prévision atteint 359,3 millions d'euros pour l'exercice 2024.

Graphique 54 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.3.1.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

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

Tableau 55 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2015 (millions d'euros)	2016 (millions d'euros)	2017 (millions d'euros)	2018 (millions d'euros)	2019 (millions d'euros)
Recettes courantes	2.940,5	3.039,1	3.251,9	3.396,4	3.719,3
Dépenses courantes	2.835,4	2.857,4	3.101,9	3.263,9	3.617,6
Solde des opérations courantes	105,1	181,7	150,0	132,5	101,6
Solde global cumulé (réserve totale)	405,5	587,1	737,2	869,7	971,3
Fonds de roulement légal	247,6	249,1	270,2	287,6	310,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	35,8	1,6	21,1	17,3	22,6
Solde de l'exercice après dotation réserve	69,3	180,1	128,9	115,2	79,1

	2015 (millions d'euros)	2016 (millions d'euros)	2017 (millions d'euros)	2018 (millions d'euros)	2019 (millions d'euros)
Solde cumulé après dotation réserve	157,9	338,0	466,9	582,1	661,2

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

Malgré une hausse sensible des dépenses courantes en 2019 (+10,8% par rapport à 2018), le solde des opérations courantes reste positif en 2019. Cette hausse est due aux effets de la loi du 10 août 2018 sur les prestations en espèces de maladie, de la transposition de la loi hospitalière et de l'élargissement voire l'amélioration de la prise en charge au niveau soins de santé au Luxembourg.

Les mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 auront un impact qu'il est difficile d'évaluer au niveau des réserves financières de la Caisse nationale de santé.

A noter qu'à partir de 2015, la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité a été ramenée à sa valeur d'origine de 10% des dépenses courantes (hors prélèvements aux provisions). Comme les dépenses augmentent en 2019, le minimum légal de la réserve augmente également et se chiffre à 310,2 millions d'euros à fin 2019. Après dotation à la réserve, le solde cumulé atteint ensuite 661,2 millions d'euros à fin 2019.

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

Tableau 56 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2015 (millions d'euros)	31.12.2016 (millions d'euros)	31.12.2017 (millions d'euros)	31.12.2018 (millions d'euros)	31.12.2019 (millions d'euros)
Réserve effective	405,5	587,1	737,2	869,7	971,3
Minimum légal	247,6	249,1	270,2	287,6	310,2
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	16,4%	23,6%	27,3%	30,2%	31,3%

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

A relever que le plafond de la réserve de l'assurance maladie-maternité (auparavant vingt pour cent du montant annuel des dépenses) a été aboli par la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, ceci afin de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur.

La Commission européenne relève en février 2020 dans le cadre du semestre européen que « les hausses attendues des dépenses liées aux soins de santé menacent la viabilité à long terme du système.

Les dépenses de soins de santé par habitant du Luxembourg demeurent les plus élevées de l'UE, leur total représentant 172% de la moyenne de l'Union en 2016. Cependant, les dépenses totales de santé s'élevaient à 5,5% du PIB en 2016, un pourcentage inférieur à la moyenne de l'UE (9,9%). » (document SWD (2020) 515 final, page 26)

5.3.1.2.5. Salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2021 prévoit des crédits à hauteur de 3.309,3 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 6,35% par rapport au budget de l'exercice 2020, respectivement de 14,49% par rapport au compte général de l'exercice 2019. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 57 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
					2019/2021		2020/2021	
					(euros)	%	(euros)	%
0	Etat	60.106.962	52.888.862	68.636.980	8.530.018	14,19%	15.748.118	29,78%
1	Affaires étrangères et européennes	154.294.223	163.260.971	174.329.299	20.035.076	12,98%	11.068.328	6,78%
2	Culture	41.592.465	42.884.646	45.318.235	3.725.770	8,96%	2.433.589	5,67%
3	Enseignement supérieur et Recherche	10.763.676	8.792.986	11.043.650	279.974	2,60%	2.250.664	25,60%
4	Finances	188.549.087	196.987.483	203.488.987	14.939.900	7,92%	6.501.504	3,30%
5	Economie	46.763.378	48.152.395	52.417.071	5.653.693	12,09%	4.264.676	8,86%
6	Sécurité intérieure	208.181.795	214.075.412	237.651.208	29.469.413	14,16%	23.575.796	11,01%
7	Justice	130.944.768	137.207.206	144.150.412	13.205.644	10,08%	6.943.206	5,06%
8	Fonction publique	24.499.772	129.138.670	155.914.578	131.414.806	536,39%	26.775.908	20,73%
9	Intérieur	7.872.874	8.365.729	8.962.249	1.089.375	13,84%	596.520	7,13%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.557.975.095	1.642.812.131	1.708.580.062	150.604.967	9,67%	65.767.931	4,00%
12	Famille, Intégration et Grande Région	27.425.917	17.948.565	20.691.812	-6.734.105	-24,55%	2.743.247	15,28%
13	Sports	6.433.521	6.967.799	7.543.577	1.110.056	17,25%	575.778	8,26%
14	Santé	41.884.573	43.444.544	45.141.753	3.257.180	7,78%	1.697.209	3,91%
15	Logement	5.674.365	6.102.193	6.871.125	1.196.760	21,09%	768.932	12,60%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	51.435.477	55.638.097	64.113.284	12.677.807	24,65%	8.475.187	15,23%
17 et 18	Sécurité sociale	25.850.895	26.832.768	29.047.645	3.196.750	12,37%	2.214.877	8,25%

	Ministère	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation			
					2019/2021		2020/2021	
					(euros)	%	(euros)	%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	33.088.722	34.176.279	35.664.646	2.575.924	7,78%	1.488.367	4,35%
20 et 21	Mobilité et Travaux publics	151.635.969	151.981.946	162.676.981	11.041.012	7,28%	10.695.035	7,04%
22	Environnement, Climat et Développement durable	65.449.446	68.039.886	71.785.355	6.335.909	9,68%	3.745.469	5,50%
23	Egalité entre les Femmes et les Hommes	1.579.362	1.695.991	1.840.084	260.722	16,51%	144.093	8,50%
24	Digitalisation	40.911.343	45.037.256	43.004.861	2.093.518	5,12%	-2.032.395	-4,51%
25	Energie et Aménagement du Territoire	5.337.304	6.463.639	6.925.233	1.587.929	29,75%	461.594	7,14%
26	Protection des consommateurs	2.137.926	2.758.759	3.452.992	1.315.066	61,51%	694.233	25,16%
Total		2.890.388.915	3.111.654.213	3.309.252.079	418.863.164	14,49%	197.597.866	6,35%

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A partir de l'exercice budgétaire 2019, pour des raisons de transparence, les agents de l'Etat qui font partie de l'Administration gouvernementale ne sont plus budgétisés globalement dans la section afférente du ministère de la Fonction publique, mais dans leurs entités d'affectation respectives.

D'après le projet de loi 7666, « les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses institutions dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont calculés sur la base de la valeur du point indiciaire fixée par la loi modifiée du 25 mars 2015 et en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 834,76 points pour toute l'année 2021. » Une indexation des rémunérations n'est donc pas prévue pour l'exercice 2021.

5.3.2. Evolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2021 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2019 et au budget définitif de 2020.

Tableau 58 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes	2019 Compte général (euros)	2020 Budget définitif (euros)	2021 Projet de budget (euros)	Variation				
				2019/2021		2020/2021		
				(euros)	%	(euros)	%	
10	Dépenses non ventilées	1.744.755	11.700.000	18.744.755	17.000.000	974,35%	7.044.755	60,21%
31	Subventions d'exploitation	309.501	1.000.000	725.000	415.499	134,25%	-275.000	-27,50%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	11.171.672	16.112.005	16.308.998	5.137.326	45,99%	196.993	1,22%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	87.209.971	153.619.670	45.351.356	-41.858.615	-48,00%	-108.268.314	-70,48%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	11.848.762	16.709.670	5.313.979	-6.534.783	-55,15%	-11.395.691	-68,20%
53	Transferts de capitaux aux ménages	44.686.452	43.351.700	42.084.900	-2.601.552	-5,82%	-1.266.800	-2,92%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	20.083.172	28.312.700	33.034.871	12.951.699	64,49%	4.722.171	16,68%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	14.973.000	55.305.000	50.164.000	35.191.000	235,03%	-5.141.000	-9,30%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	94.854.564	72.017.700	40.854.780	-53.999.784	-56,93%	-31.162.920	-43,27%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	224.597.372	46.140.000	54.140.000	-170.457.372	-75,89%	8.000.000	17,34%
72	Construction de bâtiments	20.421.801	53.377.200	47.338.310	26.916.509	131,80%	-6.038.890	-11,31%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	54.466.589	97.597.741	90.601.041	36.134.452	66,34%	-6.996.700	-7,17%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	57.740.865	72.140.939	76.007.102	18.266.237	31,63%	3.866.163	5,36%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	6.436.367	17.265.500	19.000.400	12.564.033	195,20%	1.734.900	10,05%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	27.226.853	22.500.000	27.081.000	-145.853	-0,54%	4.581.000	20,36%
91	Remboursement de la dette publique	0	100	100	100	/	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	1.646.136.593	1.742.491.900	1.814.983.400	168.846.807	10,26%	72.491.500	4,16%
	Total	2.323.908.289	2.449.641.825	2.381.733.992	57.825.703	2,49%	-67.907.833	-2,77%

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2021 à quelque 2.381,7 millions d'euros, soit une diminution de 67,9 millions d'euros (2,77%) par rapport au budget définitif de 2020, respectivement une augmentation de 57,8 millions d'euros (2,49%) par rapport au compte général de 2019.

5.4. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

5.4.1. Aperçu global

Selon l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives concernant notamment la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

Selon le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2021, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi.

Vu le nombre croissant de fonds spéciaux et vu les faibles dépenses annuelles de certains fonds, la Cour est d'avis que le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article budgétaire du budget de l'Etat. Ceci concerne notamment le Fonds de la pêche, le Fonds des eaux frontalières, le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier, le Fonds social culturel et le Fonds d'assainissement en matière de surendettement.

5.4.2. Suppression de fonds spéciaux

5.4.2.1. Fonds pour la réforme des services de secours

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

5.4.2.2. Fonds de la dette publique

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

5.4.3. Création de nouveaux fonds spéciaux

5.4.3.1. Fonds spécial de soutien au développement du logement

Par le biais de la loi du 25 mars 2020, le Fonds spécial de soutien au développement du logement a été créé et ce fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions,

qui soumet annuellement à la Chambre des députés un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel des dépenses du fonds tenant compte des besoins de logements et des projets soumis par les promoteurs.

Ce fonds spécial devrait permettre de mieux tenir compte du caractère pluriannuel des projets de construction et remplace ainsi une vingtaine d'articles budgétaires dédiés au financement des projets de construction d'ensembles de logements. Le fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles (45.0.93.000) et par des remboursements effectués à l'Etat des contributions financières indûment ou trop perçues par les promoteurs conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

« 1° la construction d'ensembles de logements au sens de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

2° la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;

3° la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;

4° l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;

5° les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil. »

5.4.3.2. Fonds de relance et de solidarité

Le Fonds de relance et de solidarité, placé sous l'autorité du ministre des Classes moyennes, a été créé en vertu de l'article 11 de la loi du 24 juillet 2020. Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles (35.6.93.000) et des dons (35.6.93.001). De plus, le fonds sera dissous de plein droit après la liquidation des aides octroyées en vertu de la loi du 24 juillet 2020 et les avoirs du fonds sont portés en recette au budget de l'Etat.

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

L'aide est sollicitée 1.250 euros par travailleur indépendant (au prorata de leur taux d'occupation au sein de l'entreprise) et par salarié en activité et 250 euros par salarié au chômage partiel complet.

Lors de la déclaration du gouvernement du 13 octobre 2020 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé que vu l'accord de la Commission européenne concernant des aides d'Etat supplémentaires, il est prévu « de reconduire le Fonds de relance et de solidarité jusqu'à l'année prochaine, dans les mêmes conditions et pour les mêmes entreprises que celles prévues précédemment dans le fonds, c'est-à-dire les secteurs qui ont été particulièrement touchés », tels que l'hôtellerie, la restauration, l'événementiel, ou bien le tourisme.

Par ailleurs, il est prévu de « mettre en place une nouvelle aide directe qui permettra aux entreprises des secteurs vulnérables de compenser une partie des coûts supportés, lorsqu'elles ont subi des pertes de 30% ou plus de leur chiffre d'affaires. »

Ne disposant pas d'informations chiffrées, la Cour n'a pas pu en tenir compte dans ses tableaux et graphiques.

La Cour tient à noter qu'en date du 11 novembre 2020, 2.678 demandes ont été traitées et jugées éligibles dans le cadre des aides financières attribuées par le biais du Fonds de relance et de solidarité. Sur les 200 millions d'euros disponibles, des avances à hauteur de 18,76 millions d'euros ont été accordées aux entreprises.

5.4.4. Modifications législatives des fonds spéciaux

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

En vertu de l'article 40 de la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020, le fonds de réserve pour la crise est transformé en fonds de rééquilibrage budgétaire. Ce fonds spécial a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

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

5.4.4.2. Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales

Ce fonds spécial est destiné au financement des infrastructures socio-familiales des services gérés par les organismes conventionnés et/ou dûment agréés par le ministre de la Famille et de l'Intégration ou le ministre de l'Égalité entre les femmes et les hommes conformément aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

L'article 39 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 prévoit la précision du champ d'application du fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales et dorénavant les dépenses d'investissement des organismes conventionnés avec l'Office national d'inclusion sociale (ONIS), en vue d'organiser des mesures d'activation prévues par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ainsi que des organismes visés à l'article 14 de la loi modifiée du 16 décembre 2008 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, peuvent être prises en charge par le fonds.

5.4.5. Evolution financière 2019 à 2024

Pour les exercices 2020 à 2024, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 2,21 milliards d'euros en début d'exercice 2020 à 1,14 milliards d'euros en fin d'exercice 2024.

Les tableaux qui suivent renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2019 à 2024. Ils se basent sur le compte général provisoire de l'exercice 2019, ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2021.

Tableau 59 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2019-2024

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2019	4.346.436.447	5.885.220.705	5.643.734.390	241.486.315	2.210.006.198
2020	5.586.606.886	7.042.048.473	7.170.554.100	-128.505.627	2.081.500.571
2021	4.871.365.551	6.223.719.394	6.531.645.600	-307.926.206	1.773.574.365
2022	5.257.358.177	6.475.513.514	6.668.553.200	-193.039.686	1.580.534.679
2023	5.500.783.340	6.752.925.406	7.029.248.200	-276.322.794	1.304.211.885
2024	5.780.247.929	7.070.140.523	7.235.861.300	-165.720.777	1.138.491.108

Source chiffres : compte général provisoire 2019, projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2020, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2021 ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence d'alimentations budgétaires supplémentaires des fonds spéciaux pour un montant total de 927,55 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds pour l'emploi avec 900 millions d'euros servant essentiellement au financement du chômage partiel pour cas de force majeure liée à la crise du COVID-19 (18 mars – 30 juin) et du régime de chômage partiel conjoncturel et structurel attribués aux entreprises touchées par la crise liée au COVID-19 (30 juin – 31 décembre) ;
- le Fonds d'investissements publics administratifs avec 17,80 millions d'euros, compte tenu du remboursement par la Commission européenne des préfinancements réalisés par le biais de ce fonds en relation avec le projet de construction du bâtiment Jean-Monnet 2 ;
- le Fonds d'équipement militaire avec 9 millions d'euros ;
- le Fonds social culturel avec 0,75 millions d'euros.

Par ailleurs, ces tableaux tiennent également compte des alimentations budgétaires des deux fonds spéciaux créés au courant de l'année 2020, à savoir le Fonds spécial de soutien au développement du logement (137,60 millions d'euros) et le Fonds de relance et de solidarité (200 millions d'euros).

Vu que certains fonds spéciaux sont alimentés par des quotes-parts des recettes fiscales telles que le produit de la taxe sur la valeur ajoutée, le produit de l'impôt de solidarité, le produit de la taxe de consommation sur l'alcool ou bien le produit de la contribution climatique carburant et vu que ces recettes fiscales escomptées pour 2020 n'atteignent pas les montants prévisionnels inscrits au budget voté, il en découle que les dotations budgétaires de ces fonds spéciaux sont plus faibles qu'initialement prévues, il s'agit :

- du Fonds de dotation globale des communes avec -152,18 millions d'euros ;
- du Fonds pour l'emploi avec -122,86 millions d'euros ;
- du Fonds climat et énergie avec -26,15 millions d'euros.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2020 à 2024.

Tableau 60 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2020

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2020 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	3.424.729	230.148.550	233.273.550	201.376.000	35.322.279
Fonds d'équipement militaire	1.279.961	138.000.000	138.400.000	139.604.000	75.961
Fonds pour les monuments historiques	18.676.917	11.000.000	11.000.000	20.816.000	8.860.917
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	455.944	616.916.707	908.921.000	909.377.000	-56
Fonds de dotation globale des communes	0	1.147.103.000	1.872.103.000	1.872.103.000	0
Fonds de la pêche	207.593	148.018	148.018	173.000	182.611
Fonds pour la gestion de l'eau	62.062.733	106.050.000	106.050.000	96.366.000	71.746.733
Fonds des eaux frontalières	562.499	27.105	27.105	168.000	421.604
Fonds d'équipement sportif national	89.071.181	30.000.000	30.000.000	80.585.000	38.486.181
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	150.759.410	35.000.000	35.000.000	34.376.000	151.383.410
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	43.161.063	75.000.000	75.000.000	97.449.000	20.712.063
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	340.070	100	20.100	50.000	310.170
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73.423.818	35.000.000	35.000.000	34.076.000	74.347.818
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	150.621.727	55.000.000	55.000.000	56.135.000	149.486.727
Fonds pour la protection de l'environnement	2.799.615	29.000.000	29.000.000	24.825.000	6.974.615
Fonds climat et énergie	739.425.184	107.600.200	108.100.200	143.500.000	704.025.384
Fonds pour l'emploi	260.843.416	1.537.878.100	1.878.649.100	1.974.082.000	165.410.516
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	82.860.915	64.000.000	79.147.000	102.155.000	59.852.915
Fonds d'investissements publics administratifs	9.785.146	124.801.000	124.801.000	75.506.000	59.080.146
Fonds d'investissements publics scolaires	21.655.632	95.000.000	95.000.000	87.191.000	29.464.632
Fonds des routes	102.338.191	173.000.000	173.000.000	162.895.000	112.443.191
Fonds du rail	140.333.898	375.382.706	453.857.000	413.769.000	180.421.898
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	39.851.065	1.000.000	1.000.000	11.500.000	29.351.065

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2020 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2020 (en euros)
Fonds pour la loi de garantie	93.846.902	65.000.000	65.000.000	132.300.000	26.546.902
Fonds pour la promotion touristique	2.403.298	8.600.000	8.600.000	9.020.000	1.983.298
Fonds pour la réforme communale	35.027.785	4.000.000	4.000.000	14.682.000	24.345.785
Fonds social culturel	1.967	3.950.000	3.950.000	3.200.000	751.967
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	20.085.115	95.000.000	95.000.000	89.600.000	25.485.115
Fonds de l'innovation	42.520.956	85.000.000	85.000.000	101.455.000	26.065.956
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	463.995	400.000	400.000	700.000	163.995
Fonds spécial de soutien au développement du logement	0	137.601.200	137.601.200	81.520.000	56.081.200
Fonds de relance et de solidarité	0	200.000.100	200.000.100	200.000.100	0
TOTAL	2.210.006.198	5.586.606.886	7.042.048.473	7.170.554.100	2.081.500.571
Différence entre recettes et dépenses :			-128.505.627	-5,81%	

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 61 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2021

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2021 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	35.322.279	226.765.796	228.765.796	262.538.000	1.550.075
Fonds d'équipement militaire	75.961	129.000.000	129.000.000	128.658.000	417.961
Fonds pour les monuments historiques	8.860.917	14.000.000	14.000.000	22.762.000	98.917
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	-56	660.634.473	953.243.000	953.243.000	-56
Fonds de dotation globale des communes	0	1.241.032.600	2.000.032.600	2.000.032.600	0
Fonds de la pêche	182.611	128.670	128.670	145.000	166.281
Fonds pour la gestion de l'eau	71.746.733	105.050.000	105.050.000	104.693.000	72.103.733
Fonds des eaux frontalières	421.604	49.989	49.989	75.000	396.593
Fonds d'équipement sportif national	38.486.181	30.000.000	30.000.000	50.000.000	18.486.181
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio- familiales dépendant du Ministère de la Famille	151.383.410	35.000.000	35.000.000	40.184.000	146.199.410

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2021 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2021 (en euros)
Fonds 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	20.712.063	75.000.000	75.000.000	93.627.000	2.085.063
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	310.170	100	20.100	50.000	280.270
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74.347.818	50.000.000	50.000.000	49.667.000	74.680.818
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	149.486.727	55.000.000	55.000.000	61.365.000	143.121.727
Fonds pour la protection de l'environnement	6.974.615	29.000.000	29.000.000	25.342.000	10.632.615
Fonds climat et énergie	704.025.384	103.800.200	104.300.200	150.000.000	658.325.584
Fonds pour l'emploi	165.410.516	789.544.639	997.631.639	1.154.998.000	8.044.155
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	59.852.915	56.700.000	71.709.000	93.573.000	37.988.915
Fonds d'investissements publics administratifs	59.080.146	85.000.000	85.000.000	99.783.000	44.297.146
Fonds d'investissements publics scolaires	29.464.632	100.000.000	100.000.000	95.876.000	33.588.632
Fonds des routes	112.443.191	220.000.000	220.000.000	229.488.000	102.955.191
Fonds du rail	180.421.898	384.798.684	459.928.000	440.696.000	199.653.898
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	29.351.065	1.000.000	1.000.000	10.000.000	20.351.065
Fonds pour la loi de garantie	26.546.902	65.000.000	65.000.000	67.800.000	23.746.902
Fonds pour la promotion touristique	1.983.298	8.700.000	8.700.000	8.780.000	1.903.298
Fonds pour la réforme communale	24.345.785	4.000.000	4.000.000	7.199.000	21.146.785
Fonds social culturel	751.967	3.200.000	3.200.000	3.200.000	751.967
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	25.485.115	105.000.000	105.000.000	110.150.000	20.335.115
Fonds de l'innovation	26.065.956	120.000.000	120.000.000	126.370.000	19.695.956
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	163.995	400.000	400.000	450.000	113.995
Fonds spécial de soutien au développement du logement	56.081.200	173.560.300	173.560.300	140.901.000	88.740.500
TOTAL	2.081.500.571	4.871.365.551	6.223.719.394	6.531.645.600	1.773.574.365
			-307.926.206	-14,79%	

Différence entre recettes et dépenses :

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 62 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2022

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	1.550.075	273.519.196	275.519.196	275.519.000	1.550.271
Fonds d'équipement militaire	417.961	129.000.000	129.000.000	129.207.000	210.961
Fonds pour les monuments historiques	98.917	18.000.000	18.000.000	18.000.000	98.917
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	-56	699.722.760	992.374.000	992.374.000	-56
Fonds de dotation globale des communes	0	1.348.234.200	2.107.234.200	2.107.234.200	0
Fonds de la pêche	166.281	128.000	128.000	145.000	149.281
Fonds pour la gestion de l'eau	72.103.733	106.050.000	106.050.000	105.772.000	72.381.733
Fonds des eaux frontalières	396.593	60.000	60.000	75.000	381.593
Fonds d'équipement sportif national	18.486.181	35.000.000	35.000.000	35.000.000	18.486.181
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	146.199.410	35.000.000	35.000.000	48.170.000	133.029.410
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	2.085.063	75.000.000	75.000.000	76.511.000	574.063
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	280.270	100	20.100	50.000	250.370
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74.680.818	65.000.000	65.000.000	64.343.000	75.337.818
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	143.121.727	55.000.000	55.000.000	85.552.000	112.569.727
Fonds pour la protection de l'environnement	10.632.615	29.000.000	29.000.000	23.947.000	15.685.615
Fonds climat et énergie	658.325.584	103.650.200	104.150.200	182.300.000	580.175.784
Fonds pour l'emploi	8.044.155	834.493.418	901.080.418	902.262.000	6.862.573
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	37.988.915	66.500.000	81.765.000	100.901.000	18.852.915
Fonds d'investissements publics administratifs	44.297.146	90.000.000	90.000.000	101.652.000	32.645.146
Fonds d'investissements publics scolaires	33.588.632	100.000.000	100.000.000	98.573.000	35.015.632
Fonds des routes	102.955.191	300.000.000	300.000.000	308.436.000	94.519.191
Fonds du rail	199.653.898	397.015.903	479.148.000	480.057.000	198.744.898
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	20.351.065	1.000.000	1.000.000	20.000.000	1.351.065

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
Fonds pour la loi de garantie	23.746.902	65.000.000	65.000.000	67.800.000	20.946.902
Fonds pour la promotion touristique	1.903.298	9.100.000	9.100.000	9.013.000	1.990.298
Fonds pour la réforme communale	21.146.785	4.000.000	4.000.000	6.808.000	18.338.785
Fonds social culturel	751.967	3.200.000	3.200.000	3.200.000	751.967
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	20.335.115	108.000.000	108.000.000	112.700.000	15.635.115
Fonds de l'innovation	19.695.956	120.000.000	120.000.000	124.224.000	15.471.956
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	113.995	400.000	400.000	450.000	63.995
Fonds spécial de soutien au développement du logement	88.740.500	186.284.300	186.284.300	188.278.000	86.746.800
TOTAL	1.773.574.365	5.257.358.177	6.475.513.514	6.668.553.200	1.580.534.679
Différence entre recettes et dépenses :			-193.039.686	-10,88%	

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 63 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2023

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	1.550.271	287.057.032	289.057.032	289.057.000	1.550.303
Fonds d'équipement militaire	210.961	160.000.000	160.000.000	160.107.000	103.961
Fonds pour les monuments historiques	98.917	14.000.000	14.000.000	14.000.000	98.917
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	-56	730.553.577	1.020.725.000	1.020.725.000	-56
Fonds de dotation globale des communes	0	1.452.280.200	2.240.280.200	2.240.280.200	0
Fonds de la pêche	149.281	145.000	145.000	139.000	155.281
Fonds pour la gestion de l'eau	72.381.733	108.845.000	108.845.000	104.151.000	77.075.733
Fonds des eaux frontalières	381.593	60.000	60.000	75.000	366.593
Fonds d'équipement sportif national	18.486.181	15.000.000	15.000.000	30.000.000	3.486.181
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio- familiales dépendant du Ministère de la Famille	133.029.410	35.000.000	35.000.000	57.098.000	110.931.410

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds 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	574.063	75.000.000	75.000.000	75.549.000	25.063
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	250.370	100	20.100	50.000	220.470
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	75.337.818	60.000.000	60.000.000	62.154.000	73.183.818
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	112.569.727	75.000.000	75.000.000	133.112.000	54.457.727
Fonds pour la protection de l'environnement	15.685.615	29.000.000	29.000.000	24.577.000	20.108.615
Fonds climat et énergie	580.175.784	103.250.200	103.750.200	201.400.000	482.525.984
Fonds pour l'emploi	6.862.573	802.813.934	870.865.934	869.941.000	7.787.507
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18.852.915	79.000.000	94.002.000	97.368.000	15.486.915
Fonds d'investissements publics administratifs	32.645.146	130.000.000	130.000.000	129.688.000	32.957.146
Fonds d'investissements publics scolaires	35.015.632	110.000.000	110.000.000	112.603.000	32.412.632
Fonds des routes	94.519.191	310.000.000	310.000.000	315.132.000	89.387.191
Fonds du rail	198.744.898	406.057.357	494.454.000	517.812.000	175.386.898
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.351.065	10.000.000	10.000.000	10.000.000	1.351.065
Fonds pour la loi de garantie	20.946.902	65.000.000	65.000.000	67.800.000	18.146.902
Fonds pour la promotion touristique	1.990.298	10.000.000	10.000.000	10.056.000	1.934.298
Fonds pour la réforme communale	18.338.785	4.000.000	4.000.000	4.000.000	18.338.785
Fonds social culturel	751.967	3.200.000	3.200.000	3.200.000	751.967
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15.635.115	108.000.000	108.000.000	107.100.000	16.535.115
Fonds de l'innovation	15.471.956	120.000.000	120.000.000	119.438.000	16.033.956
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	63.995	400.000	400.000	450.000	13.995
Fonds spécial de soutien au développement du logement	86.746.800	197.120.840	197.120.840	252.186.000	31.681.640
TOTAL	1.580.534.679	5.500.783.340	6.752.925.406	7.029.248.200	1.304.211.885
			-276.322.794	-17,48%	

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 64 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2024

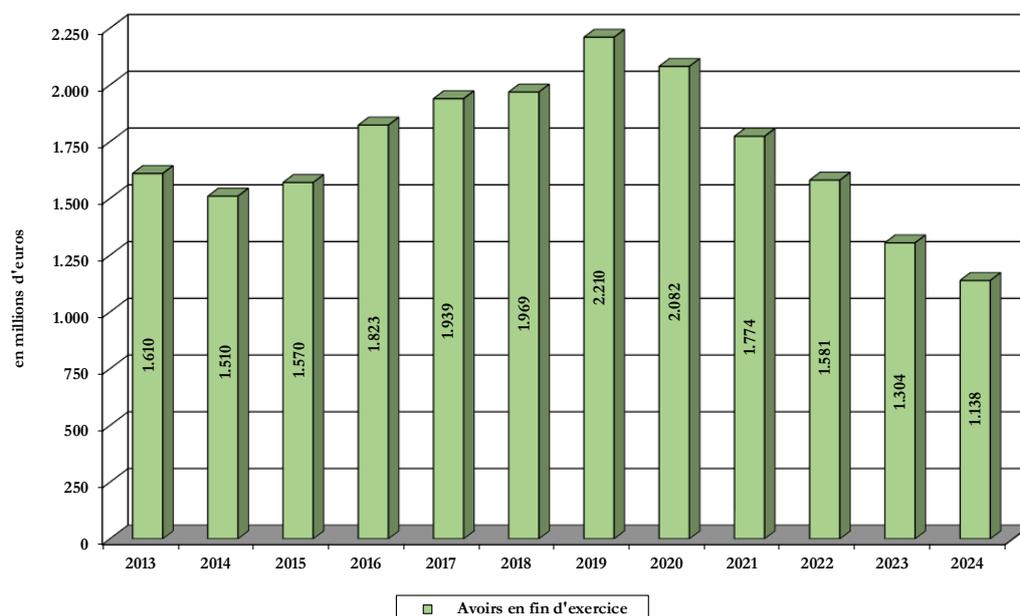
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	1.550.303	292.876.861	294.876.861	294.877.000	1.550.164
Fonds d'équipement militaire	103.961	250.000.000	250.000.000	214.491.000	35.612.961
Fonds pour les monuments historiques	98.917	14.000.000	14.000.000	14.000.000	98.917
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	-56	757.877.182	1.057.882.000	1.057.882.000	-56
Fonds de dotation globale des communes	0	1.557.011.300	2.366.011.300	2.366.011.300	0
Fonds de la pêche	155.281	145.000	145.000	139.000	161.281
Fonds pour la gestion de l'eau	77.075.733	112.845.000	112.845.000	102.822.000	87.098.733
Fonds des eaux frontalières	366.593	60.000	60.000	75.000	351.593
Fonds d'équipement sportif national	3.486.181	15.000.000	15.000.000	5.000.000	13.486.181
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	110.931.410	45.000.000	45.000.000	58.191.000	97.740.410
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	25.063	75.000.000	75.000.000	70.631.000	4.394.063
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	220.470	100	20.100	50.000	190.570
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73.183.818	60.000.000	60.000.000	57.638.000	75.545.818
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	54.457.727	100.000.000	100.000.000	152.931.000	1.526.727
Fonds pour la protection de l'environnement	20.108.615	29.000.000	29.000.000	25.307.000	23.801.615
Fonds climat et énergie	482.525.984	102.600.200	103.100.200	228.900.000	356.726.184
Fonds pour l'emploi	7.787.507	807.378.962	876.690.962	841.172.000	43.306.469
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	15.486.915	82.500.000	97.002.000	95.431.000	17.057.915
Fonds d'investissements publics administratifs	32.957.146	118.000.000	118.000.000	118.611.000	32.346.146
Fonds d'investissements publics scolaires	32.412.632	110.000.000	110.000.000	127.667.000	14.745.632
Fonds des routes	89.387.191	300.000.000	300.000.000	330.394.000	58.993.191
Fonds du rail	175.386.898	413.578.224	508.132.000	512.047.000	171.471.898
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.351.065	10.000.000	10.000.000	10.000.000	1.351.065

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds pour la loi de garantie	18.146.902	65.000.000	65.000.000	69.920.000	13.226.902
Fonds pour la promotion touristique	1.934.298	10.000.000	10.000.000	10.446.000	1.488.298
Fonds pour la réforme communale	18.338.785	4.000.000	4.000.000	4.000.000	18.338.785
Fonds social culturel	751.967	3.200.000	3.200.000	3.200.000	751.967
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	16.535.115	108.000.000	108.000.000	107.100.000	17.435.115
Fonds de l'innovation	16.033.956	120.000.000	120.000.000	108.592.000	27.441.956
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	13.995	450.000	450.000	450.000	13.995
Fonds spécial de soutien au développement du logement	31.681.640	216.725.000	216.725.000	247.886.000	520.640
TOTAL	1.304.211.885	5.780.247.929	7.070.140.523	7.235.861.300	1.138.491.108
Différence entre recettes et dépenses :			-165.720.777	-12,71%	

Source chiffres : projet de budget 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.4.6. Avoirs des fonds spéciaux

A souligner que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2015 à 2019 et selon les indications contenues dans le projet de budget 2021, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2020 à 2024.

Graphique 65 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2013-2024

Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.210 millions d'euros au 31 décembre 2019 (compte général provisoire 2019) à 1.138 millions d'euros au 31 décembre 2024, soit une baisse importante de l'ordre de 41%.

Les prévisions pour 2020 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 128,50 millions d'euros (-5,81%). Pour la période 2021 à 2024 des excédents de dépenses consécutifs sont attendus, à savoir 307,93 millions d'euros (-14,79%) pour l'année 2021, 193,04 millions d'euros (-10,88%) pour l'année 2022, 276,32 millions d'euros (-17,48%) pour l'année 2023 et 165,72 millions d'euros (-12,71%) pour l'année 2024.

5.4.7. Dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la circulaire budgétaire 2021, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées par un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs, ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipement) et le coût global revu aux prix de l'année en cours, ainsi qu'un plan de paiement reprenant en détail les années 2019 à 2024 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2019) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2024). Depuis 2021, les données sont à compléter par des précisions permettant de reconnaître les

dépenses en rapport avec les objectifs climatiques en indiquant les mesures relatives au PNEC.

De plus, la circulaire budgétaire de 2021 précise que « *les données reproduites aux annexes du projet de budget concernant les opérations sur fonds spéciaux devront comprendre toutes les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en pleine connaissance de cause, sur la politique gouvernementale en la matière.*

A cet effet les départements ministériels concernés voudront joindre à leurs demandes de crédits destinés à l'alimentation des fonds spéciaux les détails justificatifs qui sont spécifiés ci-après et qui sont à présenter séparément pour chacun des fonds spéciaux. »

La Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme ainsi que la référence au PNEC font défaut pour tous les fonds spéciaux. La Cour réitère donc sa remarque formulée dans ses récents avis sur les projets de budgets de l'Etat concernant l'exhaustivité des informations liées aux projets financés par le biais des fonds spéciaux.

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

- **Fonds de dotation globale des communes :**

La dépense globale (dépense effective en 2019 : 2.119,49 millions d'euros, dépense prévue pour 2021 : 2.000,03 millions d'euros) en faveur des 102 administrations locales est fournie, mais aucun détail par administration communale n'est présenté.

- **Fonds pour les monuments historiques :**

La dépense globale (dépense effective en 2019 : 13,73 millions d'euros, dépense prévue pour 2021 : 22,76 millions d'euros) et les dépenses des huit grandes catégories de dépenses à savoir châteaux et résidences, patrimoine féodal et fortifié, patrimoine industriel, patrimoine paysager, patrimoine religieux, patrimoine rural, sites archéologiques et subventions sont renseignées, cependant aucun détail par projet n'est repris dans le projet de budget.

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

La dépense globale (dépense prévue pour 2021 : 140,90 millions d'euros) et les dépenses des deux grandes catégories de dépenses à savoir aides à la pierre et pacte logement 2.0 sont renseignées. La Cour note que des informations complémentaires par projet de construction font défaut.

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

La dépense globale (dépense effective en 2019 : 18,20 millions d'euros, dépense prévue pour 2021 : 50,00 millions d'euros) et la dépense à charge des différents programmes quinquennaux d'équipement sportif (8^{ième}, 9^{ième}, 10^{ième} et 11^{ième}) ainsi que pour les travaux de modernisation ou bien de mise en conformité et pour la mise en place d'une banque de données sont fournies, mais le détail par projet de construction proprement dit fait défaut.

A titre d'exemple, la loi du 11 février 2014 autorise, à partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2017, le gouvernement à subventionner un dixième programme quinquennal d'équipement sportif jusqu'à concurrence d'un montant global de 100 millions d'euros. De plus, le ministre ayant les Sports dans ses attributions propose le nombre, le genre et la répartition sur le territoire du pays des projets susceptibles d'être subventionnés et ces projets, ainsi que les critères et modalités appliqués pour le subventionnement sont arrêtés par règlement grand-ducal. Par les règlements grand-ducaux du 4 juillet 2014 et du 14 octobre 2016 une liste de projets à subventionner dans le cadre du dixième programme quinquennal d'équipement sportif est retenue. La liste définitive comprend notamment deux centres sportifs, six halls multisports, cinq halls des sports, une piscine scolaire, une piscine scolaire avec hall des sports, une piscine extérieure, un centre national de karaté, un centre national d'escalade, un stade national de football et diverses interventions sur des terrains de football. La Cour note qu'aucun détail concernant ces différents projets n'a été publié au niveau du projet de budget.

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

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

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

La loi du 3 décembre 2010 a autorisé le gouvernement à participer au financement de la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'École Française de Luxembourg et pour le Lycée et Collège Vauban. Les dépenses engagées au titre de ce projet ne peuvent dépasser le montant de 126.640.000 euros et elles sont imputables à partir de l'exercice 2014 sur le Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

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

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

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

Le projet de loi 7613, voté le 21 octobre 2020, a autorisé le gouvernement à participer au financement du projet de construction de logements subventionnés au site dénommé « Elmen » mis en œuvre par la Société Nationale des Habitations à Bon Marché. Les dépenses engagées au titre de ce projet ne peuvent pas dépasser le montant de 76.000.000 millions d'euros et elles seront imputables sur le Fonds spécial de soutien au développement du logement.

5.4.8. Fonds climat et énergie

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

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

Il intervient dans les domaines suivants :

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

Le fonds intervient :

- 1. soit par l'achat ou la vente de crédits d'émission de gaz à effet de serre respectivement par leur transfert statistique entre pays ;*
- 2. soit par le financement ou le cofinancement des domaines visés sous les points 2 à 8, sous la forme :*
 - a) soit d'investissements ;*
 - b) soit d'études ou de conseils portant sur les modalités d'investissement ;*

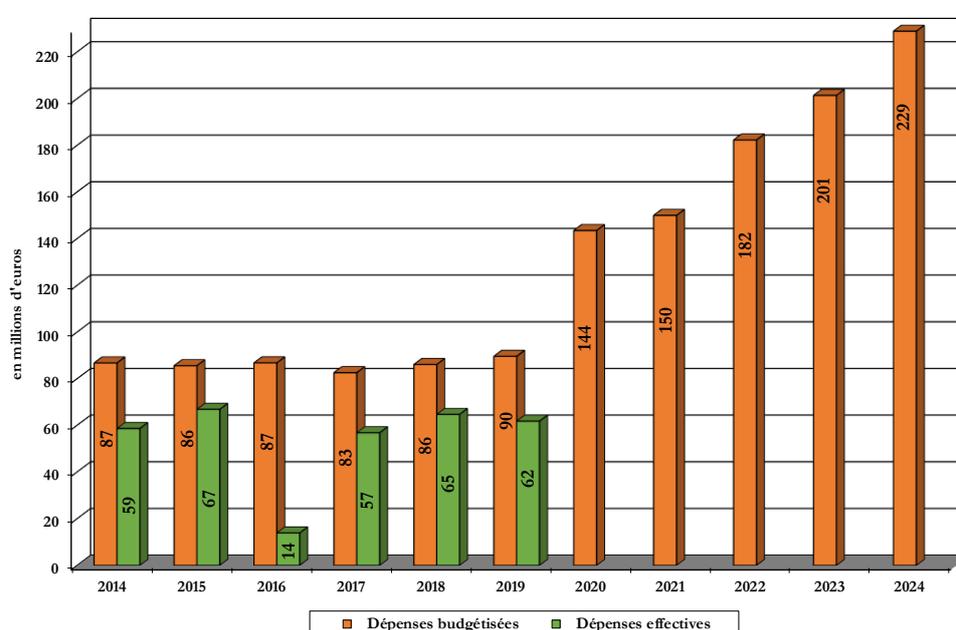
c) soit d'études ou de conseils portant sur la faisabilité et l'éligibilité d'activités de projet ;

d) soit d'études portant sur les potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'énergies renouvelables ;

e) soit de participation financière directe. »

Dans le graphique suivant, la Cour met en évidence les dépenses budgétisées du Fonds climat et énergie et les dépenses effectives de ce fonds spécial pour les exercices 2014 à 2024.

Graphique 66 : Evolution des dépenses du Fonds climat et énergie 2014-2024



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2014 à 2018, compte général provisoire 2019, projets de budget 2014 à 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

- **Exercice 2014 à 2019 – consommation budgétaire**

La Cour tient à rappeler qu'entre 2014 et 2019 au niveau des projets de loi sur les budgets de l'Etat, les dépenses prévues du fonds ont été diminuées de l'ordre de 30% pour tenir compte des moins-values pour retards et aléas de chantier.

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives du Fonds climat et énergie, il ressort du graphique ci-dessus qu'au courant des exercices 2014 à 2019, des dépenses totales à hauteur de 517 millions d'euros étaient prévues. Or, uniquement 323 millions d'euros ont été dépensés. Sur une période de six ans, la consommation budgétaire, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, est donc de l'ordre de 62,4%.

Pour cette période, la consommation budgétaire annuelle se situe entre 67% et 79%, hormis l'exercice 2016 où elle atteint un niveau de seulement 16%. L'écart le plus important entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives a donc été atteint en 2016, avec un budget non utilisé de 73 millions d'euros.

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

- **Exercice 2020 à 2024 – prévision budgétaire**

La Cour note que les dépenses budgétisées étaient quasiment stables en se situant entre 83 millions d'euros et 90 millions d'euros sur la période de 2014 à 2019.

Pour l'exercice 2020, la Cour constate une hausse significative des dépenses prévues du fonds spécial qui passe de 89,6 millions d'euros à 143,5 millions d'euros, soit une augmentation de 60%. Par après, les dépenses du fonds devraient continuer à croître sensiblement pour se chiffrer à 229 millions d'euros en 2024.

En comparant les prévisions des dépenses du fonds spécial pour les exercices 2020 à 2024 à la dépense effective réalisée en 2019, force est de constater que les dépenses devraient doubler en 2020 voire même quadrupler en 2024.

Ces augmentations budgétaires rejoignent les orientations politiques du projet de budget pour 2021, qui « a été élaboré conformément à la volonté du gouvernement de favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créative d'emplois par des investissements importants en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques. »

En effet, « le *Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) 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 énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le PNEC qui a été approuvé par le Gouvernement en conseil en date du 20 mai 2020 définit les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de CO₂, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique à l'horizon 2030. Les objectifs sont les suivants :*

- *réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% ;*
- *atteindre l'objectif d'efficacité énergétique de 44% ;*
- *arriver à une part de 25% d'énergies renouvelables. »*

Le PNEC énumère des mesures à réaliser d'ici 2030 qui sont axées sur cinq dimensions à savoir la décarbonisation, l'efficacité énergétique, la sécurité d'approvisionnement énergétique, le marché intérieur de l'énergie ainsi que la recherche, l'innovation et la compétitivité. Selon un premier aperçu des dépenses, élaboré dans le cadre du présent projet de budget, l'impact

financier du PNEC se chiffre à 1.066 millions d'euros en 2020 et 1.111 millions d'euros en 2021.

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

5.4.9. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure

Afin d'optimiser le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés directement par l'Etat et de renforcer les droits de participation et de contrôle de la Chambre des députés, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait arrêté en 2006 une procédure à suivre en matière de construction de grands projets d'infrastructure dépassant le seuil de 7,5 millions d'euros. En 2009, ce seuil a été levé à 10 millions d'euros.

Cette procédure a été intégrée dans le chapitre 3 concernant le « débat sur la politique financière et budgétaire » du règlement de la Chambre des députés. En ce qui concerne le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat l'article 108 dudit règlement précise :

- « (1) Tous les six mois, le Gouvernement présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la ou les commission(s) compétente(s).
- (2) Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.
- (3) Un nouveau projet de loi doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant. »

Actuellement, uniquement quatre entités déposent leurs bilans financiers à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. Il s'agit de l'Administration des bâtiments publics et l'Administration des ponts et chaussées qui expose semestriellement l'état d'avancement des grands projets d'infrastructure, de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ainsi que de l'établissement public Fonds Belval. Ces derniers présentent annuellement leur état financier des grands projets de construction.

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

La Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands projets de travaux publics soient adoptées. Pour les travaux tombant sous la responsabilité de l'Administration des bâtiments publics, la planification est arrêtée par le Conseil de gouvernement sur base d'un programme d'investissement pluriannuel périodiquement mis à jour et régulièrement présenté à la Chambre des députés. Ainsi, la Cour recommande au ministère de la Santé d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des grands projets d'investissement hospitaliers financés par l'Etat. »

En effet, la Cour est d'avis qu'un suivi rapproché est nécessaire pour les futurs projets d'envergure financés par le fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, comme par exemples la construction du « Südspidol » à Esch-sur-Alzette, dont la participation de l'Etat s'élève à 433.542.551 euros (indice 779,82), d'après la loi du 1^{er} août 2018 ou bien le nouveau bâtiment du CHL ainsi que la nouvelle tour du HRS au Kirchberg.

Par ailleurs, la Cour renvoie également à sa recommandation émise dans son rapport spécial sur la Défense datant des années 2015-2016 « pour ce qui est du suivi des projets pluriannuels d'investissement militaire, la Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands projets de travaux publics soient adoptées. Pour les travaux tombant sous la responsabilité de l'Administration des bâtiments publics, la planification est arrêtée par le Conseil de gouvernement sur base d'un programme d'investissement pluriannuel périodiquement mis à jour et régulièrement présenté à la Chambre des députés. Ainsi, la Cour recommande à la Direction de la défense d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des projets pluriannuels d'investissement militaire, comme l'acquisition de l'avion A400M. Cette manière de procéder est suivie notamment en Allemagne, où le « Bundesministerium der Verteidigung » publie des rapports biannuels concernant le suivi des investissements militaires. »

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

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

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

Ce constat doit être lu à la lumière de l'explosion des coûts relatifs au programme « Luxembourg Earth Observation System » (« LUXEOSys ») visant à mettre en place et opérer un système d'observation de la Terre. Le projet de loi 7542 portant modification de la loi du 14 août 2018 a autorisé le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre et a augmenté le plafond autorisé de la dépense du projet « LUXEOSys » de 170 millions d'euros à 309 millions d'euros (TVA non comprise).

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

Par ailleurs, la Cour note que ladite procédure concerne uniquement les projets d'infrastructure construits directement par l'Etat et n'englobe pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire de subventions. Afin de renforcer le contrôle parlementaire des projets d'envergure et vu l'importance des subventionnements de l'Etat, la Cour recommande d'appliquer également les dispositions de l'article 108 du règlement de la

Chambre des députés, à savoir l'établissement de bilans financiers, le réexamen par la Chambre des députés de tout changement important de programme de construction survenant après le vote de la loi et le traitement des dépassements financiers au :

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

Ce fonds spécial prend en charge les dépenses occasionnées pour la réalisation des études et l'exécution des travaux des projets concernant la sauvegarde de la qualité des eaux souterraines et superficielles, l'assainissement et l'épuration des eaux usées, la protection et la restauration des cours d'eau dans un état proche de la nature, la réduction des risques d'inondation et l'utilisation durable de l'eau, fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles.

La dépense effective en 2019 se chiffrait à 92,30 millions d'euros et la dépense prévue pour 2021 s'élève à 104,69 millions d'euros.

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

Par le biais de ce fonds sont financés la construction, l'extension, la modernisation, l'engagement, l'équipement, les études, les analyses et les plans dans l'intérêt des infrastructures, des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

La dépense effective en 2019 se chiffrait à 54,40 millions d'euros et la dépense prévue pour 2021 s'élève à 93,63 millions d'euros.

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

Par le biais de ce fonds sont financées les infrastructures socio-familiales des services gérés par les organismes conventionnés et/ou dûment agréés par le ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région ou le ministre de l'Egalité des Chances conformément aux dispositions de la loi réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

La dépense effective en 2019 se chiffrait à 36,11 millions d'euros et la dépense prévue pour 2021 s'élève à 40,18 millions d'euros.

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

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

La dépense prévue pour 2021 s'élève à 140,90 millions d'euros.

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

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

La dépense effective en 2019 se chiffrait à 18,20 millions d'euros et la dépense prévue pour 2021 s'élève à 50 millions d'euros.

- **Fonds pour les monuments historiques :**

Ce fonds spécial prend en charge les dépenses d'investissement à réaliser par l'Etat et les subventions en capital allouées par l'Etat dans l'intérêt de la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg.

La dépense effective en 2019 se chiffrait à 13,73 millions d'euros et la dépense prévue pour 2021 s'élève à 22,76 millions d'euros.

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

6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 20 juillet 2020

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

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

D'après le Conseil, « les Etats membres et l'Union devraient travailler de concert afin de préparer les mesures nécessaires pour permettre de revenir à un fonctionnement normal de nos sociétés et de nos économies et à une croissance durable, en y intégrant notamment la transformation écologique et numérique, et en tirant les enseignements de la crise. »

Fin avril, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme et son programme de stabilité pour 2020. Selon le Conseil, « par rapport aux prévisions du printemps 2020 de la Commission, le programme de stabilité pour 2020 repose sur des hypothèses plus prudentes tant pour les recettes que pour les dépenses. »

Le Conseil rend attentif au fait que, malgré que le Luxembourg possède l'un des systèmes de santé les plus performants de l'Union, le système est bien au-dessus du seuil critique de vulnérabilité (selon l'indicateur de l'Organisation mondiale de la santé) étant donné que notamment 49% des médecins et 62% des personnels de santé sont des professionnels non luxembourgeois. En outre le départ à la retraite d'entre 59 et 69% du personnel médical serait prévu au cours des 15 prochaines années.

Si les recommandations par pays de 2020 « portent principalement sur les mesures à prendre pour atténuer les répercussions socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et faciliter la reprise économique, les recommandations par pays de 2019 envisageaient également des réformes essentielles pour surmonter les difficultés structurelles à moyen et long terme. (...) L'ensemble des recommandations par pays de 2019 devraient être prises en considération pour la programmation stratégique du financement de la politique de cohésion après 2020, y

compris en ce qui concerne les mesures d'atténuation et les stratégies de sortie de la crise actuelle. »

En ce qui concerne le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et le programme de stabilité du Luxembourg pour 2020, le Conseil de l'Union européenne a arrêté le 20 juillet 2020 quatre recommandations. Il « recommande que le Luxembourg s'attache, en 2020 et 2021 :

1. à prendre toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra ; lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en renforçant les investissements ; à renforcer la résilience du système de santé en garantissant une disponibilité appropriée des personnels de santé ; à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne ;
2. à atténuer les répercussions de la crise liée à la COVID-19 sur le plan de l'emploi, en accordant une attention particulière aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur le marché du travail ;
3. à assurer la mise en œuvre efficace des mesures de soutien à la trésorerie des entreprises, en particulier les PME et les travailleurs indépendants ; à accélérer des projets d'investissement public arrivés à maturité et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise économique ; à orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propres et efficaces d'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie ; à favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises ;
4. à assurer une surveillance et une mise en œuvre efficaces du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux en ce qui concerne les professionnels prestataires de services aux sociétés et aux fiducies et de services d'investissement ; à renforcer les efforts consentis pour se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements à l'étranger. »

(Journal officiel de l'Union européenne 2020/C 282/101)

6.2. Déficit public

Par la loi du 29 mars 2013 a été approuvé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Par ce traité, « les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union

européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ». Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%, cette limite peut être relevée à 1% du PIB.

Pareils engagements européens ont été transposés en droit national par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Selon l'accord de coalition du gouvernement issu des élections du 14 octobre 2018, « dans un souci de continuité et afin de lui permettre de poursuivre une politique budgétaire responsable et conforme aux règles du PSC (pacte de stabilité et de croissance), le gouvernement s'engage à maintenir les objectifs suivants :

- *respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), tout au long de la période de législature ;*
- *veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB. »*

En ce qui concerne l'OMT, l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2019 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 dispose que, « pour 2019, l'objectif budgétaire à moyen terme (des administrations publiques) est fixé à -0,5 pour cent du produit intérieur brut. Pour la période 2020 à 2023, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. »

Le projet de loi 7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 reprend ces clauses en disposant en son article premier que « pour la période 2020 à 2024, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. » (page 83*)

L'exposé des motifs précise cependant qu'« en raison de l'activation de la clause pour récession économique sévère suite à l'avènement de la crise du COVID-19, le Luxembourg est exempt de l'obligation de respecter l'OMT en 2020 et en 2021 (au moins). A l'image de la décision au plan européen, les circonstances actuelles justifient également l'invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale. » « La clause dérogatoire générale permet aux Etats membres de prendre les mesures budgétaires appropriées pour faire face à une situation exceptionnelle, dans le respect des procédures préventive et corrective du pacte de stabilité et de croissance. »

D'après l'article 3 du projet de loi 7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024, l'évolution du solde structurel serait la suivante :

Tableau 67 : Evolution du solde structurel en % du PIB

	2020	2021	2022	2023	2024
Solde structurel (en % du PIB)	-4,5%	-1,7%	-1,5%	-1,0%	-0,9%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près)

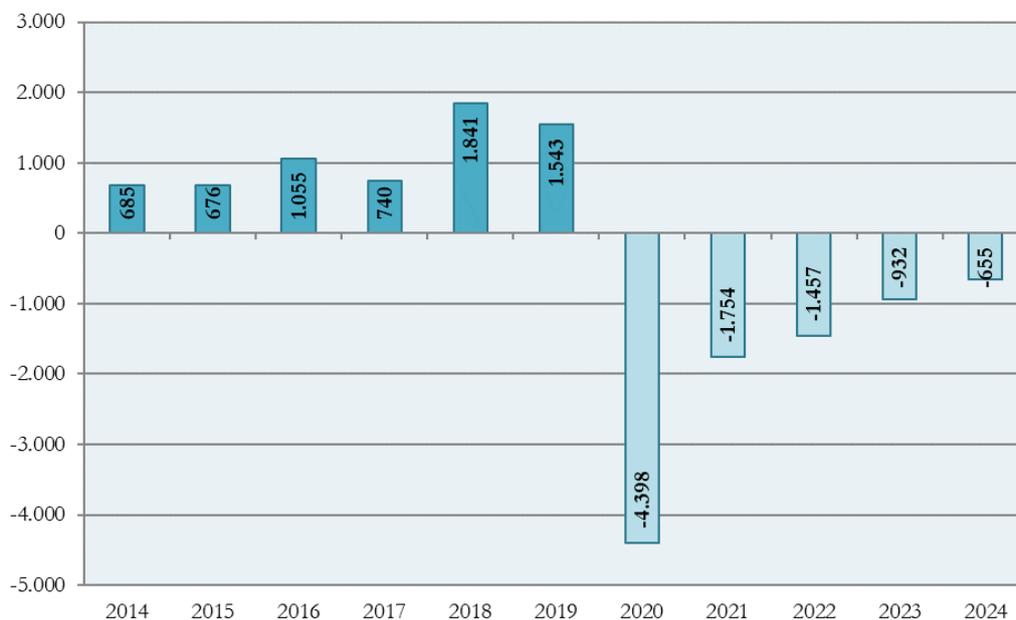
Tout au long de la période considérée, l'OMT resterait ainsi en-dessous de l'objectif fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut.

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2014 à 2024 est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 68 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

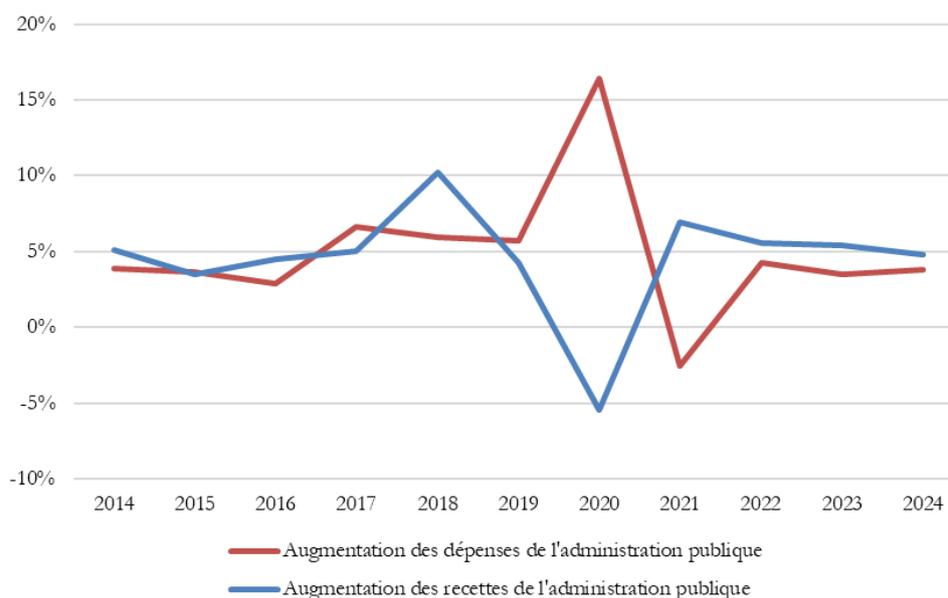
Graphique 69 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les exercices 2018 et 2019 ont connu des résultats exceptionnels avec des surplus de 1,8 respectivement 1,5 milliards d'euros (3,1% respectivement 2,4% du PIB). En 2020 cependant, la crise sanitaire se solderait par un déficit de l'administration publique de 4,4 milliards d'euros (-7,4% du PIB). Ce déficit diminuerait en 2021 pour atteindre encore 1,8 milliards d'euros (-2,7% du PIB). Par après, la programmation pluriannuelle table sur une diminution progressive du déficit aboutissant à un résultat de -0,7 milliard d'euros en 2024 (-0,9% du PIB).

Sur la période de 2014 à 2019, les progressions des recettes et des dépenses de l'administration publique ont été du même ordre de grandeur sauf pour 2018 où les recettes ont augmenté plus rapidement que les dépenses de l'administration publique (+10,3% au niveau des recettes et +6,0% au niveau des dépenses). L'explosion des dépenses en 2020 résulte d'une augmentation des dépenses de l'administration publique de +16,4% alors que les recettes diminuent en 2020 (-5,5% en 2020). Cette situation s'inverserait en 2021 où les recettes augmentent de 6,9% et les dépenses diminuent de 2,5%. Par après, la programmation pluriannuelle table sur une croissance des recettes légèrement supérieure à celle des dépenses pour la période 2022 à 2024.

Graphique 70 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2014-2024)

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 71 : Soldes 2014-2024

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2014	684,8	1,4	-147,4	-0,3	142,7	0,3	689,5	1,4

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2015	676,0	1,3	-244,9	-0,5	159,9	0,3	761,0	1,5
2016	1.054,7	1,9	-42,5	-0,1	137,1	0,2	960,1	1,7
2017	740,2	1,3	-339,0	-0,6	81,2	0,1	998,0	1,8
2018	1.841,4	3,1	527,9	0,9	239,3	0,4	1.074,2	1,8
2019	1.542,7	2,4	59,8	0,1	286,4	0,5	1.196,5	1,9
2020	-4.398,0	-7,4	-5.079,0	-8,6	-213,0	-0,4	895,0	1,5
2021	-1.754,0	-2,7	-2.511,0	-3,9	2,0	0,0	755,0	1,2
2022	-1.457,0	-2,2	-2.250,0	-3,3	8,0	0,0	784,0	1,2
2023	-932,0	-1,3	-1.661,0	-2,3	9,0	0,0	720,0	1,0
2024	-655,0	-0,9	-1.307,0	-1,8	12,0	0,0	640,0	0,9

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'administration publique a présenté un solde positif tout au long de la période 2014 à 2019, atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.841,4 millions d'euros. La crise sanitaire a pour conséquence un énorme déficit de 4.398,0 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Ce déficit diminuerait progressivement au cours des exercices ultérieurs pour atteindre encore 655 millions d'euros en 2024. A noter que la situation financière de l'administration publique est fortement caractérisée par le déficit réalisé au niveau de l'administration centrale (déficit cumulé de l'administration centrale de 2020 à 2024 : 12.808 millions d'euros).

Les résultats réalisés au niveau de l'administration centrale s'expliquent, entre autres, par les transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale.

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

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

Tableau 72 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2015	2016	2017	2018	2019
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-3,0	-2,0	-1,0	-0,9	-0,7
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	2015	2016	2017	2018	2019
Sécurité sociale (solde)	3,0	2,0	1,0	0,9	0,7
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-4.944,0	-5.019,3	-5.432,1	-5.782,8	-6.051,7
Administrations locales (solde)	998,1	1.041,2	1.124,9	1.239,9	1.293,1
Sécurité sociale (solde)	3.945,9	3.978,0	4.307,2	4.542,9	4.758,6
Transferts en capital (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-200,8	-198,8	-135,1	-107,9	-154,0
Administrations locales (solde)	189,0	204,9	218,8	216,1	235,8
Sécurité sociale (solde)	11,8	-6,1	-83,7	-108,2	-81,8
Total des transferts (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.147,9	-5.220,1	-5.568,3	-5.891,6	-6.206,4
Administrations locales (solde)	1.187,1	1.246,1	1.343,8	1.456,1	1.528,9
Sécurité sociale (solde)	3.960,8	3.974,0	4.224,5	4.435,5	4.677,5

Source chiffres : Statec (octobre 2020) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2019, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 75,3% (4.677,5 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 24,7% (1.528,9 millions d'euros) à destination des administrations locales.

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

En 2019, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 4.677,5 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce transfert est réalisé notamment de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.866,1 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	1.570,5 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.184,4 millions d'euros

6.3 Dépenses d'investissement

6.3.1. Aperçu global

Selon l'accord de coalition 2018-2023, « le Gouvernement poursuivra un rythme d'investissement ambitieux pour améliorer encore les infrastructures et la qualité de vie. Ainsi, il maintiendra les investissements nécessaires à un développement qualitatif, conformément aux priorités politiques exposées dans cet accord de coalition. »

Dans la 21^e actualisation du 29 avril 2020 concernant le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2020-2021, le gouvernement a notamment mis l'accent de sa politique budgétaire au cours des prochaines années sur le maintien des investissements publics à un niveau élevé.

« Alors que l'écroulement des activités en 2020 aurait certes un impact sur les investissements, la baisse du taux de croissance de la formation de capital brute de 4,0% en 2019 à 2,7% en 2020 paraît limitée. Cette stabilité témoigne de la volonté continue du Gouvernement de promouvoir les investissements à tous les niveaux. »

Concernant l'impact financier lié des mesures dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, il y a lieu de préciser que les investissements publics supplémentaires s'élèvent à 194 millions d'euros, dont une grande partie résulte de l'acquisition de matériel médical, la mise en place de centres de traitement et de l'augmentation des capacités des infrastructures sanitaires. Ces dépenses « en matière de gestion de crise sanitaire sont attribuées au Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN) à qui revient la mission primaire d'assurer constamment et en toute circonstance la protection de la nation contre d'éventuelles menaces qui pourraient porter gravement atteinte à la sécurité de la population. » En faisant abstraction des mesures COVID-19, les investissements publics sont estimés poursuivre la même évolution que celle retenue au Budget 2020.

Pour l'exercice 2021, « conformément à la volonté du Gouvernement d'assurer un retour à une croissance qualitative, les investissements publics sont maintenus à un niveau élevé et progresseraient même de 6,3% par rapport à 2020. »

A moyen terme « le Gouvernement veillera à ce que les jalons soient posés en faveur d'une croissance qualitative et créatrice d'emplois, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques, et en poursuivant notamment une politique d'investissement ambitieuse. »

A ces propos, le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 20 juillet 2020 que le Luxembourg s'attache en 2020 et 2021 « à accélérer des projets d'investissement public arrivés à maturité et à promouvoir les investissements privés pour favoriser la reprise

économique, à orienter les investissements vers la transition verte et numérique, en particulier vers les transports et les bâtiments durables, la production et l'utilisation propres et efficaces de l'énergie, pour contribuer ainsi à une décarbonation progressive de l'économie, à favoriser l'innovation et la numérisation, en particulier dans le secteur des entreprises. »

Lors de la déclaration du gouvernement du 13 octobre 2020 sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier Ministre a annoncé « de garder les investissements à un niveau élevé et même de les augmenter encore dans l'intérêt des générations présente et future. »

« Jusqu'en 2020, pendant des années l'investissement s'élevait à environ 3,7% du PIB, en 2021, il augmentera à 4,3% du PIB, soit à plus de 2,7 milliards d'euros. »

Dans le projet de budget sous rubrique, le gouvernement précise que « le projet de budget pour 2021 a été élaboré conformément à la volonté du Gouvernement de favoriser un retour rapide à une croissance qualitative et créative d'emplois par des investissements importants en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques. »

Un des accents politiques du projet de budget pour 2021 est la mise en œuvre d'une politique d'investissement ambitieuse et « au cours des prochaines années, le Gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. »

Une croissance très importante des dépenses d'investissement de l'administration centrale entre 2019 et 2020 est à relever et une décroissance importante entre 2020 et 2021. « La cause de cette évolution atypique trouve son origine d'un côté dans la crise sanitaire et de l'autre côté dans la comptabilisation de l'avion militaire en 2020. »

« Sur la période 2015-2021 le taux de croissance moyen des investissements s'élève à +6,7%, ce qui représente 4,1% en moyenne en termes de PIB sur la période. Pour l'exercice 2021, l'effort de relance est bien visible. En effet, 2021 est caractérisé par des investissements importants de l'ordre de 4,3% du PIB, ce qui présente un taux nettement supérieur au taux moyen de 3,7% sur la période 2015-2019. »

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

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

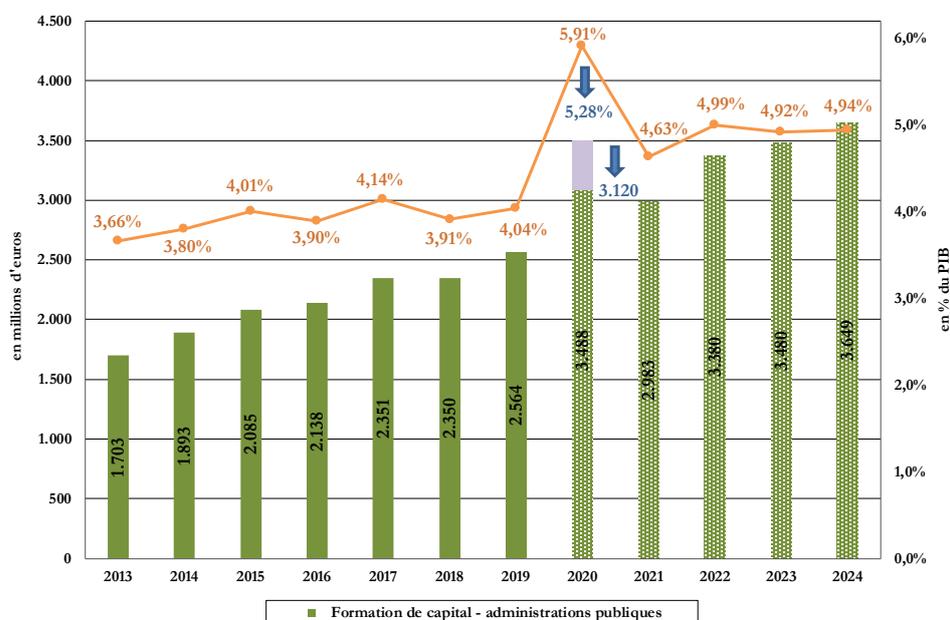
La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

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

Par objets de valeur, il faut entendre des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation, qui, dans des conditions normales, ne se détériorent pas (physiquement) avec le temps et qui sont acquis et détenus pour servir de réserve de valeur.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2013 à 2024, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2020 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Graphique 73 : Evolution de la formation de capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2020, projet de loi 7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 9,10% par rapport à 2018 pour atteindre 2.564 millions d'euros, soit 4,04% par rapport au PIB.

En comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (2.593 millions d'euros) et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (2.619 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives concordent avec les prévisions.

Pour l'exercice 2020, il y a lieu de relever que les investissements directs de l'administration publique connaîtraient une forte croissance de 36,05%, soit 924 millions d'euros, par rapport à 2019 et afficheraient 3.488 millions d'euros ou bien 5,91% par rapport au PIB. Cette hausse exceptionnelle s'explique d'un côté par la comptabilisation d'un montant de quelque 200 millions d'euros suite à la livraison de l'avion militaire A400M et de l'autre côté par les mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19 (168 millions d'euros). En faisant abstraction de ces dépenses exceptionnelles, les investissements directs s'élèveront à 3.120 millions d'euros ou bien 5,28% par rapport au PIB.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2021, une chute des investissements directs en valeur (2.983 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,63%) est escomptée. Même en négligeant les dépenses exceptionnelles effectuées en 2020, une baisse des investissements directs de l'ordre de 137 millions d'euros ou bien 0,65% par rapport au PIB est prévue.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2013 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière quasi continue en valeur absolue, sauf en 2021, pour atteindre un niveau record de 3.649 millions d'euros en 2024. Pour l'exercice 2022, une croissance importante des investissements directs (13,30%) est escomptée, compte tenu notamment de la réception et de la comptabilisation du satellite militaire (204 millions d'euros).

Par rapport au PIB, la formation de capital effective s'est établie autour de 4% pour les exercices budgétaires 2015 à 2019. Elle augmenterait en 2020, diminuerait à nouveau en 2021 et les prévisions pour les années 2022 à 2024 se stabiliseraient entre 4,92% et 4,99% du PIB.

6.3.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien « les transferts en capital » exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation sans contrepartie d'une dette par un créancier.

Par transfert en capital en espèces, il faut entendre le transfert d'un montant en espèces, soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou des actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou des actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie (bénéficiaire) est souvent obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert.

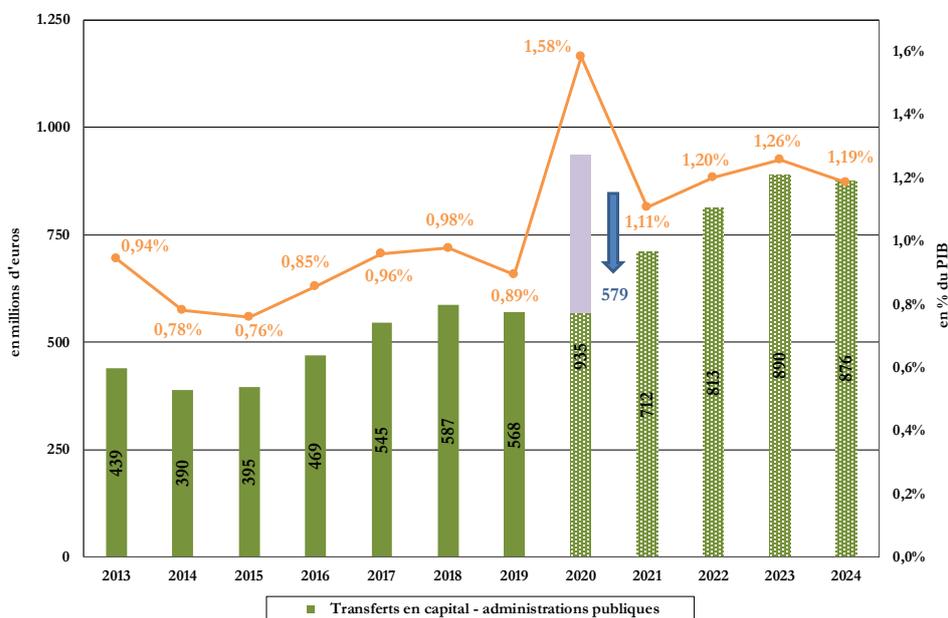
Les transferts en capital se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération.

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

Les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux administrations locales.

Il s'agit donc des subventions en capital de l'Etat en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2013 à 2024, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2020 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Graphique 74 : Evolution des transferts en capital - administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2020, projet de loi 7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont diminué de 3,30% par rapport à 2018 pour atteindre 568 millions d'euros, soit 0,89% par rapport au PIB.

En comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (728 millions d'euros) et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022 (747 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont sensiblement inférieures aux prévisions (161 millions d'euros (22%)/180 millions d'euros (24%)).

Pour l'exercice 2020, il y a lieu de relever que les investissements indirects de l'administration publique connaîtraient une croissance exceptionnelle de 367 millions d'euros, soit 64,64% par rapport à 2019 et afficheraient 935 millions d'euros, soit 1,58% par rapport au PIB. Cette hausse exceptionnelle s'explique par les mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19 (356 millions d'euros). En faisant abstraction de ces dépenses, les investissements indirects s'élèveront à 579 millions d'euros ou bien 0,98% par rapport au PIB.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2014 à 2023, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur, sauf pour 2019, et qu'ils atteindraient un niveau record de 890 millions d'euros en 2023.

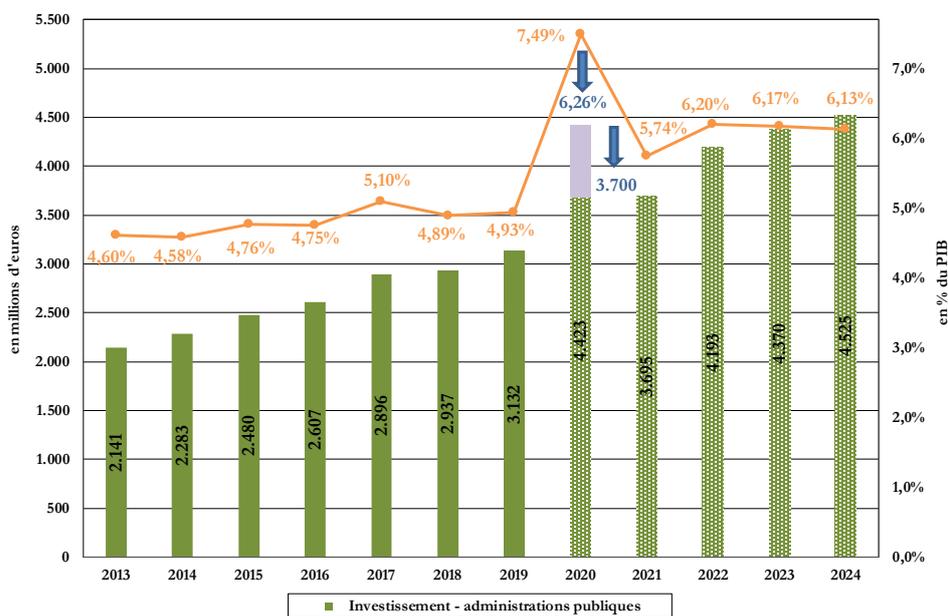
En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2023, hormis l'exercice 2019. Les prévisions pour les années 2022 à 2024 se stabiliseraient entre 1,19% et 1,26% du PIB.

6.3.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ». Elles représentent environ 13% des dépenses totales de l'administration publique.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2013 à 2024, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2020 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024.

Graphique 75 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2020, projet de loi 7667 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020 - 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2019, l'augmentation par rapport à 2018 de 9,10% au niveau de l'investissement direct et la décroissance de 3,30% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une augmentation de 6,62% des dépenses d'investissement de l'Etat, qui affichent 3.132 millions d'euros en 2019, soit 4,93% par rapport au PIB.

En comparant les dépenses d'investissement effectives de l'Etat aux prévisions des deux derniers projets de loi relatifs aux programmations financières pluriannuelles, la Cour note que les dépenses effectives sont inférieures aux prévisions de l'ordre de 6%, soit environ 200 millions d'euros.

Pour l'exercice 2020, il y a lieu de relever que les investissements globaux de l'administration publique prévus pour 2020 connaîtraient une forte croissance de 41,23%, soit 1.291 millions d'euros, par rapport à 2019 et afficheraient 4.423 millions d'euros ou bien 7,49% par rapport au PIB. Hors l'avion militaire (200 millions d'euros) et hors mesures de lutte contre la crise sanitaire du COVID-19 (524 millions d'euros), les dépenses d'investissement de l'Etat s'élèveraient à 3.700 millions d'euros ou bien 6,26% par rapport au PIB.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2021 une baisse des investissements globaux en valeur (3.695 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (5,74%) est escomptée. Même en négligeant les dépenses exceptionnelles effectuées en 2020, une décroissance des investissements globaux de l'ordre de 0,52% par rapport au PIB est prévue.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2013 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2013, l'investissement de l'administration publique augmenterait de manière continue en valeur absolue, hormis l'exercice 2021, pour atteindre 4.525 millions d'euros en 2024. Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB se stabiliserait aux alentours de 6,15% pour les exercices 2022 à 2024.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 19 novembre 2020.

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,
s. Isabelle Nicolay

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

