

2015

Rapport général de la Cour des comptes
sur le projet de loi portant règlement du
compte général de l'Etat de l'exercice 2015



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

INTRODUCTION	7
I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	9
1 Compte général 2015 suivant la législation nationale	9
1.1 Situation globale de l'exécution du budget 2015.....	9
1.1.1 Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2015.....	9
1.1.2 Situation globale de l'exécution du budget 2015.....	10
1.2 Recettes du budget 2015.....	13
1.3 Dépenses du budget 2015.....	17
1.4 Budget pour ordre.....	18
1.5 Fonds spéciaux.....	21
1.5.1 Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	22
1.5.2 Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat.....	24
1.5.3 Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat.....	27
1.6 Mesures de restructuration budgétaire et exécution du « Paquet pour l'avenir »32	
1.6.1 Remarques préliminaires : les objectifs du Gouvernement.....	32
1.6.2 Evaluation et suivi des 258 mesures du « Paquet pour l'avenir ».....	32
1.6.3 Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire.....	33
2 Compte général suivant SEC 2010	37
2.1 Déficit public consolidé de l'administration publique.....	37
2.1.1 Solde financier de l'administration publique (2010-2020).....	38
2.1.2 Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2010-2020).....	41
2.1.3 La situation des administrations de sécurité sociale.....	42
2.2 Dette publique consolidée de l'administration publique.....	46
2.2.1 Considérations générales.....	46
2.2.2 Evolution de la dette publique.....	47
2.3 Investissements directs de l'administration publique.....	49
3 17^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance : Objectif budgétaire à moyen terme	53
3.1 Cadre légal.....	53
3.1.1 Pacte de stabilité et de croissance.....	53
3.1.2 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne.....	54



Table des matières - suite

3.1.3 Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.....	55
3.1.4 17 ^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2016-2020.....	56
3.1.5 Programme gouvernemental de décembre 2013.....	56
3.2 Quel objectif à moyen terme pour le Luxembourg ?.....	57
3.2.1 Méthode de calcul du solde structurel.....	57
3.2.2 Diminution de l'OMT par les instances européennes.....	57
3.2.2.1 Rapport sur le vieillissement de la population 2015.....	57
3.2.2.2 Particularités de l'économie luxembourgeoise.....	58
3.2.2.3 Les risques liés à l'abaissement de l'OMT.....	59
3.2.2.4 Considérations sociales et environnementales.....	61
II. LA REPONSE DU GOUVERNEMENT.....	65
Prise de position du ministère des Finances.....	65
Annexe à la prise de position du ministère des Finances.....	67



INTRODUCTION

Suivant l'article 5 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour « établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport peut également porter sur des constatations et recommandations relatives à des exercices budgétaires antérieurs. Il est transmis à la Chambre des députés, accompagné des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné. »

A noter que la Cour des comptes a reçu, en date du 17 juin 2016, communication du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, tel qu'approuvé par le Conseil de gouvernement dans sa séance du 27 mai 2016.

Le présent rapport général portant sur l'exercice 2015 comporte essentiellement trois volets différents :

- une analyse du résultat de l'exercice budgétaire 2015 selon la législation nationale ;
- une analyse des dépenses et des recettes de l'exercice 2015 d'après les règles et concepts du système européen des comptes (SEC 2010) et en prenant notamment en considération la situation financière de l'administration publique ;
- une analyse du résultat de l'exercice budgétaire 2015 dans une optique pluriannuelle. En effet, la Cour estime qu'une analyse de la situation financière d'une année budgétaire particulière n'a que très peu de pertinence dans une optique de soutenabilité à long terme des finances publiques. Partant, la Cour a passé en revue les éléments clés de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020, arrêtée en date du 29 avril 2016, et la recommandation de recommandation du Conseil du 18 mai 2016 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016.

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1 Compte général 2015 suivant la législation nationale

1.1 Situation globale de l'exécution du budget 2015

1.1.1 Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2015

Suivant l'article 10, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le compte général de l'Etat « porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget ». Le compte général de l'exercice 2015 se solde par un résultat négatif au budget des recettes et des dépenses et le budget pour ordre affiche également un solde négatif.

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-672.550.427,75
I.	Recettes	12.818.774.906,55
II.	Dépenses	13.279.500.499,36
III.	Excédent de dépenses	460.725.592,81
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.133.276.020,56

B. Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	18.507.534,75
I.	Recettes pour ordre	6.274.179.401,83
II.	Dépenses pour ordre	6.299.352.590,25
III.	Excédent de dépenses pour ordre	25.173.188,42
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	-6.665.653,67

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

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.725.776.418,57
I.	Recettes	4.182.946.368,57
II.	Dépenses	4.392.647.297,19
III.	Excédent de dépenses	209.700.928,62
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.516.075.489,95

L'exercice 2015 dégage un résultat négatif de 460.725.592,81 euros. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs, le report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital, repris au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à -1.133.276.020,56 euros.

1.1.2 Situation globale de l'exécution du budget 2015

A relever que le budget voté de l'exercice 2015, tel qu'il fut arrêté par la loi du 19 décembre 2014, a été rectifié par la loi du 31 mai 2015 en insérant une disposition en matière d'assurance maladie dans la loi budgétaire.

Par rapport au budget modifié de l'Etat de l'exercice 2015, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2015 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 1 : Budget et compte 2015

	Budget définitif 2015	Compte général 2015	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	12.304.543.548,00	12.614.842.807,93	310.299.259,93	2,52%
- en capital	73.043.900,00	203.932.098,62	130.888.198,62	179,19%
Total recettes (1)	12.377.587.448,00	12.818.774.906,55	441.187.458,55	3,56%
Dépenses				
- courantes	11.824.099.971,00	11.753.069.004,81	-71.030.966,19	-0,60%
- en capital	1.121.831.035,00	1.526.431.494,55	404.600.459,55	36,07%
Total dépenses (2)	12.945.931.006,00	13.279.500.499,36	333.569.493,36	2,58%
Excédent de dépenses (2) - (1)	-568.343.558,00	-460.725.592,81	107.617.965,19	

Source chiffres : budget de l'Etat 2015, compte général 2015 ; tableau : Cour des comptes

Le compte général de l'exercice 2015 est clôturé avec un excédent de dépenses de 460,73 millions d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un déficit de 568,34 millions d'euros.

Cette différence s'explique par l'augmentation significative des recettes en capital qui passent de 73,04 millions d'euros à 203,93 millions d'euros. Il s'agit des recettes supplémentaires en provenance de la vente de bâtiments à l'intérieur du secteur de l'administration publique (article 94.1.76.040, budget : 1.500.000 euros, compte : 91.425.635 euros) et de la vente de participations de l'Etat (article : 95.1.86.030, budget : 1.000 euros, compte : 29.671.337,29 euros).

Le tableau ci-après reproduit le détail des variations des recettes en comparant le budget 2015 au compte 2015 suivant la classification comptable.

Tableau 2 : Recettes budget 2015 et compte 2015

Code	Classes de comptes	Budget 2015	Compte 2015	Différence montant	Différence
10	Recettes non ventilées	7.175.100,00	18.478.229,25	11.303.129,25	157,53%
11	Remboursements de dépenses de personnel	22.030.200,00	55.316.449,11	33.286.249,11	151,09%
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	2.321.600,00	1.146.789,27	-1.174.810,73	-50,60%
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.410.000,00	2.082.311,01	-327.688,99	-13,60%
16	Vente de biens non durables et de services	105.026.600,00	147.102.994,18	42.076.394,18	40,06%
17	Vente de biens militaires durables	200,00	0,00	-200,00	-100,00%
26	Intérêts de créances	3.000.000,00	2.614.747,27	-385.252,73	-12,84%
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
28	Autres produits du patrimoine	192.769.726,00	206.765.778,95	13.996.052,95	7,26%
29	Intérêts imputés en crédit	200.000,00	383.746,15	183.746,15	91,87%
36	Impôts indirects et prélèvements	5.098.328.600,00	5.288.426.651,47	190.098.051,47	3,73%
37	Impôts directs	6.827.181.405,00	6.826.011.365,29	-1.170.039,71	-0,02%
38	Autres transferts de revenus	38.054.517,00	47.923.956,65	9.869.439,65	25,94%
39	Transfert de revenus à l'étranger	5.467.500,00	7.836.201,66	2.368.701,66	43,32%
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	550.100,00	10.825.427,67	10.275.327,67	1.867,90%
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	7.100.000,00	9.128.850,06	2.028.850,06	28,58%
56	Impôts en capital	60.000.100,00	70.777.059,47	10.776.959,47	17,96%
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	70.000,00	152.192,68	82.192,68	117,42%
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	450.200,00	1.156.070,00	705.870,00	156,79%
59	Transferts en capital à l'étranger	450.000,00	0,00	-450.000,00	-100,00%
63	Remboursements de transferts de capitaux aux administrations publiques locales	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
76	Vente de terrains et bâtiments	4.500.000,00	92.014.119,89	87.514.119,89	1.944,76%
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	500.000,00	922.945,65	422.945,65	84,59%
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	100,00	0,00	-100,00	-100,00%
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	1.000,00	29.671.337,29	29.670.337,29	2.967.033,73%
96	Produits des emprunts publics consolidés	300,00	37.683,58	37.383,58	12.461,19%
		12.377.587.448,00	12.818.774.906,55	441.187.458,55	3,56%

Le tableau trois prend en considération les différences entre les dépenses du budget 2015 et le compte 2015 (toujours selon la classification comptable).

Tableau 3 : Dépenses budget 2015 et compte 2015

Code	Classes de comptes	Budget 2015	Compte 2015	Différence montant	Différence
10	Dépenses non ventilées	54.099.070,00	52.193.864,22	-1.905.205,78	-3,52%
11	Salaires et charges sociales	2.391.068.406,00	2.354.635.542,36	-36.432.863,64	-1,52%
12	Achat de biens non durables et de services	445.467.642,00	392.827.071,19	-52.640.570,81	-11,82%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21.721.783,00	21.172.595,45	-549.187,55	-2,53%
21	Intérêts de la dette publique	215.000.000,00	215.000.000,00	0,00	0,00%
23	Intérêts imputés en débit	375.100,00	3.089.671,32	2.714.571,32	723,69%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	882.588,00	782.110,41	-100.477,59	-11,38%
31	Subventions d'exploitation	405.081.415,00	532.572.454,09	127.491.039,09	31,47%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	277.896.092,00	272.213.149,50	-5.682.942,50	-2,04%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	331.439.511,00	432.641.074,88	101.201.563,88	30,53%
34	Transferts de revenus aux ménages	486.507.766,00	485.619.356,71	-888.409,29	-0,18%
35	Transferts de revenus à l'étranger	166.972.977,00	159.195.299,16	-7.777.677,84	-4,66%
37	Impôts directs non ventilés	950.000,00	1.428.653,00	478.653,00	50,38%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	624.585.170,00	652.184.695,95	27.599.525,95	4,42%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	4.247.611.455,00	3.993.615.122,45	-253.996.332,55	-5,98%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102.619.629,00	168.501.620,97	65.881.991,97	64,20%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	86.383.823,00	85.483.815,23	-900.007,77	-1,04%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	54.409.016,00	44.497.860,43	-9.911.155,57	-18,22%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	7.627.605,00	3.464.153,25	-4.163.451,75	-54,58%
53	Transferts de capitaux aux ménages	37.726.000,00	48.966.642,81	11.240.642,81	29,80%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	16.071.123,00	14.769.128,24	-1.301.994,76	-8,10%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	19.264.815,00	19.264.715,00	-100,00	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	90.752.075,00	70.935.786,89	-19.816.288,11	-21,84%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	18.845.000,00	104.030.569,99	85.185.569,99	452,03%
72	Construction de bâtiments	15.264.010,00	9.852.290,73	-5.411.719,27	-35,45%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	77.742.100,00	32.562.190,09	-45.179.909,91	-58,12%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	62.668.521,00	61.053.108,75	-1.615.412,25	-2,58%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	1.000.600,00	31.519.554,00	30.518.954,00	3050,07%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	26.083.670,00	25.112.039,29	-971.630,71	-3,73%
91	Remboursement de la dette publique	200,00	0,00	-200,00	-100,00%
93	Dotations de fonds de réserve	2.659.813.844,00	2.990.316.363,00	330.502.519,00	12,43%
		12.945.931.006,00	13.279.500.499,36	333.569.493,36	2,58%

Source chiffres : budget de l'Etat 2015, compte général 2015 ; tableau : Cour des comptes

1.2 Recettes du budget 2015

Le compte général pour l'exercice 2015 comprend des recettes courantes de 12.614.842.807,93 euros et des recettes en capital de 203.932.098,62 euros, soit des recettes totales de 12.818.774.906,55 euros. Les recettes totales effectives dépassent les prévisions du budget définitif de 441.187.458,55 euros, soit un écart de 3,56%. Au niveau des recettes en capital la plus-value se chiffre à 130.888.198,62 euros (179,19%) et concernant les recettes courantes la plus-value se chiffre à 310.299.259,93 euros (2,52%).

La Cour illustre l'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes par les tableaux et graphiques suivants. Pour ce qui est de l'analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour renvoie à ses multiples avis portant sur les projets de budget de l'Etat.

Tableau 4 : Evolution des principaux impôts directs

<i>(en mio d'euros)</i>	Impôt sur le revenu des collectivités	Impôt retenu sur les traitements et salaires	Impôt fixé par voie d'assiette	Impôt sur les revenus de capitaux	Impôt concernant les contribuables non résidents
2005	1.105,74	1.477,29	355,43	210,73	1,47
2006	1.272,97	1.654,15	368,08	348,95	0,63
2007	1.381,68	1.862,06	396,09	243,10	1,17
2008	1.367,83	2.124,17	400,08	250,32	1,01
2009	1.416,79	1.995,70	478,80	260,65	0,96
2010	1.459,51	2.114,51	526,56	287,76	1,04
2011	1.573,84	2.314,20	577,38	303,92	1,24
2012	1.536,87	2.470,46	627,81	301,30	1,25
2013	1.496,50	2.772,33	655,86	232,78	1,27
2014	1.475,50	3.012,57	663,52	255,85	1,27
2015	1.625,63	3.190,09	712,62	298,65	1,04

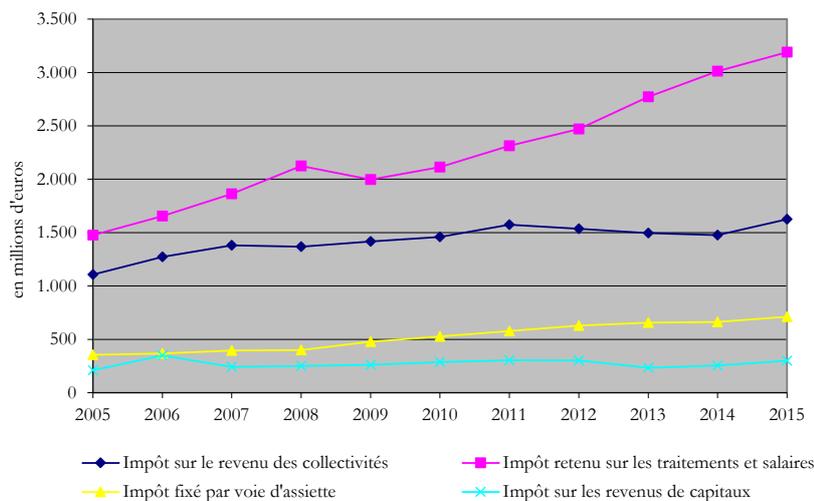
Source chiffres : comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 5 : Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent

<i>(en mio d'euros)</i>	2014	2015	Variation 2015 / 2014	
			en mio d'euros	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.475,50	1.625,63	150,13	10,2%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	3.012,57	3.190,09	177,52	5,9%
Impôt fixé par voie d'assiette	663,52	712,62	49,10	7,4%
Impôt sur les revenus de capitaux	255,85	298,65	42,80	16,7%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,27	1,04	-0,24	-18,6%

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

Graphique 6 : Evolution des principaux impôts directs



Graphique : Cour des comptes

En analysant l'évolution des différents impôts directs entre 2014 et 2015, il est à remarquer que les impôts sur le revenu des collectivités (+150,13 millions d'euros) et les impôts retenus sur les traitements et salaires (+177,52 millions d'euros) augmentent substantiellement. La hausse importante de ces impôts s'explique par des conditions macroéconomiques plus favorables et par l'évolution de la masse salariale plus importante qu'initialement prévue.

Tableau 7 : Evolution des principaux impôts indirects

<i>(en mio d'euros)</i>	Recettes nettes de TVA	Recettes communes de l'UEBL	Taxe d'abonnement	Droits d'enregistrement
2005	1.046,41	812,72	493,48	160,64
2006	1.444,02	932,63	617,65	203,00
2007	1.666,12	992,06	720,83	267,31
2008	1.945,25	990,69	615,64	223,08
2009	1.886,29	953,76	478,69	106,59
2010	2.025,72	974,53	595,15	114,88
2011	2.233,36	977,93	617,93	134,57
2012	2.499,36	990,78	612,37	145,01
2013	2.815,51	918,81	691,47	155,71
2014	3.023,20	1.066,59	770,45	207,95
2015	2.805,47	922,03	918,71	219,72

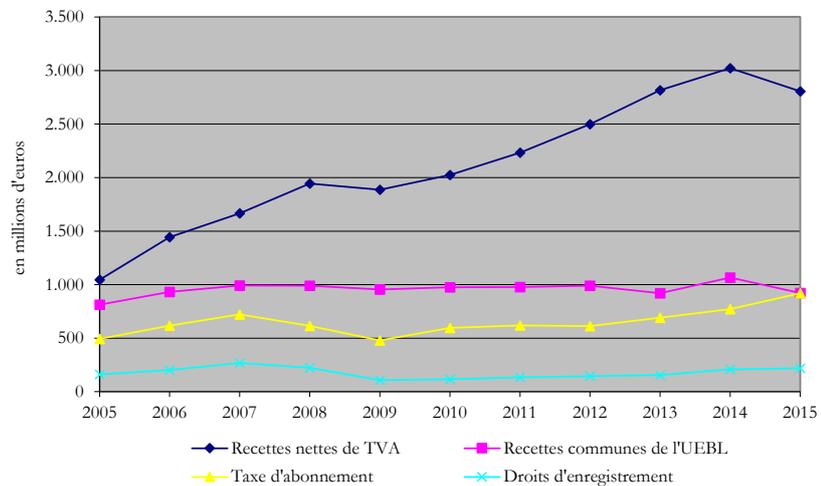
Source chiffres : comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 8 : Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent

<i>(en mio d'euros)</i>	2014	2015	Variation 2015 / 2014	
			en mio d'euros	en %
Recettes nettes de TVA	3.023,20	2.805,47	-217,73	-7,2%
Recettes communes de l'UEBL	1.066,59	922,03	-144,56	-13,6%
Taxe d'abonnement	770,45	918,71	148,26	19,2%
Droits d'enregistrement	207,95	219,72	11,78	5,7%

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

Graphique 9 : Evolution des principaux impôts indirects



Graphique : Cour des comptes

La comparaison entre les différents impôts indirects fait ressortir que les recettes nettes de TVA ont connu une baisse considérable (-217,73 millions d'euros), ceci s'explique notamment par la perte des recettes liées au commerce électronique qui n'a pas été compensée par la hausse des taux de TVA décidée par le Gouvernement à partir de janvier 2015.

En ce qui concerne les recettes communes de l'UEBL (-144,56 millions d'euros), il y a également une diminution à relever s'expliquant par une baisse des ventes de cigarettes et d'alcool et une baisse des ventes de carburant.

Les autres impôts indirects, à savoir la taxe d'abonnement (+19,2%) et les droits d'enregistrement (+5,7%), affichent des augmentations. Ces hausses s'expliquent par le dynamisme des transactions sur le marché immobilier ainsi que par l'évolution des marchés boursiers.

1.3 Dépenses du budget 2015

Le compte général pour l'exercice 2015 porte sur des dépenses courantes de 11.753.069.004,81 euros et des dépenses en capital de 1.526.431.494,55 euros, soit des dépenses totales de 13.279.500.499,36 euros. Les dépenses totales effectives dépassent les prévisions du budget définitif de 2,58%. Cet écart correspond à 333.569.493,36 euros. Tel qu'il ressort du tableau 3, ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative :

- aux dotations de fonds de réserve (+330.502.519,00 euros) ;
- aux subventions d'exploitation (+127.491.039,09 euros) ;
- aux transferts de revenus aux administrations privées (+101.201.563,88 euros) ;
- aux achats de terrains et bâtiments dans le pays (+85.185.569,99 euros).

Au niveau des dépenses en capital, la hausse se chiffre à 404.600.459,55 euros. Concernant les dépenses courantes, le montant final se situe au-dessous des prévisions, et ce avec -71.030.966,19 euros.

Le détail par ministère des deux catégories de dépenses, telles que liquidées et ordonnancées au titre de l'exercice 2015, est le suivant :

Tableau 10 : Dépenses courantes et en capital liquidées en 2015

Ministère	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Total des dépenses effectuées
Ministère d'Etat	164.403.811,50	18.671.177,25	183.074.988,75
Ministère des Affaires étrangères et européennes	460.136.661,76	38.109.778,97	498.246.440,73
Ministère de la Culture	106.330.906,54	8.318.796,44	114.649.702,98
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	423.050.893,81	953.738,44	424.004.632,25
Ministère des Finances	480.486.060,01	178.257.949,70	658.744.009,71
Ministère de l'Economie	90.367.169,56	94.618.644,77	184.985.814,33
Ministère de la Sécurité intérieure	200.538.744,19	9.987.074,76	210.525.818,95
Ministère de la Justice	144.589.808,53	539.654,09	145.129.462,62
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	845.477.249,74	1.819.761,37	847.297.011,11
Ministère de l'Intérieur	638.177.636,64	29.083.661,92	667.261.298,56

Ministère	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Total des dépenses effectuées
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	1.872.319.627,75	75.328.778,18	1.947.648.405,93
Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	1.489.413.338,86	49.927.631,78	1.539.340.970,64
Ministère des Sports	18.704.326,46	29.378.626,47	48.082.952,93
Ministère de la Santé	122.076.927,87	37.100.035,41	159.176.963,28
Ministère du Logement	41.536.743,70	102.052.961,30	143.589.705,00
Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire	636.663.951,05	326.118,24	636.990.069,29
Ministère de la Sécurité sociale	2.877.310.708,77	255.545,88	2.877.566.254,65
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs	64.090.610,92	116.654.635,41	180.745.246,33
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	1.064.388.087,70	735.046.924,17	1.799.435.011,87
Ministère de l'Egalité des Chances	13.005.739,45	0	13.005.739,45
Total des dépenses budgétaires	11.753.069.004,81	1.526.431.494,55	13.279.500.499,36

Source chiffres : compte général 2015 ; tableau : Cour des comptes

1.4 Budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. En d'autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

En raison de l'article 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.

En ce qui concerne le compte général de l'Etat de l'exercice 2015, il est à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de dépenses de -6.665.653,67 euros. La différence entre les recettes et dépenses pour ordre trouve son origine dans un déséquilibre entre les recettes et dépenses des articles suivants :

Tableau 11 : Déséquilibre entre recettes et dépenses pour ordre

Article budgétaire	Recettes pour ordre	Dépenses pour ordre	Différence	Solde cumulé 1988-2015
5	4.242.275.834,86	4.242.275.834,86	0,00	-0,01
6	274.871,05	320.949,77	-46.078,72	-929.992,36
7	4.768.620,98	25.951.047,64	-21.182.426,66	-20.437.502,11
18	1.240.818,10	3.941.841,15	-2.701.023,05	6.406.016,24
19	3.420.111,00	3.624.028,22	-203.917,22	1.284.426,82
30	272.933,89	157.600,96	115.332,93	141.665,63
33	0,00	61.674,12	-61.674,12	-61.674,12
34	0,00	10.488,72	-10.488,72	-10.488,72
35	12.000.000,00	15.176.249,92	-3.176.249,92	-3.990.996,74
37	20.950.179,43	19.461.358,83	1.488.820,60	-2.062.300,61
38	19.110.593,70	18.881.787,68	228.806,02	424.050,42
43	0,00	0,00	0,00	-18.925,35
44	16.342.011,33	15.103.485,68	1.238.525,65	5.411.028,12
48	0,00	0,00	0,00	203.969,21
51	2.783.331,15	2.585.732,31	197.598,84	-384.330,99
52	185.535,95	81.329,11	104.206,84	816.114,03
53	356.723,51	149.349,07	207.374,44	-139.461,37
56	0,00	0,00	0,00	43.841,18
57	0,00	0,00	0,00	139.756,57
58	0,00	0,00	0,00	5.588,85
61	471.108,37	32.781,81	438.326,56	681.163,04
66	0,00	61.250,06	-61.250,06	-258.965,66
70	59.500,00	13.693,09	45.806,91	54.898,11
72	0,00	0,00	0,00	7.193,00
73	0,00	0,00	0,00	6.594,26
77	178.799,99	145.228,72	33.571,27	76.885,54
81	0,00	0,00	0,00	1.125.000,00
85	751.988,84	778.645,51	-26.656,67	-63.437,78
86	134.926,20	131.158,02	3.768,18	-3.092,55
87	0,00	194.709,50	-194.709,50	33.936,60
88	0,00	1.610.852,02	-1.610.852,02	4.833.387,08
Total	4.325.577.888,35	4.350.751.076,77	-25.173.188,42	-6.665.653,67

Source chiffres : comptes généraux ; tableau : Cour des comptes

La Cour renvoie au rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013 qui précise que :

« Dans ses rapports généraux précédents, la Cour des comptes avait déjà relevé que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit la possibilité d'effectuer de tels reports. Conformément à l'article 78(2), si à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.

Malgré les observations du Ministère des Finances concernant les difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, la Cour avait réitéré dans son rapport général portant sur le compte général 2010 sa constatation qu'à défaut de reports opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que la Cour des comptes n'a plus réitéré sa recommandation dans ce sens, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. »

Par ailleurs, la Cour renvoie au rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014 qui précise que : *« La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire décide de réitérer ce rappel. »*

Finalement, dans le cadre de ses recommandations *« la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. »*

1.5 Fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2015. Cette analyse se base sur l'annexe au compte général renseignant sur l'évolution des recettes et des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée et ce pour chaque projet financé par le biais de ces fonds.

La Cour tient à signaler qu'une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut, en ce qui concerne :

- *le Fonds pour les monuments historiques,*
- *le Fonds d'équipement sportif national,*
- *le Fonds pour la protection de l'environnement,*
- *le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture,*
- *le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille,*
- *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.*

Dans ce contexte, le rapport de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2011 (document parlementaire 6440³) indique qu'au cours d'une réunion du 21 novembre 2011, un représentant du ministère des Finances « avait conclu que des discussions étaient toutefois en cours avec les ministères concernés pour améliorer la présentation de ces dépenses, par exemple en les regroupant par site (pour le Fonds des monuments historiques) ». Dans son rapport sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013 (document parlementaire 6692³), « la Commission constate que les discussions avec les ministères concernés allant dans le sens des recommandations de la Cour des comptes (ventilation par projet ou type de travaux) n'ont toujours pas abouti ».

D'ailleurs, dans un cas de figure, la Cour note qu'il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général et la ventilation des dépenses par projet reprise à l'annexe du compte général (Fonds pour la loi de garantie : compte général 2015 : 64.879.611,97 euros et annexe du compte général 2015 : 64.432.000 euros). De même, pour un autre fonds spécial la Cour souligne qu'il y a une divergence entre les recettes effectives telles que renseignées dans le compte général et l'annexe du compte général (Fonds d'investissements publics administratifs : compte général 2015 : 63.512.855 euros et annexe

du compte général 2015 : 58.000.000 euros). La Cour recommande de procéder aux rectifications qui s'imposent avant le vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015.

1.5.1 Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Le tableau ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2015. Il en ressort que globalement les recettes dépassent les dépenses de quelque 60 millions d'euros.

Tableau 12 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2015	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2015
Fonds de la coopération au développement	5.239.726	167.831.227	170.039.544	175.166.089	113.181
Fonds d'équipement militaire	142.128.086	34.000.000	34.000.000	71.555.861	104.572.225
Fonds pour les monuments historiques	33.900.221	7.000.000	7.000.000	8.051.221	32.848.999
Fonds de crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	59.375.147	234.645.000	234.645.000	226.257.705	67.762.441
Fonds de pension	685.343	531.022.259	723.043.639	719.472.722	4.256.260
Fonds communal de dotation financière	0	524.918.930	878.346.489	878.346.489	0
Fonds de la pêche	173.130	144.567	144.567	134.482	183.216
Fonds pour la gestion de l'eau	18.744.802	80.000.000	94.734.028	80.405.108	33.073.722
Fonds des eaux frontalières	875.944	68.878	68.878	222.937	721.886
Fonds d'équipement sportif national	48.099.554	29.200.000	29.200.000	25.014.518	52.285.036
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille	82.472.451	45.000.000	34.985.326	15.508.711	101.949.065
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	20.374.146	70.000.000	80.025.284	38.874.090	61.525.341
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	373.033	100	20.141	16.911	376.263
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	48.849.486	15.000.000	15.000.000	2.059.546	61.789.940
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	97.631.646	35.000.000	35.000.000	31.494.848	101.136.798

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2015	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2015
Fonds pour la protection de l'environnement	20.822.523	15.000.000	15.000.000	18.481.665	17.340.859
Fonds climat et énergie	531.584.485	0	85.460.270	66.865.293	550.179.462
Fonds pour l'emploi	64.515.831	550.155.446	725.218.857	695.607.550	94.127.137
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	21.238	116.000.000	129.859.427	78.348.013	51.532.652
Fonds d'investissements publics administratifs	22.831.867	58.000.000	63.512.855	64.445.959	21.898.764
Fonds d'investissements publics scolaires	40.803.719	54.500.000	54.500.000	70.482.371	24.821.348
Fonds des routes	19.631.954	170.000.000	170.047.112	183.807.155	5.871.911
Fonds du rail	90.265.523	292.178.901	395.305.028	462.187.086	23.383.465
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	32.851.065	1.000.000	1.000.000	0	33.851.065
Fonds pour la loi de garantie	65.202.610	21.000.000	30.463.191	64.879.612	30.786.189
Fonds pour la promotion touristique	7.347.445	6.000.000	6.000.000	6.867.950	6.479.495
Fonds pour la réforme communale	0	14.000.000	14.000.000	10.202.601	3.797.399
Fonds social culturel	1.789	2.400.000	2.400.000	2.399.884	1.905
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	7.636.314	55.000.000	55.000.000	61.364.262	1.272.051
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	24.842.985	48.700.000	48.800.572	39.720.515	33.923.042
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	700.814	403.715	403.715	240.549	863.980
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	25.022.000	25.022.000	0	25.022.000
Total	1.509.698.348	3.203.191.023	4.158.245.924	4.098.481.703	1.569.462.569

Différence entre recettes et dépenses :

59.764.220*Source chiffres : compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes*

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 3,96% est à constater pour l'exercice 2015, à savoir :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2015 : 1.509.698.348 €
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2015 : 1.569.462.569 €
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 59.764.220 €

A relever que les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2015 ont tablé sur une diminution de 12,08% des avoirs des fonds.

Le renversement de la situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+65,51 millions d'euros) ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses (-175,03 millions d'euros) a été finalement moins prononcée en 2015.

Dans ce contexte, la Cour tient à rappeler que la loi modifiée du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 a autorisé l'émission d'emprunts d'un montant global de 1.500 millions d'euros, dont 150 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 150 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail. Or, au courant de l'exercice 2015, aucun nouvel emprunt n'a été émis.

A préciser toutefois qu'au cours de l'exercice 2015, des avances de Trésorerie de 300 millions d'euros (régularisées par des dépassements de crédit) ont été créditées à part égale sur le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Déduction faite de ces avances de Trésorerie, les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 15,91% pour atteindre quelque 1.269 millions d'euros fin 2015.

1.5.2 Evolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

En examinant le projet de budget de 2015 et le compte général 2015, il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2015 ont évolué de la manière suivante :

- recettes 2015 d'après le projet de budget 2015 : 4.092.738.139 €
- recettes 2015 d'après le compte général 2015 : 4.158.245.924 €

Les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2015 sont donc supérieures de 1,60% par rapport aux estimations du projet de budget 2015.

Le tableau ci-après fournit une comparaison des recettes projetées et des recettes effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2015.

Tableau 13 : Evolution des recettes des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Recettes 2015 (projet de budget 2015)	Recettes 2015 (compte général 2015)	Variation: compte général 2015 - projet de budget 2015	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	169.831.227	170.039.544	208.317	0,12%
Fonds d'équipement militaire	34.000.000	34.000.000	0	0,00%
Fonds pour les monuments historiques	7.000.000	7.000.000	0	0,00%
Fonds de crise	100	0	-100	-100,00%
Fonds de la dette publique	234.645.100	234.645.000	-100	0,00%
Fonds de pension	741.479.259	723.043.639	-18.435.620	-2,49%
Fonds communal de dotation financière	891.212.000	878.346.489	-12.865.511	-1,44%
Fonds de la pêche	144.567	144.567	0	0,00%
Fonds pour la gestion de l'eau	89.000.000	94.734.028	5.734.028	6,44%
Fonds des eaux frontalières	57.970	68.878	10.908	18,82%
Fonds d'équipement sportif national	29.200.000	29.200.000	0	0,00%
<i>Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille</i>	45.000.000	34.985.326	-10.014.674	-22,25%
<i>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</i>	70.000.000	80.025.284	10.025.284	14,32%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	15.100	20.141	5.041	33,38%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	15.000.000	15.000.000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	35.000.000	35.000.000	0	0,00%
Fonds pour la protection de l'environnement	15.000.000	15.000.000	0	0,00%
Fonds climat et énergie	89.600.200	85.460.270	-4.139.930	-4,62%
Fonds pour l'emploi	733.618.000	725.218.857	-8.399.143	-1,14%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	76.000.000	129.859.427	53.859.427	70,87%
Fonds d'investissements publics administratifs	58.000.000	63.512.855	5.512.855	9,50%
Fonds d'investissements publics scolaires	54.500.000	54.500.000	0	0,00%
Fonds des routes	170.000.000	170.047.112	47.112	0,03%
Fonds du rail	362.463.901	395.305.028	32.841.127	9,06%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.000.000	1.000.000	0	0,00%
Fonds pour la loi de garantie	30.000.000	30.463.191	463.191	1,54%
Fonds pour la promotion touristique	6.000.000	6.000.000	0	0,00%
Fonds pour la réforme communale	14.000.000	14.000.000	0	0,00%
Fonds social culturel	1.845.000	2.400.000	555.000	30,08%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	55.000.000	55.000.000	0	0,00%
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	38.700.000	48.800.572	10.100.572	26,10%
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	403.715	403.715	0	0,00%
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	25.022.000	25.022.000	0	0,00%

Désignation du Fonds	Recettes 2015 (projet de budget 2015)	Recettes 2015 (compte général 2015)	Variation: compte général 2015 - projet de budget 2015	
			en euros	en %
Total	4.092.738.139	4.158.245.924	65.507.785	1,60%

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2015 et le compte général 2015 se chiffre à 65,51 millions d'euros. Elle s'explique de la façon suivante :

- 1) prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 73,06 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation des fonds spéciaux suivants :
 - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture 60,00 millions €
 - Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé 10,00 millions €
 - Fonds de pension 2,50 millions €
 - Fonds social culturel 0,56 millions €
- 2) prise en compte de recettes propres moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2015 pour les fonds spéciaux suivants :
 - Fonds de pension (diminution de la retenue pour pension) -20,94 millions €
 - Fonds communal de dotation financière (diminution du produit des taxes) -12,87 millions €
 - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (diminution des recettes FEOGA/FEADER) -6,14 millions €
- 3) prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2015, dont notamment le Fonds du rail (augmentation des restitutions de TVA et des redevances) 32,84 millions €

Au sujet des recettes du « Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille » et du « 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 », la Cour note qu'au courant de l'exercice 2015, un transfert de 10.025.284 euros a été effectué entre les deux fonds.

Ceci a été fait dans le but de respecter les dispositions de l'article 36 de la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014. En effet, celui-ci précise qu'un tiers des avoirs dont dispose le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales au 31 décembre 2013 est transféré au 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.

1.5.3 Evolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Pour ce qui est du projet de budget de 2015 et du compte général 2015, les dépenses des fonds spéciaux se présentent de la manière suivante :

- dépenses 2015 d'après le projet de budget 2015 : 4.273.507.000 €
- dépenses 2015 d'après le compte général 2015 : 4.098.481.703 €

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2015 et le compte général 2015 étant de -4,10%.

Le tableau ci-après présente la comparaison des dépenses projetées avec les dépenses effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2015.

Tableau 14 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Dépenses 2015 (projet de budget 2015)	Dépenses 2015 (compte général 2015)	Variation : compte général 2015 - projet de budget 2015	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	172.831.000	175.166.089	2.335.089	1,35%
Fonds d'équipement militaire	64.009.000	71.555.861	7.546.861	11,79%
Fonds pour les monuments historiques	10.492.000	8.051.221	-2.440.779	-23,26%
Fonds de crise	0	0	0	-
Fonds de la dette publique	232.000.000	226.257.705	-5.742.295	-2,48%
Fonds de pension	743.641.000	719.472.722	-24.168.278	-3,25%
Fonds communal de dotation financière	891.212.000	878.346.489	-12.865.511	-1,44%
Fonds de la pêche	183.000	134.482	-48.518	-26,51%
Fonds pour la gestion de l'eau	92.202.000	80.405.108	-11.796.892	-12,79%
Fonds des eaux frontalières	141.000	222.937	81.937	58,11%
Fonds d'équipement sportif national	33.159.000	25.014.518	-8.144.482	-24,56%
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille	48.000.000	15.508.711	-32.491.289	-67,69%

Désignation du Fonds	Dépenses 2015 (projet de budget 2015)	Dépenses 2015 (compte général 2015)	Variation : compte général 2015 - projet de budget 2015	
			en euros	en %
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	65.000.000	38.874.090	-26.125.910	-40,19%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	50.000	16.911	-33.089	-66,18%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20.161.000	2.059.546	-18.101.454	-89,78%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	58.859.000	31.494.848	-27.364.152	-46,49%
Fonds pour la protection de l'environnement	29.198.000	18.481.665	-10.716.335	-36,70%
Fonds climat et énergie	85.583.000	66.865.293	-18.717.707	-21,87%
Fonds pour l'emploi	743.335.000	695.607.550	-47.727.450	-6,42%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	72.659.000	78.348.013	5.689.013	7,83%
Fonds d'investissements publics administratifs	72.234.000	64.445.959	-7.788.041	-10,78%
Fonds d'investissements publics scolaires	86.629.000	70.482.371	-16.146.629	-18,64%
Fonds des routes	209.146.000	183.807.155	-25.338.845	-12,12%
Fonds du rail	345.503.000	462.187.086	116.684.086	33,77%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	9.000.000	0	-9.000.000	-100,00%
Fonds pour la loi de garantie	69.400.000	64.879.612	-4.520.388	-6,51%
Fonds pour la promotion touristique	6.385.000	6.867.950	482.950	7,56%
Fonds pour la réforme communale	14.000.000	10.202.601	-3.797.399	-27,12%
Fonds social culturel	1.845.000	2.399.884	554.884	30,08%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	56.305.000	61.364.262	5.059.262	8,99%
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	39.945.000	39.720.515	-224.485	-0,56%
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	400.000	240.549	-159.451	-39,86%
Fonds spécial pour la réforme des services de secours	0	0	0	-
Total	4.273.507.000	4.098.481.703	-175.025.297	-4,10%

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Cour note que les dépenses du Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat étaient sous-estimées de 5,06 millions d'euros (8,99%) et ceci en particulier pour les travaux d'entretien et de rénovation des bâtiments exploités par le ministère d'Etat (sous-estimation de 2.455.000 euros, 54,55%) et le ministère du Développement Durable et des Infrastructures (sous-estimation de 1.282.000 euros, 24,62%). Au sujet du Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, la dépense était sous-estimée de quelque 5,69 millions d'euros (7,83%) provenant d'une sous-estimation de 18.740.000 euros (40,56%) pour les dépenses en relation avec la loi agraire de 2008. Une

analyse plus poussée s'avère ici impossible en l'absence d'une ventilation des dépenses par projet.

Concernant les fonds d'investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principaux dépassements et variations du Fonds du rail et du Fonds d'équipement militaire.

Au sujet du Fonds du rail, la Cour tient à signaler que les dépenses étaient sous-estimées de 116,68 millions d'euros (33,77%). Le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle des projets dépassés.

Projets	Budget 2015	Compte 2015	Variation
Mise à double voie de la ligne Hamm-Sandweiler	24.103.000	49.732.000	25.629.000
Plate-forme multimodale Bettembourg	44.591.000	66.707.000	22.116.000
Correction décomptes provisoires-définitifs investissement	0	27.501.000	27.501.000
TOTAL	68.694.000	143.940.000	75.246.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En prenant en considération le Fonds d'équipement militaire, la Cour tient à signaler que les dépenses étaient sous-estimées de 7,55 millions d'euros (11,79%). Le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle des projets dépassés.

Projets	Budget 2015	Compte 2015	Variation
Moyens de communication	36.702.000	41.857.000	5.155.000
Véhicules tactiques	0	2.573.000	2.573.000
TOTAL	36.702.000	44.430.000	7.728.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Concernant la majorité des fonds d'investissement, la situation est plutôt l'inverse, le niveau des dépenses n'a souvent pas été atteint.

Pour le Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de la Famille, la Cour tient à signaler que les dépenses étaient surestimées de 32,49 millions

d'euros (67,69%). Certains types de projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue et le tableau ci-dessous illustre leur évolution prévue et réelle.

Catégories de dépenses	Budget 2015	Compte 2015	Variation
Construction, aménagement, équipement dans l'intérêt des infrastructures pour enfants, jeunes et adultes	8.420.000	2.751.000	-5.669.000
Construction, aménagement, équipement dans l'intérêt des infrastructures pour immigrants et réfugiés	11.216.000	1.867.000	-9.349.000
Construction, aménagement, équipement dans l'intérêt des infrastructures pour personnes handicapées	29.033.000	8.242.000	-20.791.000
Construction, aménagement, équipement dans l'intérêt des infrastructures pour personnes âgées	20.142.000	2.363.000	-17.779.000
TOTAL	68.811.000	15.223.000	-53.588.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au sujet du 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, les dépenses étaient surestimées de 26,13 millions d'euros (40,19%). Certains projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue et le tableau ci-dessous illustre leur évolution prévue et réelle.

Catégories de dépenses	Budget 2015	Compte 2015	Variation
Construction, extension, modernisation aménagement, équipement dans l'intérêt des infrastructures pour enfants et jeunes	19.405.000	5.835.000	-13.570.000
Construction, extension, modernisation aménagement, équipement dans l'intérêt des maisons relais	23.364.000	11.405.000	-11.959.000
Construction, extension, modernisation aménagement, équipement dans l'intérêt de la jeunesse	4.873.000	1.934.000	-2.939.000
TOTAL	47.642.000	19.174.000	-28.468.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Concernant le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, les dépenses étaient surestimées de 18,10 millions d'euros (89,78%). Certains projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue et le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle de ces projets.

Projets	Budget 2015	Compte 2015	Variation
Assainissement du barrage de Rosport	4.533.000	71.000	-4.462.000
Assainissement du barrage d'Esch/Sûre (2 ^e phase)	5.294.000	193.000	-5.101.000
Réhabilitation du pré-barrage du Pont-Misère	1.179.000	3.000	-1.176.000
Diverses structures d'urgences pour les besoins du ministère de la famille	4.000.000	145.000	-3.855.000
Domaine thermal Mondorf – mise à niveau de l'hôtel (partie Etat)	4.000.000	0	-4.000.000
Domaine thermal Mondorf – château d'eau : nouvelle construction	930.000	0	-930.000
TOTAL	19.936.000	412.000	-19.524.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour ce qui est du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières, les dépenses étaient surestimées de 27,36 millions d'euros (46,49%). Les principaux projets ayant accusé un retard dans leur mise en œuvre figurent dans le tableau ci-après.

Projets	Budget 2015	Compte 2015	Variation
ZithaKlinik, nouveau projet	9.460.000	1.236.000	-8.224.000
CHEM Südspidol	8.000.000	1.300.000	-6.700.000
INCCI extension annexe 2	6.310.000	3.139.000	-3.171.000
Hôpital Municipal, nouvelle construction	3.000.000	0	-3.000.000
CHNP (sans centres adolescents)	5.500.000	0	-5.500.000
CHL extension annexe 2	2.164.000	0	-2.164.000
TOTAL	34.434.000	5.675.000	-28.759.000

Source chiffres : projet de budget 2015, compte général 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

1.6.1 Remarques préliminaires : les objectifs du Gouvernement

Le Gouvernement s'est fixé pour objectif de procéder au rétablissement de l'équilibre des comptes publics et au renversement de la tendance à l'accroissement de la dette publique.

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

- 1) les 258 mesures du paquet pour l'avenir (« Zukunftspak ») ;
- 2) l'augmentation de certains taux de la TVA ;
- 3) la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.

1.6.2 Evaluation et suivi des 258 mesures du « Paquet pour l'avenir »

Dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire précise que « *Dans la mesure où le compte général de 2015 portera également sur les effets des 258 mesures du paquet d'avenir déposé en même temps que le budget 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande que la présentation du compte général 2015 tienne compte également du document parlementaire 6722.* »

Dans la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du 29 avril 2016, le Gouvernement a annoncé que « *Le détail de l'impact [du paquet pour l'avenir] sera présenté lors du dépôt du projet de loi sur le compte général tel que demandé par la Chambre des députés.* »

Toutefois, la Cour constate qu'aucun document supplémentaire n'a été adjoint au présent projet de loi, documentant l'état d'avancement ou bien l'état d'implémentation de chacune des 258 mesures retenues dans le cadre du paquet d'avenir et reprenant une comparaison entre les effets escomptés et les effets réels des différentes mesures.

Dans le cadre du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015, une simple présentation des chiffres clefs relatifs à la mise en œuvre des mesures de restructuration a été adjointe. En fait, le projet de loi précise qu' : « *A noter que les effets de l'implémentation des 258 mesures du paquet d'avenir sur le solde du compte général de l'exercice 2015 ont été chiffrés à 182,7 millions d'euros par les responsables des départements ministériels concernés. La plupart des 258 mesures ont été implémentées comme prévues en décembre 2014 quand leur effet était estimé à 172,5 millions d'euros. L'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire a eu un impact de 84,6 millions d'euros et le volet augmentation de TVA*

a représenté 207,0 millions d'euros. » La Cour conclut que sur base de ces informations, un réel suivi des différentes mesures s'avère impossible.

Par ailleurs, la Cour tient à renvoyer à sa recommandation formulée dans son avis sur le projet de loi 6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et le projet de loi 6721 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, qu'*« il importe à la Cour qu'une évaluation des mesures soit faite non seulement au moment du projet de budget, mais également lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat. »*

1.6.3 Evolution financière des mesures de restructuration budgétaire

Le tableau et le graphique suivants représentent l'impact budgétaire des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2015 sur les comptes de l'administration publique, tels qu'ils ont été publiés successivement dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, dans la loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, dans la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019 et dans le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015.

Tableau 15 : Incidence budgétaire des mesures de restructuration pour l'exercice 2015

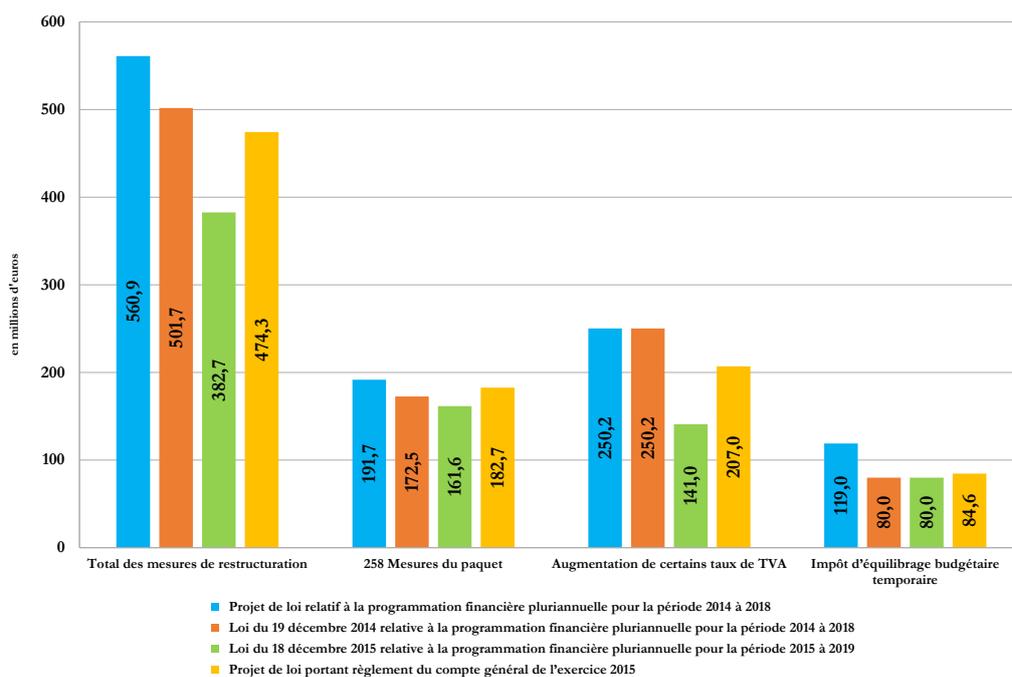
	Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018	Loi du 19 décembre 2014 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018	Loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 à 2019	Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2015
1. Mesures de restructuration				
Recettes	392,0	353,0	241,5	-
Dépenses	-168,9	-148,7	-141,2	-
Total des mesures de restructuration	560,9	501,7	382,7	474,3
2. Détail par mesure				
258 Mesures du paquet	191,7	172,5	161,6	182,7
Augmentation de certains taux de TVA	250,2	250,2	141,0	207,0
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	119,0	80,0	80,0	84,6

Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014, loi du 18 décembre 2015 et compte général provisoire 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau précédant que pour l'exercice 2015, l'impact financier des mesures de restructuration a été revu à la baisse à raison de quelque 87 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales et concernant le paquet pour l'avenir une baisse de 9 millions d'euros est à relever. Cependant, en comparant l'impact budgétaire réel aux dernières estimations du Gouvernement présentées dans le cadre du projet de budget 2016, une évolution positive est à noter.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2015, les mesures de restructuration budgétaires se concentrent sur les recettes publiques. En fait l'augmentation de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire totalisent 61,5% des mesures budgétaires.

Graphique 16 : Comparaison des incidences budgétaires des mesures de restructuration relatives à l'exercice 2015



Sources chiffres : projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, loi du 19 décembre 2014, loi du 18 décembre 2015 et compte général provisoire 2015 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour ce qui est de l'augmentation de la TVA, l'incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 207 millions d'euros contre 250,2 millions d'euros prévus initialement, soit une baisse de 43,2 millions d'euros (-17,3%).

En ce qui concerne la contribution pour l'avenir des enfants transformée par après en impôt d'équilibrage budgétaire temporaire, l'incidence budgétaire réelle pour 2015 est de 84,6

millions d'euros contre 119 millions d'euros prévus initialement, soit une baisse de 34,4 millions d'euros (-28,9%).

2 Compte général suivant SEC 2010

2.1 Déficit public consolidé de l'administration publique

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 du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Dans le cadre de la 17^e actualisation du 29 avril 2016 de son programme de stabilité, le Luxembourg annonce que son objectif budgétaire à moyen terme, un excédent structurel de 0,5% du PIB jusqu'en 2016, sera remplacé par un déficit structurel de 0,5% du PIB à compter de 2017.

A relever que l'article 1^{er} de la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019 dispose encore que, pour cette période, « l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,5 pour cent du produit intérieur brut. » Ainsi le projet de loi du 14 octobre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016 évoquait que « le Gouvernement s'est fixé deux objectifs budgétaires principaux pour la période 2013-2018 dans son programme gouvernemental de décembre 2013 :

- le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, par rapport au scénario à politique inchangée et

- la stabilisation de la dette publique brute en-dessous de 30% du PIB. » (page 19*)

2.1.1 Solde financier de l'administration publique (2010-2020)

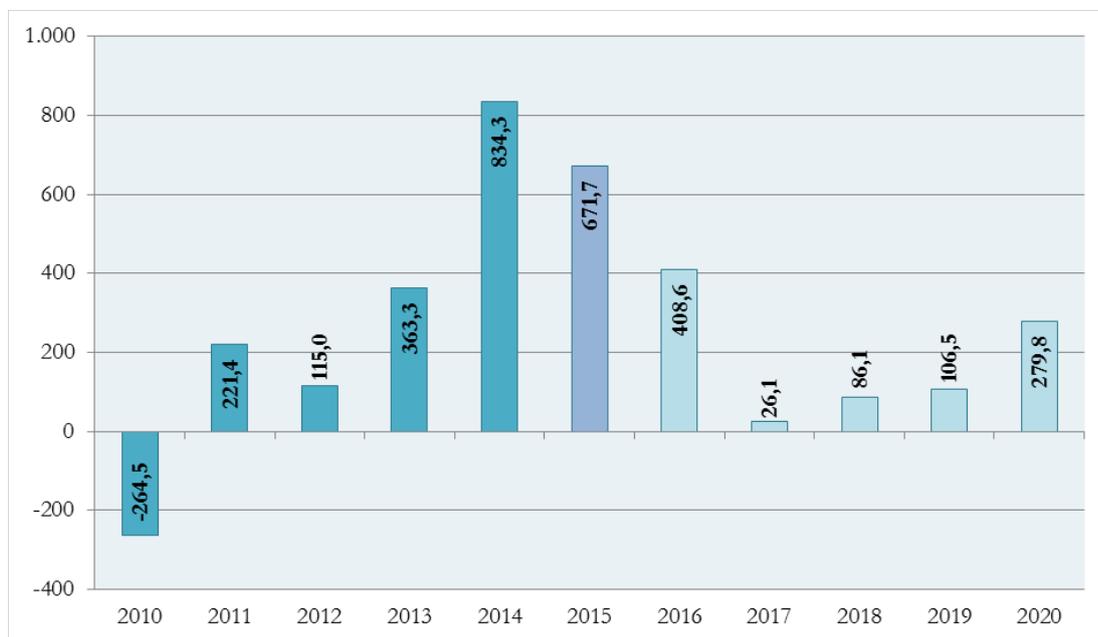
L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2010 à 2020 est documentée par les deux graphiques suivants. Après un résultat négatif en 2010, le solde de l'administration publique resterait positif pour le restant de la période considérée.

Pour 2015, le projet de loi portant règlement du compte général annonce un solde de 1,3% du PIB (672 millions d'euros) en diminution par rapport au résultat de 2014 qui était de 1,7% du PIB. A noter que les comptes nationaux du Statec d'avril 2016 présentent pour 2015 un résultat légèrement différent avec 1,2% du PIB (647,8 millions d'euros). Le budget 2015 tablait encore sur un déficit de 75,7 millions d'euros pour l'administration publique en 2015.

Graphique 17 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, compte général 2015, Annexe à la 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 18 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

Sources chiffres : Statec, compte général 2015, Annexe à la 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Suite à la crise de 2008-2009, la situation financière de l'administration publique s'est dégradée pour afficher un solde négatif en 2010. Elle s'améliore ensuite et le solde de l'administration publique atteint 834,3 millions d'euros en 2014. L'exercice 2015 affiche un résultat en diminution avec 671,7 millions d'euros.

Les prévisions des années prochaines tablent pour l'administration publique sur des soldes positifs, mais en nette diminution (408,6 millions d'euros d'excédent (0,8% du PIB) prévu en 2016, 26,1 millions d'euros (0,0% du PIB) en 2017 et 86,1 millions d'euros (0,1% du PIB) en 2018), ceci principalement en raison des adaptations prévues au niveau de la fiscalité.

A noter que les projections économiques de l'OCDE de juin 2016 prédisent des soldes plus favorables pour l'avenir proche avec un excédent de 1,3% du PIB en 2016 et de 0,5% du PIB en 2017.

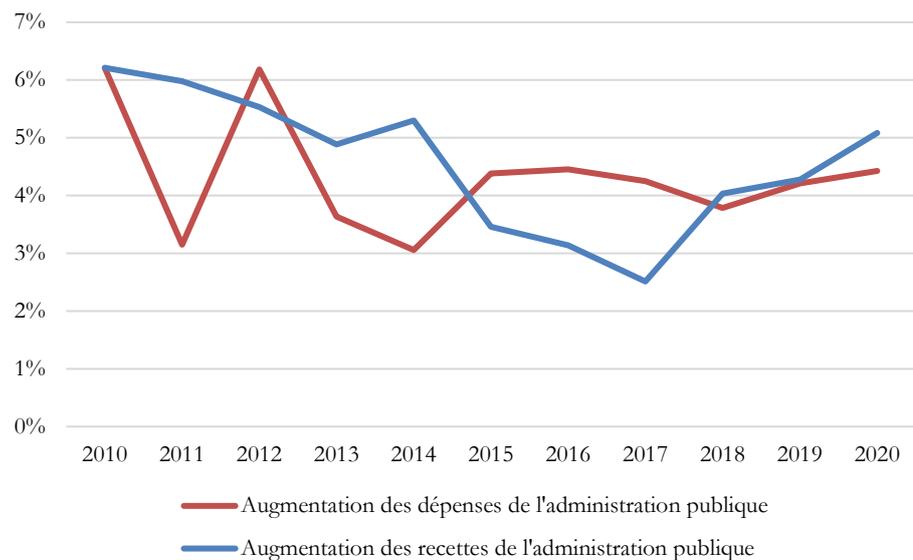
Le Conseil de l'Union européenne note que « les conséquences du vieillissement continuent de représenter un risque à long terme, en particulier en ce qui concerne le coût des retraites. Le Luxembourg a fait de faibles progrès dans la limitation des retraites anticipées en vue de resserrer l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. » A cet égard, il recommande que le Luxembourg s'attache à « assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics en limitant davantage les départs en retraite anticipée, en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps. » (Recommandation de Recommandation du Conseil du 18 mai 2016 concernant

le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016, document COM(2016) 336 final)

« Selon le rapport 2015 sur le vieillissement, publié en mai 2015 par la Commission, le Luxembourg sera confronté à une forte augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement d'ici 2040: les dépenses liées au vieillissement, y compris les retraites, les soins de santé, les soins de longue durée, l'éducation et les prestations de chômage, devraient s'accroître d'environ quatre points de pourcentage du PIB (deuxième plus forte hausse durant la même période après celle de la Slovénie). Au-delà, à l'horizon 2060, ces dépenses pourraient atteindre plus de 6 points de pourcentage du PIB, contre à peine 1,3 point en moyenne dans l'UE. » (Commission européenne SWD(2016) 84 final, page 15)

Alors qu'en 2014 encore, les recettes de l'administration publique augmentaient plus rapidement (+5,3% ou 1.086,1 millions d'euros par rapport à 2013) que les dépenses (+3,1% ou 615 millions d'euros par rapport à 2013), cette tendance s'inverse en 2015 (croissance des recettes de 3,5% ou 746,4 millions d'euros par rapport à 2014 contre 4,4% ou 908,8 millions d'euros pour les dépenses). Comme le montre le graphique suivant, cet écart se creuse encore en 2016 et 2017 d'après les chiffres publiés au niveau de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2018 que l'augmentation des dépenses irait de pair avec celle des recettes.

Graphique 19 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, compte général 2015, Annexe à la 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

2.1.2 Solde financier des sous-secteurs de l'administration publique (2010-2020)

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 20 : Soldes (2010 - 2020)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2010	-264,5	-0,7	-943,6	-2,4	63,9	0,2	615,2	1,6
2011	221,4	0,5	-702,1	-1,7	132,1	0,3	791,3	1,9
2012	115,0	0,3	-903,2	-2,1	228,3	0,5	789,9	1,8
2013	363,3	0,8	-498,4	-1,1	168,8	0,4	693,0	1,5
2014	834,3	1,7	-77,7	-0,2	157,6	0,3	754,3	1,5
2015	671,7	1,3	-207,4	-0,4	123,9	0,2	755,2	1,5
2016	408,6	0,8	-469,9	-0,9	100,1	0,2	778,4	1,4
2017	26,1	0,0	-988,5	-1,7	158,5	0,3	856,1	1,5
2018	86,1	0,1	-924,4	-1,5	132,1	0,2	878,4	1,4
2019	106,5	0,2	-901,3	-1,4	117,0	0,2	890,8	1,4
2020	279,8	0,4	-756,5	-1,1	168,4	0,2	867,9	1,3

Sources chiffres : Statec, compte général 2015, Annexe à la 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Il ressort du tableau ci-dessus que la situation financière de l'administration publique est plombée par les déficits au niveau de l'administration centrale qui affiche un solde négatif tout au long de la période entre 2010 et 2020 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2010 à 2020 : 7.373 millions d'euros). Ceci s'explique notamment par les transferts très importants opérés à partir de l'administration centrale vers la sécurité sociale.

Au niveau de l'administration centrale, entre les exercices 2014 et 2015, la croissance des recettes (+472,4 millions d'euros) est moins importante que celle des dépenses (+602,5 millions d'euros).

Côté recettes, ceci résulte principalement de l'augmentation des impôts courants sur le revenu et le patrimoine (+590,9 millions d'euros) ainsi que d'une diminution des impôts sur la production et les importations (-291,5 millions d'euros).

Côté dépenses, il s'agit principalement d'une augmentation de la formation de capital (+258,0 millions d'euros), de la rémunération des salariés (+160,1 millions d'euros) et des autres transferts courants (+146,2 millions d'euros).

2.1.3 La situation des administrations de sécurité sociale

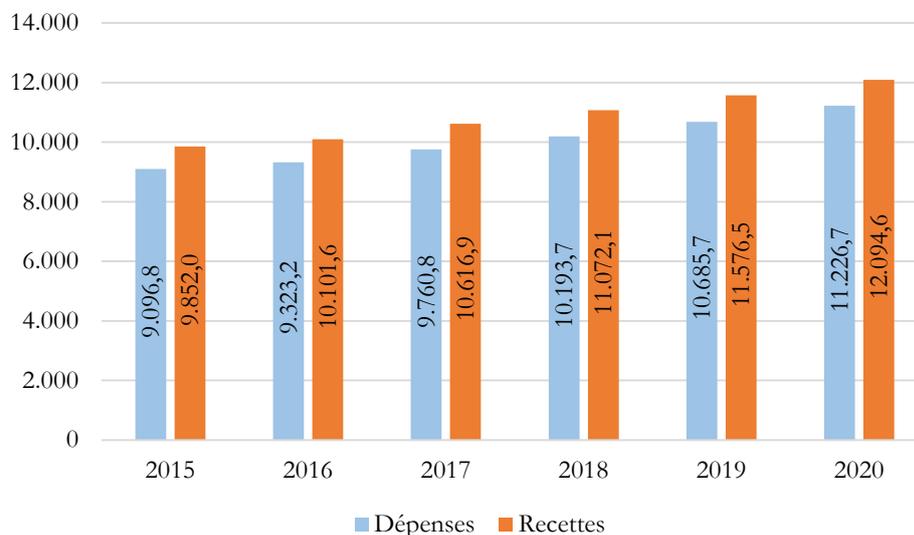
D'après le système européen de comptes SEC 2010, le sous-secteur des administrations de la sécurité sociale réunit toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales.

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution financière de la sécurité sociale au cours de la période 2015 à 2020.

Tableau 21 : Evolution de la sécurité sociale (en millions d'euros)

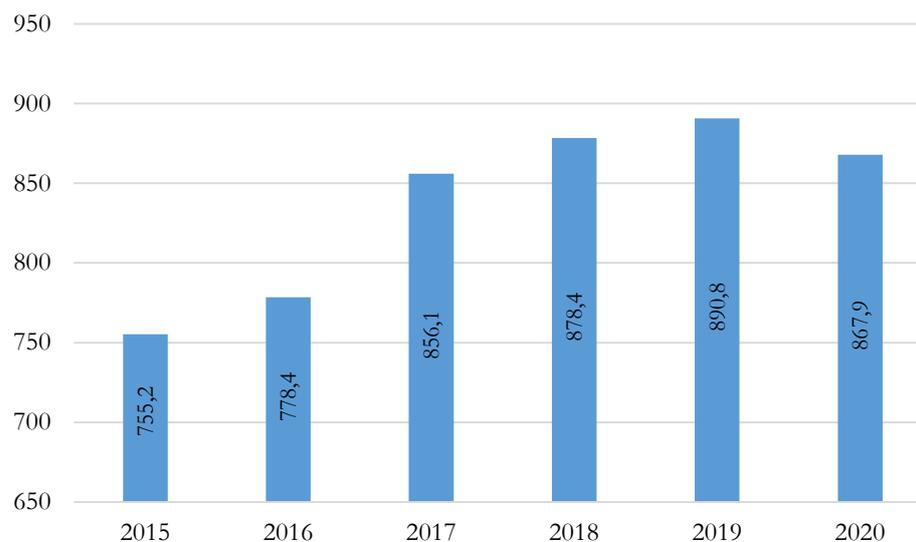
Sécurité sociale	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	9.096,8	9.323,2	9.760,8	10.193,7	10.685,7	11.226,7
Recettes	9.852,0	10.101,6	10.616,9	11.072,1	11.576,5	12.094,6
Solde	755,2	778,4	856,1	878,4	890,8	867,9
en % du PIB	1,5%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%

Sources chiffres : Annexe à la 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 22 : Evolution de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Sources chiffres : Statec, 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon l'annexe du PSC 2016-2020 : « Il ressort notamment de ces tableaux que la progression annuelle moyenne du total des dépenses (+ 4,3%) dépasse légèrement sur la période 2015 à 2020 la progression moyenne du total des recettes (+ 4,2 %). Il en résulte une évolution favorable du solde de la Sécurité sociale qui passe de 755 millions en 2015 à 868 millions en 2020. »

Graphique 23 : Evolution du solde de la sécurité sociale (en millions d'euros)

Sources chiffres : Statec, 17^e actualisation PSC 2016-2020 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les recettes et les dépenses de la protection sociale sont en constante augmentation. Les recettes sont constituées par les cotisations sociales ainsi que par les contributions de l'Etat aux assurances maladie et pension et les revenus de la propriété du Fonds de compensation. L'évolution globale des recettes est largement marquée par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique.

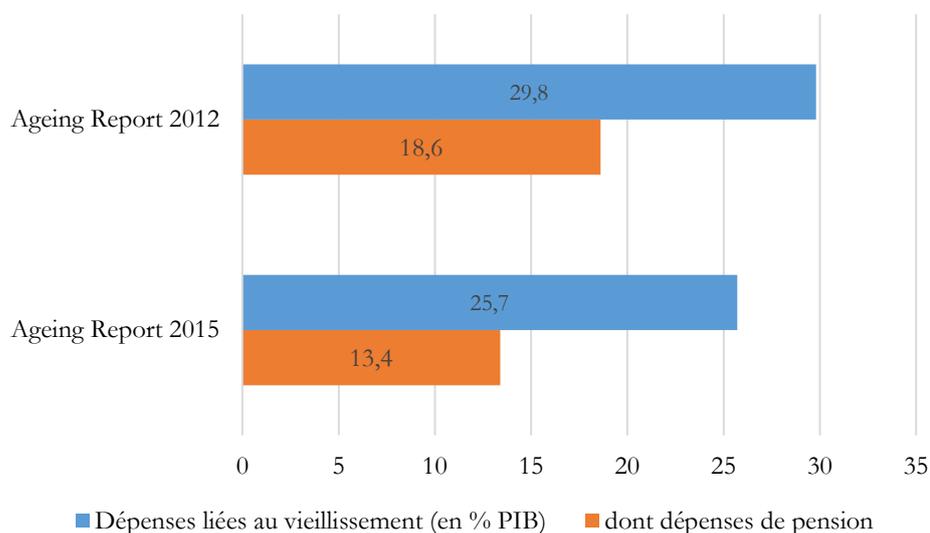
L'évolution des dépenses est légèrement supérieure à celle des recettes sur la période 2015-2020. Afin de pérenniser le système des pensions, une réforme de l'Assurance pension a été votée le 21 décembre 2012. Au cours de la période de référence aucune mesure de restructuration concernant l'assurance pension n'est prévue. En revanche, conformément à la réforme des retraites de 2012, un exercice de suivi et d'évaluation de la viabilité du système de retraite par un groupe de travail sur les retraites (« Groupe des Pensions ») devrait avoir lieu en 2016.

Indépendamment de l'évaluation qui sera rendue par le groupe de travail, le Conseil a dès 2013 recommandé au Luxembourg de continuer à réformer son système des pensions sur base de l'évolution démographique prévue par l'Ageing Report 2012.

En 2015 la Commission Européenne a publié un nouvel Ageing Report qui projette une évolution démographique significativement révisée à la hausse. En effet la population du Luxembourg devrait atteindre 1,1 million d'habitants d'ici à 2060 (+111%). L'ancienne hypothèse de 2012 n'envisageait qu'une population de 730.000 habitants à l'horizon 2060.

Dans le rapport de 2015 sur le vieillissement, l'augmentation prévue des dépenses liées à l'âge est revue à la baisse, mais cette révision est imputable presque exclusivement à des projections démographiques plus favorables si aucune nouvelle réforme n'était faite.

En effet, malgré l'accroissement de la population, les frais liés au vieillissement démographique induiraient une augmentation de plus de 6% du PIB d'ici 2060, dont 4,1% serait imputable aux dépenses de retraite et 1,7% aux dépenses de soins de longue durée, ce qui constitue l'évolution la moins favorable au niveau européen et ce, malgré des projections pour le moins optimistes. Si l'augmentation de la population ne devait pas atteindre les niveaux projetés, il va sans dire qu'à politique inchangée, cette augmentation des dépenses serait d'autant plus ressentie et l'explosion des dépenses liées au vieillissement serait vraisemblablement la conséquence.

Graphique 24 : Dépenses liées au vieillissement

Source chiffres : 2015 Ageing report, 2012 Ageing report; tableau : Cour des comptes

La Commission Européenne met en garde le Luxembourg : « Les conséquences du vieillissement continuent de représenter un risque à long terme, en particulier en ce qui concerne le coût des retraites. »¹

En outre, le Luxembourg est confronté à des risques liés à la hausse prévue des dépenses de soins de longue durée (1,7% du PIB), la plus élevée en pourcentage du PIB de tous les Etats membres. Cette hausse est liée à la plus forte progression de la part de la population dépendante d'ici à 2060 dans l'UE. Des travaux préparatoires sur une réforme visant à assurer la viabilité à long terme de l'assurance soins de longue durée ont été effectués.

A noter finalement que le 22 juin 2016, le Conseil de gouvernement a adopté le projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance. L'entrée en vigueur de la loi portant réforme de l'assurance dépendance est prévue pour le 1^{er} janvier 2017.

¹ Recommandation de Recommandation du Conseil du 18 mai 2016 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016.

2.2 Dette publique consolidée de l'administration publique

2.2.1 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 la dette des établissements publics et de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

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.

Pour ce qui est des chiffres proprement dits, la dette brute de l'administration publique se chiffrait, à la fin de l'exercice 2015 à 11,17 milliards d'euros, soit à 21,5 % du PIB.

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Administration centrale	10.178	10.088
Administrations locales	1.031	1.086
Sécurité sociale	0	0
Dette consolidée de l'administration publique	11.209	11.174

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

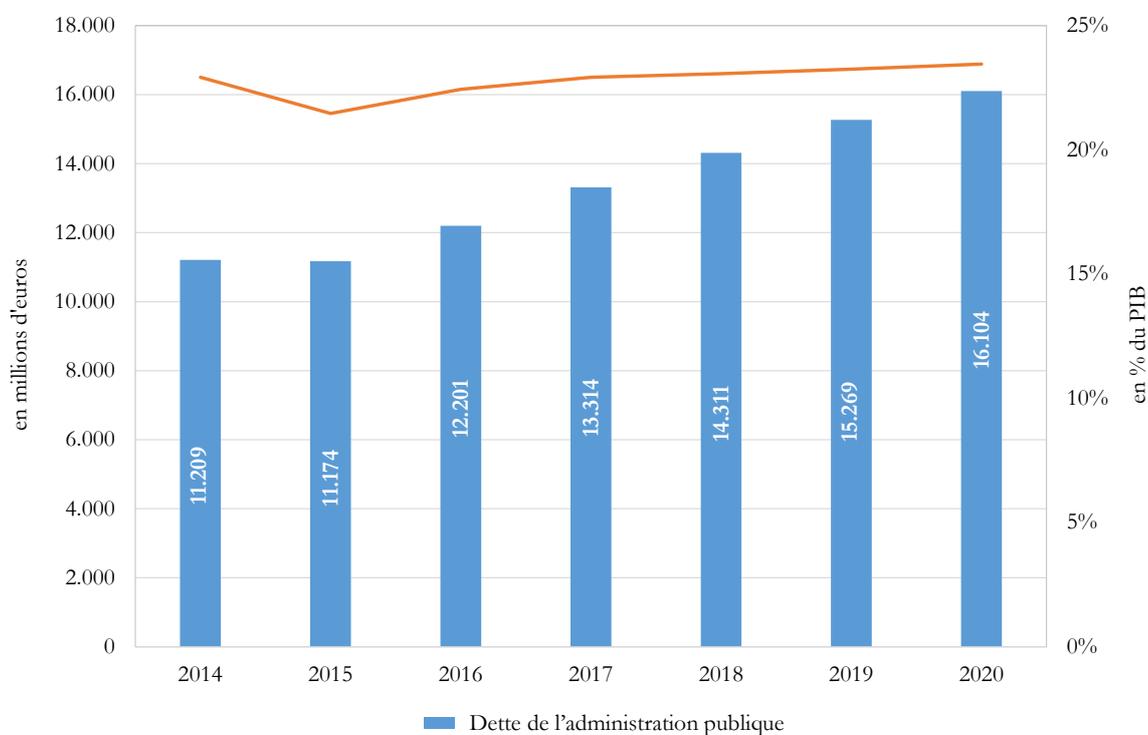
Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont affectés à une réserve appelée « Fonds de compensation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

2.2.2 Evolution de la dette publique

Le graphique suivant reprend l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2014 à 2020 telle que présentée dans le cadre de la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg (PSC) pour la période 2016-2020.

Graphique 25 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, PSC 2016-2020 ; graphique : Cour des comptes

Ainsi il en ressort que :

- les déficits récurrents de l'administration centrale sont financés par le recours à de nouveaux emprunts obligataires et/ou des prêts bancaires pour un montant de 469 millions d'euros en 2016, de 993 millions d'euros en 2017, de 924 millions d'euros en 2018, de 896 millions d'euros en 2019 et de 747 millions d'euros en 2020 ;
- l'Etat central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance dans cette période, c'est-à-dire de 400

millions d'euros en 2016, de 132 millions d'euros en 2017, de 700 millions d'euros en 2018, de 200 millions d'euros en 2019 et de 2.000 millions d'euros en 2020.

Pour 2015, la dette de l'administration publique reste au niveau de 2014 en valeur absolue, alors qu'elle diminue en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut (de 22,9% en 2014 à 21,5% en 2015). Cette tendance s'inverse pour la période de 2016 à 2020. En effet, la dette consolidée de l'administration publique augmente de 11,17 milliards d'euros en 2015 à 16,10 milliards d'euros en 2020, soit une hausse moyenne d'un milliard d'euros par an. La Cour constate qu'en période de conjoncture favorable, la dette publique brute progresse aussi bien en niveau absolu qu'en pourcentage du PIB et ce malgré l'objectif du Gouvernement de renverser la tendance à la hausse de la dette publique.

Pour 2016, la dette ne prend pas seulement en compte le déficit estimé au niveau de l'administration centrale, mais se base sur l'hypothèse d'émission d'un emprunt de 1.500 millions d'euros qui servira à financer le déficit et d'autres opérations financières qui n'ont pas d'impact sur le déficit mais sur la dette, telles que l'augmentation des quotas en faveur du FMI de 280 millions d'euros ou le remboursement d'un crédit à l'attention de la Caisse de consignation de 230 millions d'euros.

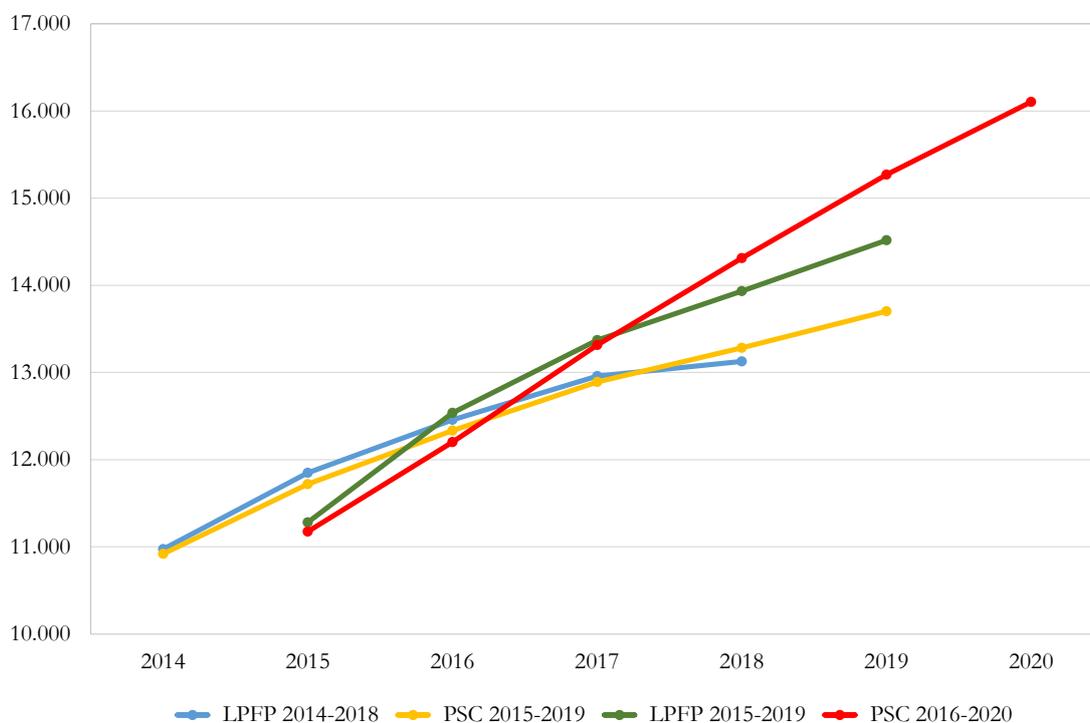
Le ratio de la dette publique par rapport au PIB augmente de 21,5% en 2015 à 23,5% en 2020. Cette faible progression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout le résultat de la croissance du PIB sur la période considérée.

La dette publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht. Il y a cependant lieu de relever que le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de son programme gouvernemental pour la période 2013-2018, à prendre les mesures nécessaires pour stabiliser la dette publique en-dessous de 30% du PIB.

La notation de crédit souveraine AAA permet au Luxembourg de se refinancer à des taux relativement bas (maximum de 1,5% prévu pour une échéance de 10 ans). Ainsi l'accroissement de la dette publique ne s'accompagne pas d'une augmentation significative de la charge d'intérêts. D'après le PSC 2016-2020, le coût lié au service de la dette publique reste stable autour de 0,3% du PIB.

Finalement, la Cour procède à une comparaison des prévisions de la dette publique telles que retenues dans les lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP) et les actualisations du programme de stabilité et de croissance successives.

La dernière prévision concernant la dette publique, telle que publiée au PSC 2016-2020, prévoit un endettement moins important pour les années 2015 et 2016. Pour les années qui suivent, la projection de la dette publique a cependant été considérablement revue à la hausse.

Graphique 26 : Evolution des prévisions de dette publique (en millions d'euros)

Sources chiffres : LPFP, PSC ; graphique : Cour des comptes

Ainsi, le niveau de la dette prévisionnelle de 2019, se situant à 13.701 millions d'euros selon le PSC 2015-2019, serait de 15.269 millions d'euros selon le PSC 2016-2020, soit un accroissement de 1.568 millions d'euros.

Il reste à soulever que la réforme fiscale annoncée n'est pas budgétairement neutre mais a un impact moyen estimé à 481 millions d'euros par an sur la période 2017-2020.

2.3 Investissements directs de l'administration publique

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

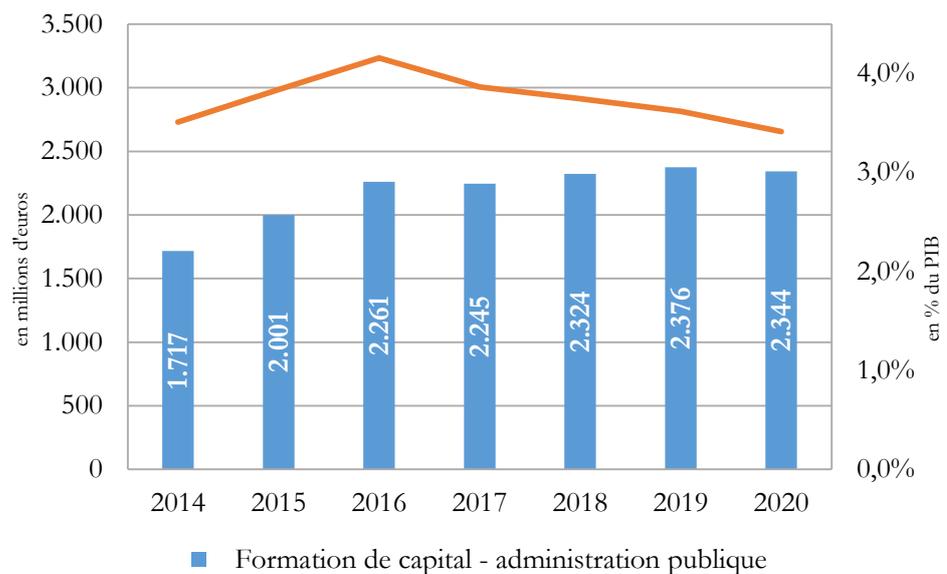
La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. 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.

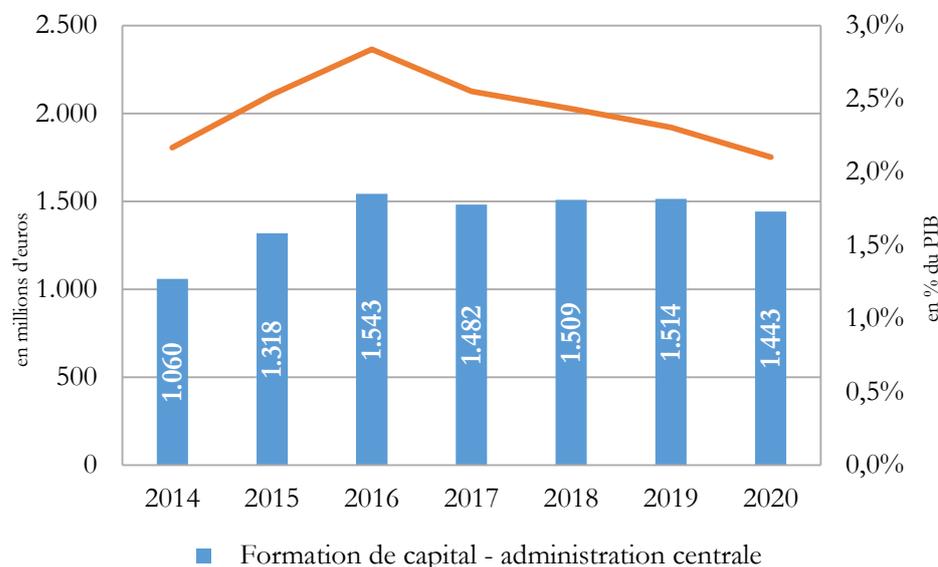
Les graphiques suivants reprennent les évolutions des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB, de l'administration publique et de l'administration centrale pour les années 2014 à 2020, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'avril 2016 (pour les années 2014 et 2015) et la 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg (PSC) pour la période 2016-2020.

Graphique 27 : Evolution de la formation de capital - administration publique



Sources chiffres : Statec, PSC 2016-2020 ; graphique : Cour des comptes

Pour 2015, les investissements directs de l'administration publique ont augmenté de 16,5% par rapport à 2014 pour atteindre 2.001 millions d'euros, soit 3,8% par rapport au produit intérieur brut.

Graphique 28 : Evolution de la formation de capital - administration centrale

Sources chiffres : Statec, PSC 2016-2020 ; graphique : Cour des comptes

Pour 2015, les investissements directs de l'administration centrale ont augmenté de 24,4% par rapport à 2014 pour atteindre 1.318 millions d'euros, soit 2,5% par rapport au produit intérieur brut.

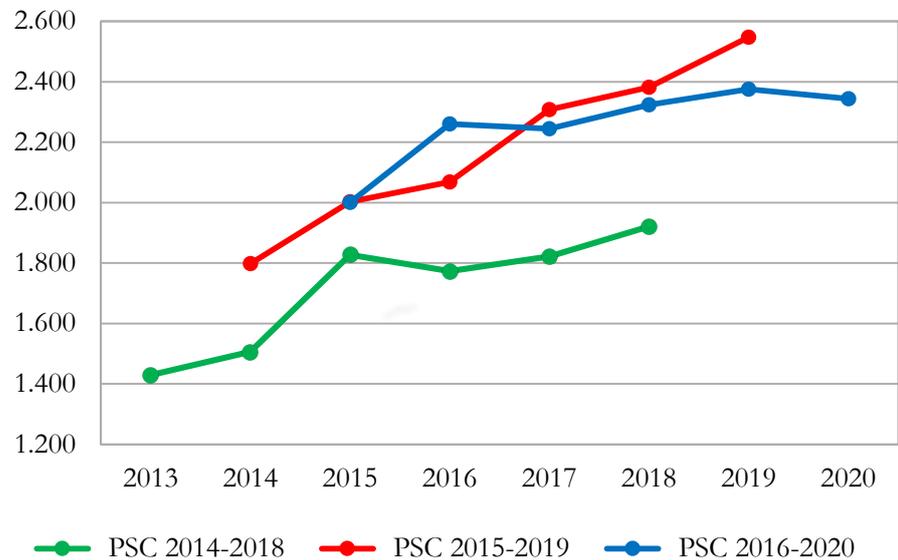
Il ressort des deux graphiques ci-dessus que la formation de capital de l'administration publique et de l'administration centrale augmentent tant en valeur qu'en pourcent par rapport au PIB jusqu'en 2016. Toutefois, à partir de l'exercice 2017, les dépenses d'investissement direct connaîtront une baisse et elles resteront quasiment stables en termes absolus jusqu'en 2020, pour atteindre 2.344 millions d'euros respectivement 1.443 millions d'euros.

En plus, la Cour tient à souligner que le ratio des investissements directs par rapport au PIB de l'administration publique chute de 4,2% en 2016 à 3,4% en 2020 et au sujet de l'administration centrale, il décroît sensiblement de 2,8% en 2016 à 2,1% en 2020.

Cette régression des dépenses d'investissement exprimée en % du PIB est le résultat d'un ralentissement global des investissements sur la période considérée.

Finalement, la Cour procède à une comparaison des prévisions des dépenses d'investissement direct de l'administration publique telles que retenues dans les actualisations du programme de stabilité et de croissance successives.

Graphique 29 : Evolution des prévisions de la formation de capital - administration publique (en millions d'euros)



Sources chiffres : PSC ; graphique : Cour des comptes

La Cour tient à noter que par rapport à la 15^e actualisation du programme de stabilité et de croissance pour la période 2014-2018, les dernières prévisions affichent des dépenses d'investissement direct de l'administration publique sensiblement plus élevées.

Cependant dans le cadre de la dernière prévision, à savoir le PSC 2016-2020, le niveau des dépenses d'investissement a été revu à la baisse pour les années 2017 à 2019 par rapport aux prévisions retenues dans la 16^e actualisation. Ainsi, entre la publication de deux actualisations du PSC, les investissements directs de l'administration publique de 2019 diminuent de 2.548 millions d'euros selon le PSC 2015-2019 à 2.376 millions d'euros selon le PSC 2016-2020, soit une baisse de 172 millions d'euros.

3 17^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance : Objectif budgétaire à moyen terme

3.1 Cadre légal

3.1.1 Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a pour objet d'encadrer les politiques budgétaires et monétaires des pays membres de l'Union économique en vue de l'adoption de l'euro. Il se compose des deux règlements suivants :

- le règlement (CE) N° 1466/97 du Conseil de l'Union européenne du 7 juillet 1997 relatif au renforcement des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Selon l'article 3 paragraphe (1) de ce règlement, « Chaque Etat membre participant présente au Conseil et à la Commission les informations nécessaires à l'exercice périodique de la surveillance multilatérale (...) sous forme d'un programme de stabilité » et selon le paragraphe (2) de cet article, « Un programme de stabilité fournit (...) l'objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif ».

Il s'agit du « **volet préventif** » du PSC qui se concentre sur la surveillance et sur la coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres et qui impose l'application de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT). Les Etats membres se voient dans l'obligation de présenter annuellement un programme de stabilité aux instances européennes qui permet au Conseil de l'Union européenne un suivi des évolutions budgétaires des pays signataires. Ce programme expose la stratégie budgétaire à moyen terme de chaque Etat en présentant un plan pluriannuel qui décrit l'évolution des finances publiques permettant de respecter son OMT sur l'horizon sous revue.

Ce suivi doit permettre la prévention de l'apparition de déficits excessifs des administrations publiques² et la promotion de la coordination des politiques économiques et débouche sur des recommandations adressées aux Etats membres.

- le règlement (CE) N° 1467/97 du Conseil de l'Union européenne du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs. Il s'agit du « **volet dissuasif** » du PSC qui a trait à la procédure de redressement d'une situation de déficit budgétaire excessif d'un Etat membre de la zone euro.

² Selon les dispositions comptables européennes, le solde des administrations publiques se compose de la somme des soldes budgétaires des trois sous-secteurs qui la composent, à savoir le sous-secteur de l'administration centrale (y compris les établissements publics, les fonds spéciaux de l'Etat et les services de l'Etat à gestion séparée), le sous-secteur des administrations locales et le sous-secteur de la Sécurité sociale.

3.1.2 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne

Sur le plan national, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), signé à Bruxelles le 2 mars 2012, a été transposé par la loi du 29 mars 2013.

L'article 3, paragraphe (1) du TSCG stipule que, « la situation budgétaire (...) d'une partie contractante est en équilibre (...) si le solde structurel³ 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 ». Ainsi, selon cette « règle d'or », l'OMT constitue la cible d'équilibre des finances publiques dans le cadre de la gouvernance et de la surveillance des finances publiques nationales par les autorités européennes.

Suivant cet article, « les parties contractantes veillent à assurer une convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif. Le calendrier de cette convergence sera proposé par la Commission européenne (...). Les progrès réalisés en direction de l'objectif à moyen terme et le respect de cet objectif font l'objet d'une évaluation globale prenant pour objet le solde structurel ». Dans son rôle de surveillance et de coordination des finances publiques, l'Union européenne a décidé de mettre en place le Semestre européen, par lequel les Etats membres alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et objectifs (notamment l'OMT) définis au niveau de l'UE, afin de garantir la solidité des finances publiques, favoriser la croissance économique et prévenir l'apparition de déficits excessifs. Dans le cadre du Semestre européen, chaque Etat membre soumet au plus tard à la fin du mois d'avril son « Programme de Stabilité et de Croissance » aux autorités européennes.

Par ce traité, « les objectifs à moyen terme devraient être actualisés périodiquement sur la base d'une méthode qui soit convenue d'un commun accord, dont les principaux paramètres doivent également être révisés régulièrement en tenant compte de manière adéquate des risques que font peser les passifs explicites et implicites sur les finances publiques, ainsi qu'il est prévu dans les objectifs du pacte de stabilité et de croissance ».

Ainsi, la valeur de l'OMT minimal à atteindre est fixée par la Commission européenne pour une durée de trois ans pour chaque Etat membre sur base, notamment, des spécificités en termes de projections démographiques et du taux d'endettement propres à chaque pays. Cette valeur ainsi définie constitue un seuil minimal à respecter mais chaque Etat membre est libre de

³ L'OMT est défini en termes structurels, c'est-à-dire que le solde budgétaire pris en compte correspond au solde nominal des administrations publiques corrigé de l'impact des aléas de la conjoncture ainsi que des mesures exceptionnelles et/ou temporaires sur les finances publiques.

déterminer un objectif plus ambitieux pour tenir compte des caractéristiques qui lui sont propres.

3.1.3 Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

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

Cette loi dispose en ses articles 2 à 4 que

- « La situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 1er du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012, dénommé « traité » ci-après. »
- « L'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg (...) et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle. La loi de programmation financière pluriannuelle couvre une période de cinq ans comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes (...). La loi de programmation financière pluriannuelle détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ».
- « Le solde structurel annuel des administrations publiques est au moins égal à l'objectif à moyen terme tel que défini à l'article 3 du traité, ou converge rapidement vers cet objectif sur base d'une trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation ».

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le Gouvernement est dans l'obligation de soumettre à la Chambre des députés chaque année un projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) en concomitance avec le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

L'article 6 a traité au mécanisme de correction en cas d'écart constaté : « Si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement (...), le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations. Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives ».

Selon l'article 7, « Il est instauré un organisme indépendant (...) sous la dénomination « Conseil national des finances publiques » (...) qui est chargé des missions suivantes : surveillance du respect

des règles énoncées aux articles 2 à 4 ci-avant, ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 ; évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques ».

3.1.4 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2016-2020

Le Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2016-2020 remis aux instances européennes dans le cadre du Semestre européen de 2016 précise que :

« Tous les trois ans, chaque Etat membre a pour obligation d'arrêter la valeur de son OMT et de l'inscrire dans la trajectoire d'ajustement conduisant à sa réalisation, ceci dans le cadre de l'actualisation de son programme de stabilité. La dernière révision ayant eu lieu en 2013, la prochaine actualisation de l'OMT qui porte sur la période 2017-2019, est faite dans le cadre de la présente actualisation du programme de stabilité. Conformément à la méthodologie agréée, la Commission a calculé les valeurs de référence minimum qui sont à respecter par les Etats membres pour ce qui est de la fixation de leur objectif budgétaire à moyen terme pour la période 2017 à 2019. Pour le Luxembourg, cette valeur de référence minimum de l'OMT s'élève à un déficit de 1% du PIB selon les règles du Pacte de stabilité et de croissance et à un déficit de 0,5% du PIB selon les exigences du Traité budgétaire. En vertu de ces obligations émanant du Traité budgétaire, le Gouvernement décide de fixer l'OMT à un déficit de 0,5% du PIB pour la période 2017-2019. »

3.1.5 Programme gouvernemental de décembre 2013

Selon le programme gouvernemental de décembre 2013 :

« Compte tenu de la forte volatilité des recettes publiques et des déficits hypothéquant la soutenabilité de nos finances publiques, le Gouvernement a décidé de prendre les mesures nécessaires pour atteindre deux objectifs budgétaires principaux :

- atteindre d'ici la fin de la période de législature un solde structurel des finances publiques d'au moins +0,5% du PIB ;*
- maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB »*

Or, il ressort du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2016-2020 que le Gouvernement a décidé de fixer l'OMT à un déficit de 0,5% du PIB pour la période 2017-2019 ce qui est en contradiction avec l'objectif annoncé dans son programme gouvernemental allant de 2013 à 2018.

3.2 Quel objectif à moyen terme pour le Luxembourg ?

3.2.1 Méthode de calcul du solde structurel

Selon la « règle d'or » du TSCG, le solde structurel des administrations publiques doit être égal ou supérieur à l'OMT. Ceci pose un certain nombre de problèmes car il s'agit d'une variable qui n'est pas observable et qui peut livrer des résultats différents selon la méthode de calcul appliquée. Ainsi, la méthode appliquée peut varier entre les différentes institutions mais également d'une année à l'autre au sein de la même entité. En tant qu'étalon des finances publiques, cette variable représente une valeur cruciale, il est donc primordial de s'accorder sur une méthode de calcul commune et transparente et éviter de laisser libre cours au choix de la méthodologie appliquée pour son calcul.

3.2.2 Diminution de l'OMT par les instances européennes

3.2.2.1 Rapport sur le vieillissement de la population 2015⁴

Tous les trois ans, la Commission européenne publie son rapport sur le vieillissement de la population en Europe et réalise, par ce biais, des prévisions des impacts du vieillissement démographique sur l'économie à long terme et, notamment, sur les finances publiques, puisque ces projections sont prises en compte pour établir l'OMT minimal calculé par la Commission européenne.

Dans sa dernière publication datant de 2015, la Commission prévoit les évolutions suivantes pour le Luxembourg d'ici 2060 :

- la population du Luxembourg passerait à 1,1 million d'habitants d'ici 2060 et dépasserait la barre symbolique du million dès 2045 ;
- cette augmentation serait en grande partie alimentée par un accroissement du solde migratoire plutôt que par celui du solde naturel (le solde naturel correspond à la différence entre les naissances et les décès) ;
- la croissance moyenne du PIB s'élèverait à 2,5% et celle du taux d'emploi de 1,4% par an ;
- l'âge moyen de départ à la retraite est de 60,5 ans ce qui représente la moyenne la plus basse en Europe ;
- la charge des dépenses de pension passerait de 9,4% du PIB en 2013 à 13,4% du PIB en 2060.

⁴ Le rapport de 2015 est téléchargeable sous http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf.

D'après le rapport sur le vieillissement, malgré l'accroissement de la population, les frais liés au vieillissement démographique induiraient une augmentation de plus de 6% du PIB d'ici 2060, dont 4,1% serait imputable aux dépenses de retraite et 1,7% aux dépenses de soins de longue durée, ce qui constitue l'évolution la moins favorable au niveau européen. Si l'augmentation de la population ne devait pas atteindre les niveaux projetés, il va sans dire qu'à politique inchangée, on assisterait vraisemblablement à une hausse subséquente des dépenses liées au vieillissement.

3.2.2.2 Particularités de l'économie luxembourgeoise

Il convient de rappeler les particularités économiques du Luxembourg en tant que petite économie ouverte :

Le Grand-Duché se caractérise par un niveau élevé de ses exportations (surtout celles des services financiers) ainsi que par une forte dépendance de son économie vis-à-vis des frontaliers - plus de 43% de l'emploi total - et des immigrés - plus de 44% de la population. Aucun autre pays de la zone euro n'atteint de tels niveaux.

Par ailleurs, le modèle de croissance luxembourgeois repose sur une croissance extensive, en ce sens qu'il nécessite une augmentation constante de ses facteurs de production dont, notamment, une offre de travail et, a fortiori, une croissance démographique, suffisamment abondantes. Or, le marché du travail luxembourgeois se caractérise par une certaine inadéquation entre l'offre et la demande. Ainsi, les nouveaux emplois créés dans le cadre d'une croissance extensive ne pourront être entièrement comblés par l'offre de travail domestique. Il faudra compter non-seulement sur une forte immigration, mais également puiser sur la réserve de travailleurs frontaliers, pour soutenir l'activité économique du Grand-Duché. A titre d'illustration, sur les 190.200 emplois créés au Grand-Duché depuis 1995, 60% ont été alloués à des travailleurs frontaliers alors qu'uniquement 40% à des résidents⁵.

Cette situation soulève un certain nombre d'interrogations :

- D'une part, en ce qui concerne l'immigration, est-il certain que le pays puisse absorber les flux migratoires nécessaires pour soutenir la croissance prévue ? Il faudrait certainement revoir la stratégie à long terme en matière d'aménagement du territoire et investir massivement dans les infrastructures (de logement, de transport, ...) en veillant à en minimiser l'impact environnemental afin de respecter les engagements internationaux en la matière (COP 21). Il est difficile de prévoir le poids que

⁵ Source : Fondation IDEA « Luxembourg : Un îlot de prospérité loin d'être isolé » par Vincent Hein.

représenteraient de tels investissements sur les dépenses publiques mais celui-ci ne serait évidemment pas négligeable.

- D'autre part, la réserve de main-d'œuvre frontalière qualifiée est-elle inextinguible ? Rien n'est moins sûr. Le Grand-Duché a pu compter ces dernières décennies sur une main-d'œuvre qualifiée, voire hautement qualifiée, puisée majoritairement dans les régions limitrophes pour soutenir sa croissance, étant donné que l'offre intérieure de travail n'était pas suffisante et/ou adaptée à la demande. Actuellement, il n'est pas possible de prédire si ce réservoir sera suffisant pour combler l'appétit de l'économie luxembourgeoise. Dans l'affirmative, il faudra miser sur une coopération et coordination avec les autorités de nos pays voisins pour réfléchir aux réponses à donner en matière d'infrastructures de transport et ainsi anticiper tout effet de saturation. Dans la négative, il faudra recourir à une immigration de main-d'œuvre qualifiée, ce qui nous ramène aux considérations évoquées dans le point précédent. Dans tous les cas, des investissements publics supplémentaires seraient nécessaires.

Une autre problématique à considérer concerne la diversification de l'économie luxembourgeoise. En effet, la dépendance vis-à-vis du secteur financier et, en particulier, les exportations de services financiers, a été reconnue et rend les finances publiques du Grand-Duché particulièrement vulnérables à tout choc externe affectant ce pilier. Afin de garantir une croissance soutenable et durable, les autorités ont d'ores et déjà amorcé la mutation de l'économie en misant sur sa diversification. Ainsi un certain nombre d'initiatives ont été lancées : développer les secteurs liés à la digitalisation de l'économie, aux nouvelles technologies (Fintech), miser sur les énergies renouvelables favorisant la décarbonisation de l'économie, A nouveau se pose la question de la nécessité de ressources humaines hautement qualifiées que requiert une telle mutation et que le Luxembourg devrait satisfaire par le recours au travail frontalier et/ou par l'immigration.

Il s'agit ici de souligner le caractère fort aléatoire des prévisions dégagées dans le rapport sur le vieillissement et qu'il serait osé de calquer l'OMT, qui constitue un jalon de la politique budgétaire déterminé pour une période de trois ans, sur des projections de très long terme dont la réalisation dépend d'un grand nombre de variables sur lesquelles on n'a pas d'emprise à court et à moyen terme. Ce rapport est certes utile pour pouvoir orienter la stratégie politique et anticiper les défis qui attendent le Luxembourg, mais il serait hasardeux d'y faire référence pour justifier l'abaissement de l'outil de pilotage budgétaire de court terme que constitue l'OMT.

3.2.2.3 Les risques liés à l'abaissement de l'OMT

La révision à la baisse de l'OMT, proposée par les instances européennes, repose principalement sur des projections démographiques optimistes, qui prévoient que la population du Luxembourg

passé à 1,1 million d'habitants d'ici 2060 - le rapport précédent publié en 2012 tablait sur une population de quelque 730.000 habitants en 2060. Cette diminution de l'OMT n'est donc pas le fruit de mesures discrétionnaires amorcées par le Gouvernement mais repose principalement sur des hypothèses démographiques revues à la hausse qui diminueraient la pression sur les dépenses publiques liées au vieillissement de la population.

Or, selon la Cour, le Gouvernement devrait tabler sur un OMT plus ambitieux pour relever les défis auxquels le Grand-Duché risque de devoir faire face à moyen et long terme.

En effet, si les projections démographiques se confirmaient, la population du Grand-Duché doublerait d'ici 2060 par rapport au niveau actuel. Cette croissance de la population permettrait de diminuer l'augmentation des dépenses liées au vieillissement de la population, mais, en même temps, le pays devrait faire face à d'importants investissements liés à une demande accrue en infrastructures (transport, logement, crèches, hôpitaux, ...) et à un accroissement des dépenses liées à l'éducation et à la santé.

Dans ce contexte, il importe de rappeler que, d'après la 17^e actualisation du PSC de 2016, la dette publique brute est censée passer de quelque 11 milliards d'euros en 2015 à plus de 16 milliards d'euros en 2020, soit une augmentation moyenne de près de 1 milliard d'euros chaque année.

Même si en termes relatifs, la dette publique reste en dessous de la barre de 30% du PIB et respecte ainsi une des priorités du programme gouvernemental de décembre 2013, cette situation n'est guère soutenable. En effet, si en période de conjoncture favorable, telle que prévue par le PSC pour les années sous revue (2016 – 2020) - avec une croissance moyenne de 3,6 % du PIB -, la dette publique brute croît à un tel rythme, il faut espérer que le pays ne soit pas confronté à un choc externe qui risquerait de plomber la croissance et, a fortiori, détériorer son endettement.

A cet égard, la 17^e actualisation du PSC (avril 2016) s'est basée « sur des hypothèses d'absence d'impact négatif de plusieurs risques comme la perspective « Brexit », le démantèlement du système Schengen suite à la crise des réfugiés ou encore les incertitudes géopolitiques liées à la situation politique au Moyen-Orient ». (page 3)

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est particulièrement exposé à de tels chocs externes. Rappelons ici que la croissance du Luxembourg repose principalement sur la bonne santé de son secteur financier, qui constitue le pilier principal de son économie. Des changements au niveau de l'environnement économique et fiscal international (tensions sur les marchés financiers, BEPS, rescrits fiscaux, ...) pourraient affaiblir considérablement ce secteur et, mécaniquement dégrader l'état de nos finances publiques. La crise financière des

« subprimes » qui a éclaté en 2008, notamment après la mise en faillite de la banque Lehman Brothers, devrait servir d'exemple.⁶

Il en va de même de la future sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne à l'issu du référendum du 23 juin 2016. Même s'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les incidences du Brexit sur l'économie luxembourgeoise, il est certain que cette sortie ne sera pas neutre pour les finances publiques du Luxembourg et que les prévisions macroéconomiques reprises dans le Programme de stabilité et de croissance publié en avril de cette année risquent d'être d'ores et déjà dépassées.

Il serait par conséquent opportun de viser un OMT plus ambitieux en période de conjoncture favorable, ce qui constituerait une garantie supplémentaire en termes de soutenabilité et viabilité des finances publiques et permettrait de faire face de façon plus sereine aux défis liés au vieillissement de la population ainsi qu'à d'éventuels chocs externes auxquels le Luxembourg pourrait faire face.

Aussi, lorsque la Commission fixe le taux de l'OMT minimal à atteindre pour chaque Etat membre, elle se base sur le principe d'un endettement inférieur ou égal à 60% du PIB. Comme au Luxembourg la dette publique prévue dans le PSC se situe autour de 23% du PIB jusque 2020, il reste une grande marge de manœuvre au Gouvernement avant d'atteindre ce seuil de 60%, ce qui permet aux instances européennes de fixer l'OMT minimal à -0,5% du PIB. Or, en se calquant sur un solde structurel déficitaire de 0,5% du PIB, le Luxembourg prend le risque de voir s'envoler son ratio dette publique/PIB bien au-delà de la barre des 30%. En effet, un OMT de -0,5% du PIB serait, à terme, incompatible avec un taux d'endettement inférieur à 30% du PIB et ce en envisageant différents scénarios démographiques. Ainsi, en prenant en compte les projections démographiques de 2012, qui tablaient sur une population de 730.000 habitants d'ici 2060, afin de maintenir la dette publique en dessous de 30% du PIB, il faudrait un OMT de +1,75% du PIB alors que si on prend en considération les projections démographiques de 2015, l'OMT compatible avec une dette inférieure ou égale à ce seuil de 30% du PIB s'élèverait à +0,25% du PIB⁷. Il faut donc une nouvelle fois noter l'importance de miser sur un OMT bien plus ambitieux pour pouvoir contenir la dette publique en dessous du seuil de 30% du PIB ciblé par le Gouvernement.

3.2.2.4 Considérations sociales et environnementales

Au-delà des considérations purement économiques, il faut également aborder la question du bien-être et de la cohésion sociale de la population au Luxembourg. Une croissance économique continue sur laquelle repose notre modèle économique et, a fortiori les finances publiques,

⁶ Pour plus de détails, consulter l'« Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009 » pages 7 et 8.

⁷ Source : Evaluation CNFP juin 2016.

est-elle souhaitable et viable d'un point de vue social et environnemental ? Le bien-être est-il tributaire d'une croissance soutenue et continue du PIB⁸ ?

A ce sujet, la Cour renvoie à son avis portant sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2010 et qui garde toute sa pertinence :

« 2.3 Les défis de l'après-crise

Les efforts des gouvernements pour faire face à la crise financière ont eu pour conséquence une dégradation sensible des finances publiques. Ainsi les prévisions pour le Luxembourg annoncent pour 2010 un déficit de 4,4% et une dette de l'administration publique de 19,8% par rapport au PIB. Certes, d'après le FMI, la récession mondiale s'achève, mais ses effets perdurent et la reprise s'annonce laborieuse. L'effet ciseaux va persister : les recettes chutent et les dépenses augmentent. Le Luxembourg devra s'attendre à un accroissement de l'endettement public et à une progression moins importante du PIB qu'avant la crise.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que le Gouvernement devra élaborer une véritable stratégie de sortie pour rééquilibrer les comptes publics au-delà de l'année 2011.

En prévision d'une croissance du PIB qui se limitera probablement à 2,9% dans les années à venir, le Luxembourg devra entamer les réformes nécessaires pour ajuster la croissance de ses dépenses publiques à l'évolution du PIB.

Dans un article paru au « Forum » en septembre 2009, il a été écrit qu'« avant la crise économique et financière mondiale, le Luxembourg a connu une croissance proche de 5% du PIB en moyenne par année. Pour un des pays les plus riches du monde, une expansion continue à un rythme si élevé est exceptionnelle. Les taux de croissance des pays voisins et de l'ensemble des pays industrialisés sont sensiblement inférieurs (+2%) : nous sommes bien en présence d'une « exception luxembourgeoise ». Avec la mise en perspective d'un taux de croissance minimum de 4% pour assurer notre régime de pension, ce rythme de croissance exceptionnel a été érigé quasiment en norme pour l'avenir.

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

⁸ Pour plus de détails, consulter l'« Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010 » pages 11 à 13 : Les défis de l'après-crise.

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

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

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

Dans son rapport datant du 29 septembre 2008 (« Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen »), le CSDD s'est exprimé comme suit : „In mehreren Sitzungen hat sich der CSDD mit zwei fundamentalen Fragen beschäftigt, zu denen er noch keine abschliessende Position erarbeiten konnte: Zum einen handelt es sich um die Notwendigkeit des quantitativen Wirtschaftswachstums. Müssen wir auf ein hohes Wachstum des PIB setzen, um mit Hilfe der daraus entstehenden wachsenden Steuereinnahmen das Modell Luxemburg weiter finanzieren zu können? Oder drückt ein solches Wachstum durch den dafür erforderlichen permanenten Strom von Einwanderern oder Berufspendlern, durch den Flächen- und sonstigen Ressourcenverbrauch und die zunehmende Risikoanfälligkeit des Systems dem Land nicht Folgekosten auf, die künftige Generationen bezahlen müssen? Der Rat sieht eine grosse Gefahr darin, dass die Gewöhnung an hohe PIB-Wachstumsraten den politisch-sozialen Druck erhöht, zur Finanzierung der Ansprüche konsequent auf ein weiteres PIB- und Steuer-Wachstum zu setzen, ohne die Grenzen der Umwelt-, Natur- und Ressourcenbasis noch zu berücksichtigen“. (page 7 et suivantes) »

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 20 juillet 2016.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA REPONSE DU GOUVERNEMENT

Prise de position du ministère des Finances

Luxembourg, le 19 août 2016

En référence à votre courrier du 21 juillet 2016 (Réf. : 16.001-35) concernant le rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2015, je vous communique ci-après mes observations en vertu de l'article 4(6) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes:

1) Point 1.4. du rapport - Budget pour ordre

La Cour des comptes fait référence aux soldes cumulés 1988-2015 dans le budget pour ordre. Ce point, qui a été soulevé par le passé par la Cour des comptes et par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire, pourra être résolu à l'occasion d'une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en prévoyant dans ladite loi une procédure de régularisation des soldes du budget pour ordre, comme l'a suggéré la Cour des comptes.

2) Point 1.5. du rapport - Fonds spéciaux

La Cour des comptes soulève qu'«une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut». Le projet de loi relative au compte général de l'Etat contient en principe le même détail d'informations concernant les fonds spéciaux que le projet de loi relative au budget de l'Etat. Il s'agit du total des recettes (dotations budgétaires ou autres), du total des dépenses, du niveau des avoirs en début d'année et à la fin de l'année. Il est de la responsabilité politique du ministre dont relève le fonds spécial de produire les informations détaillées qui sont reprises dans la documentation budgétaire. Les différences, qui existent au niveau des fonds spéciaux en termes de degré d'informations fournies concernant leurs dépenses, s'expliquent par l'absence d'exigences légales régissant les informations à fournir dans le cadre de l'exécution des fonds spéciaux. Enfin, il importe de relever que seules les dotations budgétaires aux fonds spéciaux sont votées par la Chambre des Députés, alors que tel n'est pas le cas pour les dépenses effectives.

Par ailleurs, la Cour des comptes note qu'«il y a une divergence entre les dépenses effectives telles que renseignées dans le compte général et la ventilation des dépenses par projet reprise à l'annexe du compte général (Fonds pour la loi de garantie)...qu'il y a une divergence entre les recettes effectives telles que renseignées dans le compte général et l'annexe du compte général (Fonds

d'investissements publics administratifs)» En ce qui concerne ce dernier, la divergence s'explique par une erreur matérielle qui s'est glissée dans l'annexe du projet de loi relative au compte général de l'Etat pour l'exercice 2015. Une version corrigée du tableau concerné de l'annexe est jointe à la présente. En ce qui concerne le Fonds pour la loi de garantie, le montant des dépenses de EUR 64.432.000 renseigné à l'annexe du compte général est correct. Par contre, le montant renseigné dans le projet de loi (dépenses de EUR 64.879.611,97) doit être rectifié afin de refléter l'effet de l'annulation d'une ordonnance qui n'avait pas été enregistrée. Un amendement gouvernemental portant modification de l'article 4 du projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat pour l'exercice 2015 sera présenté à cet effet.

3) Point 1.6.2. - Evaluation et suivi des 258 mesures du «Paquet pour l'avenir»

La Cour des comptes considère que «sur base de ces informations, un réel suivi des différentes mesures s'avère impossible». Le projet de loi relative au compte général de l'Etat pour l'exercice 2015 comprend l'impact agrégé des 258 mesures, à savoir EUR 182,7 millions, sur le solde du compte général, alors que l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et les mesures relatives à la TVA ont généré EUR 84,6 millions et EUR 207 millions de recettes respectivement. Une mise à jour de l'évaluation de l'impact des 258 mesures du «Paquet pour l'avenir» est en cours d'élaboration.

Annexe à la prise de position du ministère des Finances

21) FONDS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS

1) Base légale:

Loi du 25 juin 1960 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1960 (art. 10).

Loi du 2 janvier 1963 autorisant l'exécution d'un programme extraordinaire d'investissements publics administratifs, scolaires et sanitaires et autorisant le Gouvernement à émettre un emprunt de trois cents millions de francs pour l'exécution d'une première série de travaux (art.3).

Loi du 23 décembre 1967 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1968 (art. 13).

2) Objet:

Art. 10 - Ce fonds est destiné à recevoir les sommes inscrites au budget en vue de réaliser un programme de constructions qui fera l'objet d'une loi spéciale.

3) Recettes et dépenses:

Art. 3 - Ce fonds est alimenté par:

- des emprunts;
- des prélèvements sur d'autres recettes extraordinaires et sur les recettes ordinaires.

4) Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds :

(en milliers d'euros)

	Budget 2015	Compte 2015
I. Mouvements du fonds		
- Avoir au 01.01	38 186	22 832
- Alimentations:		
a) Alimentation normale	58 000	58 000
b) Alimentation supplémentaire	0	
c) Autres recettes		5 513
Total.....	58 000	63 513
- Dépenses	97 449	64 446
- Moins-value retards et aléas de chantier	-24 362	
- Dépenses ajustées.....	73 087	
- Mesures d'économies.....	-853	
- Dépenses ajustées après économies.....	72 234	64 446
- Avoir au 31.12	23 952	21 899

(en milliers d'euros)

II. Programme des dépenses	Date loi	Coût prévis.	Ex. ant.	Budget 2015	Compte 2015
I. Projets en réalisation					
a) Projets :					
1 Centre pénit. Schrassig:lère ext	13.08.92	67 763	67 681		
2 Parc de Hosingen: centre écologique	08.03.02	10 820	9 409	900	26
3 Abbaye Neumünster	12.06.04	43 762	43 593		
4 Bâtiment Tour à Kirchberg: façades	24.07.95	13 331	13 206		34
5 C.P.A. Givenich: 2e extension	12.06.04	10 607	10 590		
6 Immeuble Printz et Rischard: transf....	12.06.04	26 275	25 809		30
7 CNA Dudelange (y incl. centre cult.)	24.07.01	45 151	44 811		2
8 Palais de Just, de l'UE: désamiantage ...	28.06.00	14 923	14 711		

(en milliers d'euros)

II. Programme des dépenses	Date loi	Coût prévis.	Ex. ant.	Budget 2015	Compte 2015
9 Centre de conférences Kirchberg: extension et modernisation	24.07.01	207 756	204 387		
10 Centre de conférences Luxembourg-Kirchberg (2ième extension)	18.12.07	84 657	80 420		6
11 Salle de concert Lux-Kirchberg	19.02.05	111641	111006		
12 Police des Autoroutes + Ponts & Chaussées à Bertrange.....	23.11.01	58 222	55 892	1000	297
13 Ponts & Chaussées Bertrange: atelier mécanique.....	loi bud.	0	0		
14 Aménagement du Parc "3 Eechelen"....	25.07.02	13 632	13 600		11
16 Police grand-ducale Grevenmacher...	18.5.04	14 317	11 725	500	182
17 Laboratoire national de santé.....	19.12.03	102 416	48 564	7 000	4 528
18 - 2e phase du Laboratoire national de santé (méd. vétè. + méd. légale).....	18.12.09	48 860	1 897	5 000	5 663
19 Centre de Recherche Public Santé.....	5.05.04	85 313	3 021		
20 Ponts & Chaussées Remich: ateliers	24.07.07	9 035	8 759		5
21 Justice de paix à Esch/Alzette	24.07.07	11684	11 047	100	103
22 Centre de rétention pour étrangers en situation irrégulière.....	24.08.07	12 030	11595	136	378
23 Bât.publ.:atelier+dépôt (nouv. constr.) Bertrange-Bourmicht	18.12.07	11 731	11 645		
24 Centre pénitentiaire Schrassig: mesures de sécurité	29.01.08	15 000	9 981	711	1 032
25 Centre Marienthal.....	30.05.08	22 583	3 704	6 000	5 838
26 Caserne Herrenberg: rehabilitation des infrastructures techniques.....	19.05.09	20 064	8 870	2 000	1 252
27 Caserne Herrenberg hall logistique	23.11.09	52 700	11 668	10 000	4 199
Sous-total Ia)		1 114 274	837 588	33 346	23 585
<i>c) Loi budgétaire:</i>					
28 Centre Marienthal: travaux d'infrastructure.....	loi bud.	4 022	2 683	300	
29 Ministère de l'Education Nationale : réhabilitation	loi bud.	9 700	9 095		
30 Ferme Grisius Lultzhausen: SN des sports	loi bud.	8 600	8 040	53	5
31 Caserne Herrenberg : remise en état de 3 pavillons	loi bud.	8 500	7 019	283	450
32 Centre pénitentiaire Schrassig: réfection toitures plates et béton mur enceinte.....	loi bud.	8 000	5 609	500	667
33 Ecole Nationale des Sapeurs Pompiers à Niederfeulen: rénov. complète.....	loi bud.	3 600	1 121	600	662
34 Abbaye Neumünster passerelles	loi bud.	1 050	0	800	4
35 Ponts & Chaussées Walferdange: dépôt	loi bud.	5 800	4 892	129	62
36 Unité de sécurité Dreibom	loi bud.	7 300	4 196	173	198
37 Stand de tir Reckenthal: extension...	loi bud.	7 673	960	1 300	892
38 Château de Schoenfels: remise en état et atelier thérapeutique (phase 1)	loi bud.	4 500	1 656	600	259
39 Haff Réimech.....	loi bud.	5 622	1296	1243	895
40 Foyer Don Bosco.....	loi bud.	9 810	357	4 000	3 280
41 Bâtiment administratif pour la Police à Verlorenkost.....	loi bud.	29 875	1 654	3 000	8 696

(en milliers d'euros)

II. Programme des dépenses	Date loi	Coût prévis.	Ex. ant.	Budget 2015	Compte 2015
42 Les Rotondes: aménagement en espace culturel, 1ere phase (5,7 mio.)	loi bud.	16 000	201	2 500	3 249
43 Maison Robert Schuman: transformation Presbytère, 1ere phase (1,0 mio.)	loi bud.	2 485	153	50	76
44 Théâtre en plein air à Wiltz: reconstruction	loi bud.	1 035	892		
45 Dépôt des Ponts & Chaussées à Mersch	loi bud.	17 248	442	2 000	3 355
46 Adm. de la nature et des forêts Diekirch: nouveau bâtiment sur le site de l'ancien Hôtel du Midi	loi bud.	10 995	1 477	1 500	2 612
47 Archives provisoires Bourmicht	loi bud.	6 759	0	377	64
48 Adm. de l'Enregistrement Direction: réaménagement et mise en sécurité ...	loi bud.	3 200	0	1 300	
49 Musée d'histoire naturelle à Luxbg: adaptation et mise à niveau	loi bud.	3 800	0	1300	741
50 Palais de justice Diekirch: réaméng...	loi bud.	9 485	53	1400	550
51 Château Schoenfels: aménagement des Divers	loi bud.	5 000	0	1 500	83
Sous-total Ic)		226 807	88 527	24 908	26 817
Total I		1 341 082	926 115	58 254	50 402
<i>II Projets en élaboration</i>					
a) Projets					
52 Bibliothèque Nationale Bricherhaff ..	proj. de loi	114 225	1 908	20 000	2 405
53 Centre pénitentiaire Uerschthaff....	proj. de loi	158 220	1 591	2 000	793
Sous-total IIa)		272 445	3 499	22 000	3 198
b) Etudes (loi de garantie) * partie des études					
54 Extension Bât. K. Adenauer (part études, décontamination terrain, partenariat renforcé)		16 165	11 609	850	552
55 Bâtiment Jean Monnet II (part études)	proj. de loi	9 888	938	3 500	4 275
56 Palais de la Cour de Justice 5e extension (part études)		9 000	0	3 000	3 354
Sous-total IIb)		35 052	12 548	7 350	8 181
c) Loi budgétaire					
57 Foyer d'accueil pour toxicomanes à Luxembourg	loi bud.	3 800	210	50	2
58 Ponts & Chaussées Echtemach: nouvelle construction	loi bud.	6 497	0	50	26
59 Ponts & Chaussées Clervaux: extension	loi bud.	4 500	0		
60 Ponts & Chaussées Grevenmacher: Dépôt Potaschbiérg	loi bud.	5 000	39		
61 Centre mosellan Ehnen: réaménagement et extension	loi bud.	4 453	22	750	
62 Administration des services de secours à Luxbg-Gasperich, terrain d'entraînement	loi bud.	19 200	819	500	589
63 Laboratoire pour l'ASTA Gilsdorf.	loi bud.	25 110	674	25	
64 Service Central des Imprimés à Leudelage	loi bud.	7 500	11	500	79

(en milliers d'euros)

II. Programme des dépenses	Date loi	Coût prévis.	Ex. ant.	Budget 2015	Compte 2015
65 Ponts & Chaussées Friedhaff, dépôt de sel	loi bud.	4 000	8		
66 Centre d'accueil Burfelt.....	loi bud.	3 482	0	50	6
67 Transformation Bireler Haff, section canine de la Douane.....	loi bud.	5 980	71		
68 Adm. de la Nature et des Forêts construction bureaux à Wormeldange	loi bud.	580	21	170	23
69 Centre d'accueil Mullerthal-Berdorf	loi bud.	4 700	29	100	
70 Centre pénitentiaire Schrassig: struct. préfabriquées pour personnel.....	loi bud.	5 000	32	1 000	37
71 Hémicycle Kirchberg mise à niveau ...	loi bud.	11 200	419	300	39
72 Caserne Herrenberg: rénovation des pavillons 3,4,7 et 8	loi bud.	8 500	0	400	333
73 Caserne Herrenberg: hall de stationnement	loi bud.	3 500	0	900	92
74 Caserne Herrenberg simulateur de conduite	loi bud.	2 500	0	500	166
75 Ancien Palais de Justice, Luxembg (part ABP)	loi bud.	5 004	0	3 200	120
76 Stade national d'athlétisme à Fetschenhof variante 6 pistes.....	loi bud.	4 800	0	100	42
Sous-total IIc)		135 306	2 356	8 595	1 554
Total II.....		442 803	18 403	37 945	12 934
<i>II. Autres Projets</i>					
<i>a) Projets</i>					
77 Caserne Herrenberg modernisation, part études.....	proj. de loi	91 980	241	200	91
Sous-total IIIa).....		91 980	241	200	91
<i>b) Loi budgétaire</i>					
78 Dépôt de munitions Herrenberg.....	loi bud.	2 850	85		
79 Protection civile à Lintgen, construction nouvel hangar.....	loi bud.	1 000	0		
80 Police Wiltz	loi bud.	2 992	0		
81 Château de Senningen nouv. annexe pour perm. des communications	loi bud.	5 500	0	50	
82 Château de Berg: rénovation.....	loi bud.	15 000	0		
83 Centre Hollenfels	loi bud.	10 400	0		
84 Place de la Constitution	loi bud.	2 474	0	100	
85 Poste frontalier à Dudelange-Zoufftgen	loi bud.	2 000	0		
86 Adm. de la gestion de l'eau service régional ouest	loi bud.	2 500	0		2
87 CP Schrassig, assainissement des logements de service	loi bud.	4 495	0		
Sous-total IIIb)		49 211	85	150	
Total III.....		141 191	327	350	91
<i>IV. Nouveaux projets</i>					
88 Château de Senningen, centre national de crise.....	loi bud.	5 500	0	100	29
89 Château de Sanem, assainissement....	loi bud.	13 000	0	100	

(en milliers d'euros)

II. Programme des dépenses	Date loi	Coût prévis.	Ex. ant.	Budget 2015	Compte 2015
90 Buanderie centrale du centre pénitentiaire à Schrassig : mise en conformité et adaptation	loi bud.	1 100	0	700	989
91 Gestion de l'Eau -Serv. Régional Cap					2
Total IV		19 600	0	900	1 019
Total des dépenses.....		1 944 676	944 845	97 449	64 446



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