

Avis

sur le projet de loi 8080 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023
et le projet de loi 8081 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2022 à 2026



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

Introduction.....	7
1. Concertation sociale et tripartisme	9
1.1. De la crise sidérurgique à la genèse du modèle de concertation luxembourgeois.....	10
1.1.1. Surmonter la crise sidérurgique sans licenciements collectifs.....	11
1.1.2. Transition vers de nouveaux domaines d'activité économique.....	14
1.1.3. La tripartite : un trilogue institutionnalisé continu	15
1.2. Extension de la tripartite à la quadripartite.....	16
2. Perspectives économiques	17
2.1. Contexte international et européen.....	17
2.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg.....	20
2.3. Les ressorts de l'inflation	23
2.4. Evolution de la dette publique : les défis à relever	25
2.5. Accélérer la transition énergétique	27
3. Analyse de la situation financière de l'Etat	29
3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat	29
3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2022.....	29
3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat.....	31
3.2. Participations de l'Etat	33
3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat	33
3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat	36
3.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat.....	37
3.3. Garanties accordées par l'Etat.....	38
4. Dette publique	42
4.1. Dette de l'Etat central.....	42
4.1.1. Dette actuelle.....	42
4.1.2. Dette prévisionnelle.....	43
4.2. Dette consolidée de l'administration publique.....	45
4.2.1. Considérations générales.....	45
4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique.....	47



Table des matières - suite

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.....	53
5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	53
5.2. Mesures prises en réponse à la hausse des prix.....	54
5.2.1. Paquet de mesures « Energiedësch »	54
5.2.2. Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 »	55
5.2.3. Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 »	58
5.2.4. Impact budgétaire des paquets de mesures.....	62
5.3. Impact budgétaire des mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie du COVID-19	67
5.4. Analyse du budget des recettes	69
5.4.1. Contexte macroéconomique	69
5.4.2. Evolution des recettes budgétaires.....	71
5.5. Analyse du budget des dépenses.....	103
5.5.1. Evolution des dépenses courantes.....	103
5.5.2. Evolution des dépenses en capital	112
5.6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat	113
5.6.1. Aperçu global.....	113
5.6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux.....	113
5.6.3. Evolution financière 2021 à 2026.....	116
5.6.4. Avoirs des fonds spéciaux.....	125
5.6.5. Dépenses des fonds spéciaux	126
5.6.6. Dépenses environnementales et climatiques des fonds spéciaux.....	127
5.6.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure.....	130
6. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht.....	133
6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2022.....	133
6.2. Déficit public.....	134
6.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2016-2026)	138
6.2.2. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique	140
6.3. Dépenses d'investissement.....	141
6.3.1. Aperçu global.....	141
6.3.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010	144
6.3.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010	146
6.3.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010	148



Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat et des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de la dette publique. Cet avis comporte également une série de réflexions sur la concertation sociale au Luxembourg.

Les conséquences économiques de l'épidémie du COVID-19 et de la guerre en Ukraine nécessitent une nouvelle fois l'intervention de l'Etat pour venir au secours des acteurs économiques et pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages. L'Etat a de nouveau dû recourir à l'emprunt de sorte qu'après trois crises majeures endéans quinze années, la dette publique par rapport au PIB a triplé sur cette période. Depuis des années, la Cour met en garde contre une hausse soutenue de la dette publique trop élevée qui risque de mettre en péril la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et de trop restreindre la marge de manœuvre de l'Etat.¹

Il semble donc que le budget de l'Etat soit de moins en moins en mesure d'absorber la charge financière découlant des crises successives et que celle-ci soit systématiquement épanchée par le recours à l'endettement.

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

Ainsi l'action publique devra-t-elle se détacher de l'approche court-termiste qui consiste à absorber l'impact financier des crises par le recours à l'emprunt et constituant une menace pour la pérennité de nos finances publiques.

A cet effet, selon la Cour, il importe que le recours à l'endettement soit orienté vers l'avenir en promouvant la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie et de notre société.

1 avis de la Cour sur le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021

Pour faire face à ces défis, le Luxembourg dispose d'un instrument qui réunit les partenaires sociaux et le gouvernement autour d'une table pour discuter des mesures à prendre en situation de crise économique : le comité de coordination tripartite. Un outil qui a fait historiquement ses preuves depuis sa création fin des années soixante-dix. Dans le présent avis, la Cour plaide pour une transformation de la tripartite en quadripartite intégrant les principales organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique pour que tous les aspects écologiques, économiques et sociaux liés au changement climatique soient pris en considération lors des négociations entre partenaires sociaux.

En outre, la Cour a analysé en détail le projet de budget des recettes en examinant notamment l'exactitude du montant des recettes prévues. Les prévisions économiques étant très incertaines et sujettes à des modifications à court terme dans un contexte marqué par des incertitudes politiques, économiques et sanitaires, la Cour est d'avis qu'en omettant d'intégrer les prévisions macroéconomiques les plus récentes et en se basant sur des chiffres publiés en juillet, les prévisions en matière de recettes contenues dans le présent projet de loi ne sont plus d'actualité et qu'il est dès lors difficile de se prononcer sur la plausibilité de ces chiffres.

Dans ce contexte, la Cour réitère sa recommandation formulée dans son rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales du 21 juillet 2010, sur la mise en place d'un comité de prévision. Ainsi, « afin de garantir son indépendance, ce comité devrait être composé, entre autres, de représentants du ministère des Finances, des administrations fiscales, du Statec, de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale, de la Trésorerie de l'Etat et du Conseil supérieur pour le développement durable »². Les missions incombant au comité consisteraient à « coordonner les travaux de prévision et élaborer les prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir » dans l'objectif d'arrêter conjointement les propositions budgétaires et de se concerter sur l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques et sur l'évolution des finances publiques.

2 rapport spécial de la Cour concernant la qualité de la planification des recettes fiscales du 21 juillet 2010, pages 21 et 22

1. Concertation sociale et tripartisme

La concertation sociale et le tripartisme se sont développés au Luxembourg au cours des années 1970 suite à l'avènement de la crise sidérurgique.

La crise sidérurgique amorcée au cours des années 1970, constitue la première grande crise économique structurelle de l'après-guerre et a définitivement sonné le glas des Trente Glorieuses en installant durablement l'inflation dans les pays industrialisés et en créant un terreau propice aux turbulences sociales et politiques au Luxembourg.

En effet, la hausse des prix des combustibles découlant des deux chocs pétroliers, le renchérissement des procédés de fabrication ainsi que les surcapacités persistantes sur le marché de l'acier ont entraîné un effacement de la demande dans l'industrie sidérurgique.

En raison de sa forte dépendance à l'égard du secteur sidérurgique remontant au milieu du XIX^e siècle suite à l'adhésion du Luxembourg au Zollverein en 1842, la petite économie luxembourgeoise alors peu diversifiée et dont ce secteur constituait le principal pilier depuis les années 1960, a été fortement touchée par cette crise.³

L'industrie sidérurgique grand-ducale avait bénéficié d'une croissance soutenue après 1945 avant d'atteindre son apogée en 1974 avec 6,4 millions de tonnes d'acier écoulées (contre 3 millions de tonnes par an au cours des années 1950 et 5 millions de tonnes par an dans les années 1960)⁴.

Alors que la part relative de l'industrie sidérurgique dans le PIB luxembourgeois s'élevait à 30%⁵ en 1960, elle est passée à 25% en 1974 et représentait 16% des emplois et 70% du total des exportations de marchandises⁶.

L'ARBED (« Acières Réunies de Burbach-Eich-Dudelange ») qui représentait un des plus grands producteurs d'acier au monde (le septième producteur mondial en 1929⁷) était implanté au Luxembourg et employait une grande partie de sa population active, soit près de 25.000 personnes en 1974. L'entreprise occupait un rôle central dans l'économie luxembourgeoise, puisque de nombreux acteurs dépendaient directement ou indirectement de ses activités.

³ DANESCU, Elena Rodica. Crise de la sidérurgie et diversification économique.
http://www.cvce.eu/obj/crise_de_la_siderurgie_et_diversification_economique-fr-e696934b-baa7-4e33-ac94-0e26de1a9d11.htm
⁴ The Rise of Luxembourg from Independence to Success, Emile Haag, Editions Ernster (2021)
⁵ L'industrie sidérurgique luxembourgeoise depuis les années 60, Simone Casali (12 mars 2013), STATEC
<https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/luxembourg/2013/PDF-02-13.pdf>
⁶ Luxembourg : Un demi-siècle de constantes et de variables, Schuller Guy, STATEC
⁷ La sidérurgie et l'industrie de l'acier dans le bassin de la minette au Luxembourg ; Paul Thomes, Marc Engels
<https://gr-atlas.uni.lu/index.php/fr/articles/wi55/ei192/lu489>

Suite au choc pétrolier de 1973, la conjoncture économique s'est effondrée en 1975 et, après une courte reprise, a poursuivi cette tendance en 1981 sous l'influence du deuxième choc pétrolier, entraînant la chute du secteur sidérurgique dont la part dans le PIB luxembourgeois a dégringolé en passant de 25% en 1974 à 12% en 1980.

La production sidérurgique a diminué de plus de 50% entre les années 1974 et 1992. Le nombre d'emplois dans le secteur s'est réduit de près de trois quarts entre 1974 et 1994, passant de 21.959⁸ à 5.203 salariés. Il ne s'agissait donc pas seulement d'un effondrement cyclique, mais d'un phénomène de nature structurelle qui s'est étalé sur plus de dix ans⁹.

En résumé, dans les années 1970, le Luxembourg a entamé un processus de transformation profond et durable déclenché par la crise mondiale de l'industrie sidérurgique qui a touché une grande partie de la population luxembourgeoise.

Ci-après, la Cour analyse la manière dont le Grand-Duché a relevé les défis posés par la transition structurelle du secteur secondaire vers le secteur tertiaire sans provoquer de troubles sociaux majeurs, et met en lumière la capacité et les atouts du Luxembourg dans la gestion de la transition socio-écologique qui se dresse à l'horizon.

Cette transition ne sera couronnée de succès que si elle repose sur une stratégie inclusive susceptible d'améliorer les conditions de vie tout en préservant l'emploi, et qui soit en mesure de promouvoir la lutte contre le changement climatique, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

L'achèvement de cette transition requerra un effort collectif et une implication de tous les acteurs économiques et, de surcroît, de la société civile. A cet effet, les autorités peuvent recourir à un instrument qui a fait ses preuves en contribuant de manière décisive au dépassement de la crise des années 1970, à savoir le comité de coordination tripartite.

1.1. De la crise sidérurgique à la genèse du modèle de concertation luxembourgeois¹⁰

L'année 1975, marquée par l'amorce d'une décline des volumes et par la fermeture des premières lignes de production, restera gravée dans les annales comme la période la plus sombre de l'histoire de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise.

8 Modèle social et tripartite, Adrien Thomas (2013), Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

9 DANESCU, Elena Rodica. Crise de la sidérurgie et diversification économique.

http://www.cvce.eu/obj/crise_de_la_siderurgie_et_diversification_economique-fr-e696934b-baa7-4e33-ac94-0e26de1a9d11.htm

10 « D'Lëtzebuurger Stolkris – 1975-1984 », Dan Schank, <https://www.youtube.com/watch?v=ka27-sl3Qco>

Le démantèlement des aciéries en Lorraine, en Sarre et dans le Hainaut a entraîné des manifestations et des mouvements sociaux acérés. Au Luxembourg, il a toutefois été décidé d'aborder cette crise en privilégiant le dialogue et le consensus social.

L'exacerbation des tensions dans le secteur sidérurgique a conduit les autorités à concevoir la création d'une institution appropriée à cette gestion de crise. La loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et maintenir le plein emploi crée un organe consultatif où sont représentés les pouvoirs publics, le patronat et les syndicats : le comité de coordination tripartite.

Cette loi a également jeté les bases des tripartites sectorielles qui allaient s'avérer précieuses face à la diversification de l'économie luxembourgeoise et symbolisaient une évolution des mœurs en privilégiant la recherche de solutions consensuelles.

Ainsi, la Conférence tripartite sidérurgie a été instaurée pour traiter exclusivement les problématiques liées au secteur sidérurgique qui demeurait le principal pilier de l'économie luxembourgeoise jusqu'à la fin des années 1980.

Le pays s'est alors engagé sur la voie d'un changement structurel profond porté par les négociations sociales entre le patronat, les syndicats et le gouvernement. Cette implication des représentants des employeurs et des syndicats à la prise de décision politique, dont l'objectif principal consistait à trouver un consensus afin d'éviter un conflit social à travers le dialogue, peut être considérée comme la genèse du modèle de concertation luxembourgeois. Ce modèle s'est avéré particulièrement efficace pour surmonter les crises économiques et sociales qui ont émergé depuis lors.

1.1.1. Surmonter la crise sidérurgique sans licenciements collectifs

La clé du succès du modèle de concertation luxembourgeois réside dans le fait que le changement structurel découlant de la crise de l'acier a été porté par l'ensemble des partenaires sociaux, ce qui a permis d'éviter des licenciements collectifs.

Face à l'exacerbation de la concurrence mondiale, à l'obsolescence de ses infrastructures et l'accumulation des stocks résultat de la baisse de ses ventes, l'ARBED annonça en 1975 des investissements de l'ordre de 16,3 milliards de francs¹¹ pour sortir de la crise. Le groupe était dans l'obligation de se restructurer et de se moderniser pour continuer à prospérer.

¹¹ La situation économique, financière et sociale du pays (1977), Avis du Conseil économique et social (CES)
<https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/avis-annuels/1977-avis-annuel-1.pdf>

Par ailleurs, le gouvernement et les syndicats ont convaincu l'ARBED d'entrer dans le capital de la « Société anonyme métallurgique et minière de Rodange-Athus » (MMR-A), qui était confronté à des difficultés financières et était au bord de la faillite en 1977.

1.1.1.1. Prévention des dommages collectifs pour l'économie luxembourgeoise

La tripartite a défini le cadre permettant de prendre les mesures nécessaires pour conserver les emplois. Les partenaires sociaux se sont mobilisés de concert pour venir en aide à l'ARBED, dont le sort de nombreux salariés du pays était lié.

Ainsi, un accord a été signé entre les partenaires sociaux le 19 mars 1979 et une renégociation de cet accord a eu lieu fin 1980. Les termes de cet accord ont à nouveau été renégociés sous la pression d'une nouvelle crise début 1981. Face à la récurrence des crises, il devenait évident qu'un changement structurel devait être opéré pour insuffler un nouvel élan à l'économie luxembourgeoise.

1.1.1.1.1. Garantie d'emploi et protection sociale¹²

De nombreuses mesures ont été prises pour éviter que des milliers de personnes se retrouvent sans emploi.

Des systèmes de reclassement des travailleurs ont été instaurés, à l'instar des « travaux exceptionnels d'intérêt général (TEIG) », de la « division anti-crise (DAC) » ou des « cellules de reclassement (CDR) ».

Par la suite, le système de préretraite a été mis en place. Réservé aux salariés de la sidérurgie jusqu'en 1987, le régime de préretraite était obligatoire dans un premier temps pour devenir facultatif suite à l'adoption de la loi du 5 mars 1980¹³, puis a été étendu à l'ensemble des salariés luxembourgeois par l'intermédiaire de la loi abrogée du 28 mars 1987 sur la préretraite.

La dernière forme de préretraite, la préretraite progressive, qui consiste à réduire le temps de travail de 40 à 60%, a été négociée en 1995 dans le cadre de la tripartite¹⁴.

¹² Réflexions sur la préretraite, Entretien avec Jean-Claude Bernardini, membre du Bureau exécutif de l'OGB-L, Forum.lu <https://www.forum.lu/article/reflexions-sur-la-preretraite/>

¹³ Loi modifiée du 5 mars 1980 1. prorogeant et adaptant la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ; 2. prorogeant et adaptant la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes ; 3. Prorogeant et adaptant la loi du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu

¹⁴ Loi modifiée du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle

1.1.1.1.2. Impact dévastateur du deuxième choc pétrolier

Le deuxième choc pétrolier de 1979 a donné lieu à de fréquentes réunions de la Conférence tripartite sidérurgie axées sur la survie et la relance de l'industrie sidérurgique. Les accords découlant de ces concertations ont été transposés par la « loi modifiée du 8 juin 1979 1. Complétant la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi ; 2. Complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. Création d'un fonds de chômage, 2. Réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet » afin de favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie.

L'Etat renforcera son soutien à travers des lois d'exception¹⁵ promouvant la restructuration et la modernisation du secteur par le biais d'allégements fiscaux et d'aides à l'investissement.

1.1.1.1.2.1. L'ARBED dépourvue de réserves financières¹⁶¹⁷

Malgré l'intervention de l'Etat, l'industrie sidérurgique n'a pas été redressée de manière durable. Après la deuxième crise pétrolière, les volumes de production ont continué à baisser. Suite à la reprise des sites de HADIR (Hauts-Fourneaux et Aciéries de Differdange, St. Ingbert, Rumelange) et de MMR-A, en 1965, respectivement en 1977, l'ARBED, était surendettée en raison de ces investissements et a dû recourir au soutien de l'Etat.

En 1982, un nouveau démantèlement des surcapacités a été évoqué par la Commission européenne. Le climat social s'est détérioré suite à l'annonce d'une réduction des coûts de production entraînant des baisses salariales. Les syndicats n'ont pas manqué d'exprimer leur frustration lors des négociations tripartites. Une grande manifestation anti-crise réunissant 40.000 personnes le 27 mars 1982 a paralysé tout le Luxembourg.

Une semaine plus tard, le 5 avril 1982, une grève d'avertissement de 24 heures a été déclenchée dans de nombreuses entreprises. Les salariés des fonderies, des chemins de fer et des transports en commun de la ville de Luxembourg ont cessé de travailler.¹⁸

Le gouvernement a su réagir promptement par l'intermédiaire de la loi modifiée du 8 avril 1982 fixant des mesures spéciales en vue d'assurer le maintien de l'emploi et la compétitivité générale de l'économie. Cette loi a introduit une limitation de l'indexation automatique des salaires, un

15 Loi du 1^{er} juillet 1981 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie.

16 DANESCU, Elena Rodica. Crise de la sidérurgie et diversification économique.

http://www.cvce.eu/obj/crise_de_la_siderurgie_et_diversification_economique-fr-e696934b-baa7-4e33-ac94-0e26de1a9d11.htm

17 La crise sidérurgique et le modèle luxembourgeois – lorsque le droit est dépassé – Robert Krieps, Alexandre Krieps.

https://www.fondationrobertkrieps.lu/wp-content/uploads/2014/12/Droit_des_entreprises_en_difficulte_Krieps.pdf

18 Documentaire : « Streik ! 100 Joer fräi Gewerkschaften zu Lëtzebuerg (1916-2016) », Andy Bausch

impôt de solidarité ainsi qu'une « contribution nationale d'investissement » qui correspond à un impôt spécial de 5% sur les revenus.

La Chambre des députés a adopté le 30 juin 1983 un paquet de lois autorisant le gouvernement à restructurer la sidérurgie sur base des conclusions d'un rapport sur la situation économique de la sidérurgie luxembourgeoise réalisé par l'expert industriel Jean Gandois.

La loi modifiée du 1^{er} juillet 1983 concernant des mesures de nature à favoriser la restructuration et la modernisation de la sidérurgie ainsi que le maintien de la compétitivité générale de l'économie a entraîné une augmentation significative de l'impôt de solidarité, ainsi qu'une augmentation de la TVA et des accises sur le tabac et l'alcool. De plus, un moratoire sur les dettes de l'ARBED envers les banques a été requis.

Entre 1975 et 1985, 47,5 milliards de francs ont été investis pour assurer la sécurisation de l'ARBED. Plus de la moitié de cette somme a été prise en charge par l'Etat. Ce dernier a joué un rôle primordial dans la restructuration de l'ARBED, notamment par le biais de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement, dont la mission consiste à fournir des crédits pour l'acquisition de nouveaux équipements technologiques, à soutenir les entreprises exportatrices et à promouvoir des politiques structurelles innovantes dans le secteur privé.

Au final, l'Etat détenait 42,9% du capital total de l'ARBED (et 30,9% du capital votant). Le groupe a par la suite réussi à dégager des capacités financières pour développer son activité de transformation du minerai de fer dans une aciérie électrique.

En 1984, la production d'acier est repartie à la hausse et les premiers bénéfices ont été réalisés grâce à la rationalisation et à la modernisation de la production. Une nouvelle stratégie sidérurgique a été mise en place, axée sur la production de certains produits spécifiques dans des laminoirs.

1.1.2. Transition vers de nouveaux domaines d'activité économique

Suite à l'émergence de la crise sidérurgique, le gouvernement s'est efforcé à mettre en œuvre une politique de diversification de l'économie.

Bien que la politique de diversification industrielle et les efforts de promotion du Luxembourg à l'étranger se soient intensifiés, notamment aux Etats-Unis à la fin des années 1950, le secteur tertiaire a progressivement pris de l'ampleur par l'intermédiaire notamment du développement de la place financière, du secteur des satellites de communication et de l'audiovisuel.

A partir de 1960, le Luxembourg était institutionnellement apte à proposer un cadre propice au développement d'une place financière et a commencé à accueillir une multitude de banques étrangères.

Une réglementation plus souple, des possibilités de développement à l'international, l'introduction de l'eurodollar, une politique de niche, une grande flexibilité et réactivité de l'appareil politique, tels sont les ingrédients qui ont permis au secteur financier du Grand-Duché de décoller et d'endosser le rôle de locomotive de l'économie.

La valeur ajoutée du secteur tertiaire s'élevait à 77% en 1995 contre 38%¹⁹ en 1958. Le secteur des services représente aujourd'hui quelque 88% de la richesse créée au Luxembourg, dont un tiers est générée par la prestation de services financiers.

Les décisions politiques ayant insufflé cette transition du tissu économique luxembourgeois ont pu être entérinées par les organisations patronales et syndicales à travers un cadre qui s'est institutionnalisé.

1.1.3. La tripartite : un trilogue institutionnalisé continu²⁰

Au fil du temps, la tripartite s'est muée en un forum de recherche de solutions consensuelles aux impasses économiques et sociales, notamment par l'intermédiaire des tripartites sectorielles.

Le tripartisme se matérialise par un enchaînement de négociations et de concertations entre les organisations professionnelles, syndicales et les représentants de l'Etat. En s'appuyant sur les groupes d'intérêt dominants, à savoir les partenaires sociaux, dans sa prise de décision, l'Etat contribue à garantir la stabilité sociale.

L'essor de la mondialisation et l'exacerbation de la concurrence internationale a eu pour conséquence que l'évolution des données macroéconomiques et financières ont davantage été prises en compte et qu'une plus grande attention a été accordée aux objectifs de croissance, de compétitivité et de modération salariale, ce qui s'est reflété dans les discussions tripartites. La soutenabilité des finances publiques, la stimulation de la croissance et la lutte contre l'inflation, occupent désormais une place prépondérante autour de la table des négociations, sans pour autant abandonner le modèle social luxembourgeois.

¹⁹ L'essor du secteur tertiaire au Luxembourg, Lucia Gargano (19 décembre 2012), STATEC
<https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-23-12.pdf>

²⁰ « Le modèle social luxembourgeois » Tendances historiques et nouveaux défis, Adrien Thomas, Patrick Thill, Forum.lu
<https://www.forum.lu/article/le-modele-social-luxembourgeois/>

En faisant abstraction du « Solidaritéitspak 1.0 » et du « Solidaritéitspak 2.0 », les dernières négociations tripartites ayant abouti à des accords servant l'intérêt général remontent à 2006 et ambitionnaient de rééquilibrer les finances publiques, le chômage et la compétitivité.

Les négociations tripartites de 2010 se sont inscrites dans le sillage de la crise financière de 2008 et ont porté sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, sur la hausse du chômage et sur la situation financière de l'Etat. Elles ont mené au constat que les visions des syndicats et du patronat s'opposaient sur la question de la compétitivité et de l'environnement macroéconomique. Alors que les premiers réclamaient des réformes structurelles, les seconds mettaient en avant la bonne position compétitive de l'économie luxembourgeoise au sein de l'UE.

Les tripartites de 2011, 2012 et 2013, au cours desquelles seuls les enjeux liés au marché de l'emploi et du chômage étaient à l'ordre du jour, se sont soldées par un échec, à l'instar des négociations tripartites de 1982.

Depuis les années 1970, le modèle luxembourgeois de concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux a cependant fait ses preuves. Ce modèle pourrait également s'avérer utile pour relever les défis futurs et contribuer de manière significative à la prospérité durable du Luxembourg.

L'instrument tripartite devrait toutefois être revu afin d'accompagner le pays à travers la mutation structurelle socio-écologique qui se dresse devant lui.

1.2. Extension de la tripartite à la quadripartite

Le Luxembourg a déjà réussi à surmonter une mutation structurelle impulsée par la crise sidérurgie. Face à la crise climatique et aux phénomènes météorologiques extrêmes qui en découlent et eu égard à l'accélération des processus de transformation numérique, une nouvelle mutation structurelle se profile à l'horizon.

Le modèle luxembourgeois de concertation entre le gouvernement et les partenaires sociaux a à maintes reprises démontré son efficacité pour dénouer les crises successives. Cette expérience constitue un atout majeur pour traverser et dépasser la crise climatique. A cet égard, il serait judicieux d'inviter les représentants des principales organisations engagées dans la lutte contre le changement climatique autour de la table des négociations afin de s'assurer que la conclusion des accords intègre une dimension socio-écologique compatible avec les objectifs climatiques de moyen et de long terme.

Au sein de cette quadripartite, chaque mesure serait scrutée à la lumière des objectifs et des orientations durables définis en commun et promouvant la soutenabilité économique, sociale et écologique du Luxembourg.

2. Perspectives économiques

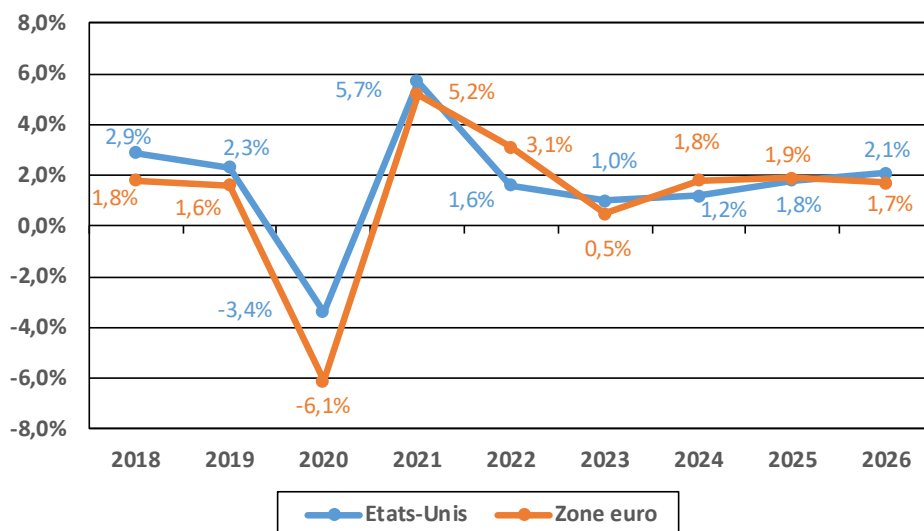
Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques estimées par les organismes nationaux et internationaux compétents, évoque les éléments déclencheurs de la spirale inflationniste et relève les défis posés par le creusement de la dette souveraine et par la transition écologique sur la viabilité de nos finances publiques.

2.1. Contexte international et européen

C'est dans un contexte économique particulièrement incertain que le projet de budget pour l'exercice 2023 a été élaboré et présenté en date du 12 octobre 2022 à la Chambre des députés. Les projections macroéconomiques récentes ne sont pas rassurantes avec un risque d'entrer en récession dans les mois à venir. L'horizon conjoncturel s'assombrit suite au déclenchement de la guerre en Ukraine et à l'exacerbation de la crise de l'énergie qui en découle. D'autres incertitudes pèsent sur l'économie mondiale, notamment la flambée inflationniste qui s'étend ainsi que le changement d'orientation des banques centrales qui se cristallise autour d'une hausse des taux d'intérêt. S'y ajoutent les perturbations des chaînes d'approvisionnement à travers le monde ainsi que l'issue toujours incertaine de la pandémie du COVID-19.

S'y ajoutent les conséquences dramatiques du changement climatique sur notre économie et la pérennité de nos finances publiques en cas d'inaction face au dérèglement climatique.

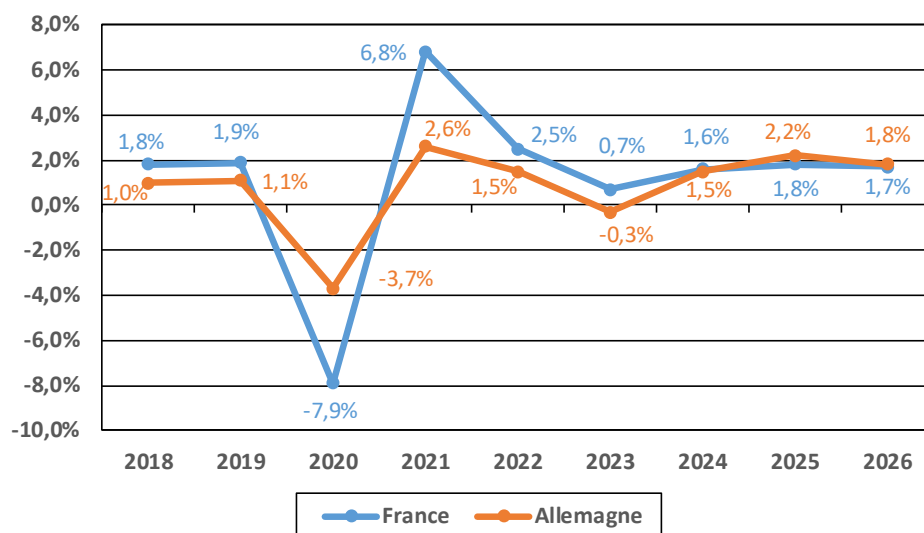
Les répercussions négatives découlant de ces multiples crises risquent de perdurer et d'exercer de fortes pressions sur les principaux acteurs économiques.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Etats-Unis vs Zone euro

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

L'année 2021 a été caractérisée par une reprise économique impulsée par une forte demande en matières premières et en ressources énergétiques des Etats-Unis et de l'Europe. Or, suite aux goulets d'étranglement observés dans les chaînes logistiques, des perturbations du côté de l'offre ont engendré une flambée des prix. Cette poussée inflationniste a été renforcée par le déclenchement de la guerre en Ukraine. Depuis lors, la trajectoire économique s'est dégradée et a été fortement impactée par les tensions inflationnistes persistantes. Il est à noter que l'UE, très dépendante des importations énergétiques, est particulièrement vulnérable. Le taux de croissance attendu en Europe s'élève à 3,1% en 2022, puis devrait reculer à 0,5% en 2023.

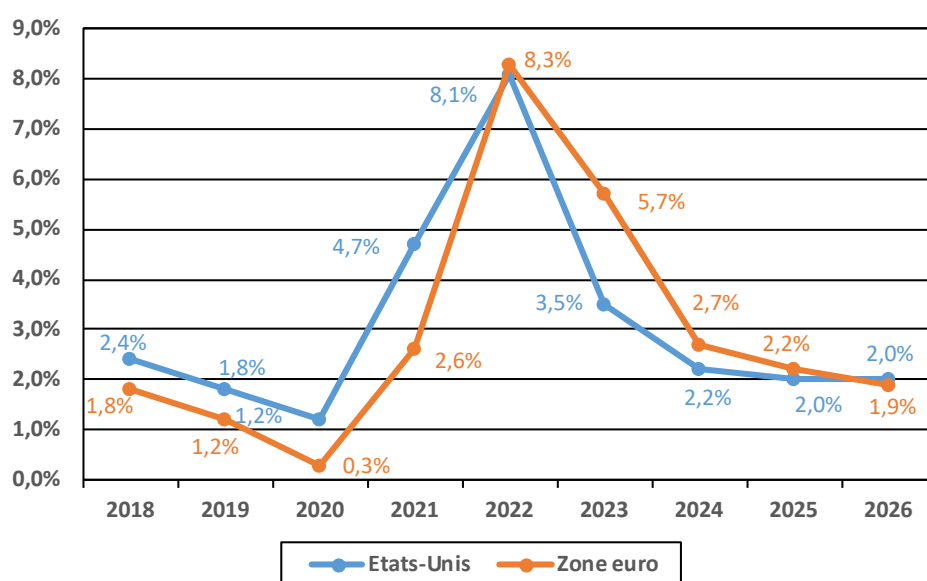
Cette tendance se confirme en France et en Allemagne. Les deux contributeurs majeurs à l'économie de la zone euro ont subi une baisse significative de leur croissance comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 2 : Evolution du PIB en volume en France et en Allemagne

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

L'Allemagne est particulièrement touchée et risque d'entrer en récession cet hiver et ce notamment en raison de l'impact de la crise de l'énergie sur son économie.

En date du 3 novembre 2022, la présidente de la Banque centrale européenne a estimé que le scénario d'une récession en zone euro est possible au tournant de 2023.

Graphique 3 : Indice des prix à la consommation – Etats-Unis et zone euro

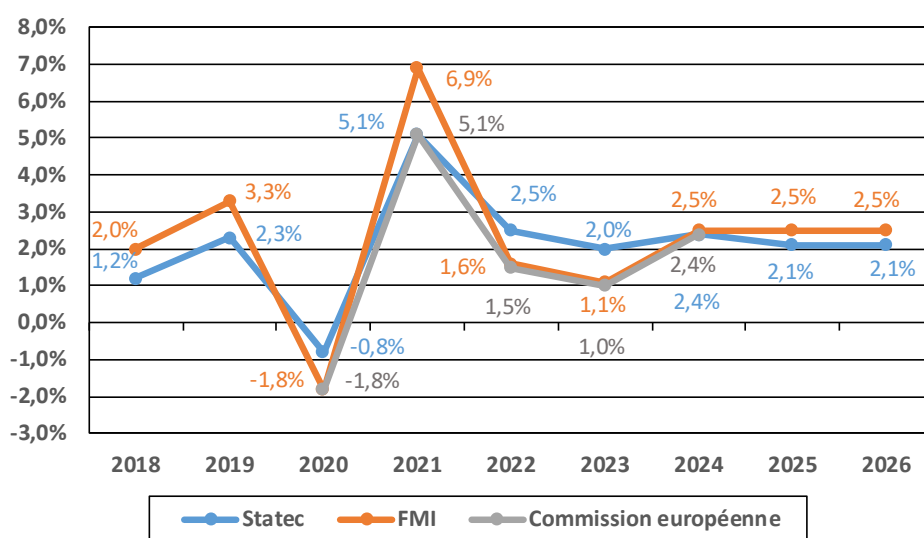
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Aux Etats-Unis, l'inflation atteint un niveau record depuis 40 ans. Dans la zone euro l'indice des prix à la consommation s'affiche à son plus haut niveau historique.

2.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Alors que le contexte conjoncturel européen continue à se dégrader, l'économie luxembourgeoise n'est pas épargnée par la crise actuelle. Confrontée à une détérioration substantielle des conditions macro-économiques en zone euro, notamment en raison de la forte hausse de l'inflation et de la facture énergétique, la confiance des entreprises et des ménages est en berne ce qui pèse sur l'activité économique du pays. S'y ajoute que ces perturbations économiques se font également ressentir sur notre place financière à travers la dégradation de l'environnement boursier qui représente une part considérable dans le commerce extérieur de nos services financiers.

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg



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

Il importe de constater que les prévisions de croissance du PIB en volume du Statec avancées au niveau du projet de budget se sont chiffrées à 2,5% pour 2022 et à 2% pour 2023.

A noter que le projet de budget 2023 a été élaboré suivant les perspectives macroéconomiques du Statec effectuées sur base des hypothèses d'Oxford Economics de juillet 2022. Le scénario de base pris en compte dans le projet de budget 2023 suppose pour le Luxembourg (comme pour la

zone euro) un ralentissement limité de l'activité économique qui ne mènerait pas à une récession en 2023²¹.

Il importe de préciser que depuis juillet, les principales organisations internationales ont nettement baissé les prévisions de croissance du PIB pour 2022 et 2023. Le Statec précise dans le projet de budget 2023 (p.17*) qu'en date du 7 septembre 2022, Oxford Economics a revu à la baisse ses prévisions de croissance pour 2023 dans la zone euro de 0,9% à 0%. Il en est de même pour l'OCDE qui a révisé le 26 septembre 2022 la croissance à la baisse à 0,3% en zone euro²². Le risque de récession pour 2023 s'est par conséquent accentué au sein de l'UE, et donc également au Luxembourg.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que les projections macroéconomiques utilisées pour l'élaboration du projet de budget 2023 reposent sur des données de juillet qui n'étaient plus d'actualité en septembre, à savoir avant le dépôt du projet de loi n° 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 en date du 12 octobre 2022.

Il s'ensuit que les récentes perspectives économiques²³ du mois d'octobre du Statec et déjà révélées dans le projet de budget 2023 (p.15*) anticipent pour le Luxembourg une révision à la baisse d'un tiers de la croissance prévue dans le projet de budget pour l'exercice 2022, à savoir une croissance de 1,6% pour 2022²⁴.

Les dernières prévisions du FMI datant du 11 octobre 2022 tablent sur une croissance de 1,6% pour 2022 et de 1,1% pour 2023 pour le Luxembourg.

Les prévisions économiques de la Commission européenne du 11 novembre 2022 annoncent la même tendance en prévoyant une croissance du PIB de 1,5% pour 2022 et de 1,0% pour 2023 pour le Luxembourg.

Au vu du contexte économique actuel tendu et volatile, la Cour est d'avis que les prévisions utilisées pour l'élaboration du projet de budget 2023 sont basées sur des données macroéconomiques dépassées. Ainsi, la Cour estime-t-elle qu'au moment de la rédaction du projet de budget 2023, le scénario de récession aurait dû être privilégié et aurait constitué une approche davantage prudente sur base des hypothèses récentes.

En vue de l'assombrissement des perspectives économiques pour 2023, la Cour estime qu'une concertation étroite, voire mensuelle, entre le gouvernement et la Chambre des députés

21 Pour la zone euro, la croissance du PIB retenue dans le projet de budget s'élève à 2,7% pour 2022 et à 1,1% pour 2023.

22 L'OCDE a publié les dernières perspectives de croissance européennes et mondiales pour 2023 dans son rapport intermédiaire « Perspectives économiques de l'OCDE ».

23 Publication mensuelle sur l'état de la conjoncture luxembourgeoise « Conjoncture Flash » du mois d'octobre 2022

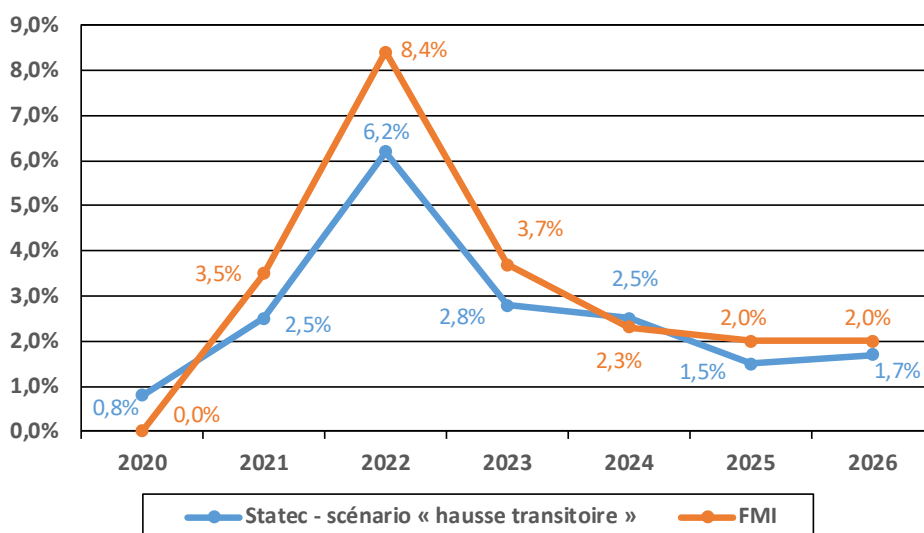
24 Selon le Statec et sur base des résultats du 1^{er} et 2^{ème} trimestre, « l'acquis de croissance pour 2022 - avec l'hypothèse que le PIB se stabilise à son niveau du 2^e trimestre sur le restant de l'année - s'élève à 1,6% » (Projet de budget 2023, page 15*). A savoir que la croissance du PIB s'est élevée à +0,7% au 1^{er} trimestre et à -0,5% au 2^e trimestre de 2022.

devrait avoir lieu pour monitorer de près l'exécution du budget de l'Etat, et ce notamment au niveau de l'évolution de certaines catégories de recettes fiscales dont principalement la TVA (cf. 5.4.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée).

Par ailleurs, la Cour réitère sa recommandation formulée dans son rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales du 21 juillet 2010, sur la mise en place d'un comité de prévision (p. 20). Ainsi, « afin de garantir son indépendance, ce comité devrait être composé, entre autres, de représentants du ministère des Finances, des administrations fiscales, du Statec, de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale, de la Trésorerie de l'Etat et du Conseil supérieur pour le développement durable »²⁵. Les missions incombant au comité consisteraient à « coordonner les travaux de prévision et élaborer les prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir » dans l'objectif d'arrêter conjointement les propositions budgétaires et de se concerter sur l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques et sur l'évolution des finances publiques.

En ce qui concerne l'inflation, le Statec a établi, pour la période 2024-2026, deux scénarios alternatifs tout en intégrant la fin des mesures de la tripartite ainsi que des hypothèses quant aux prix de l'énergie.

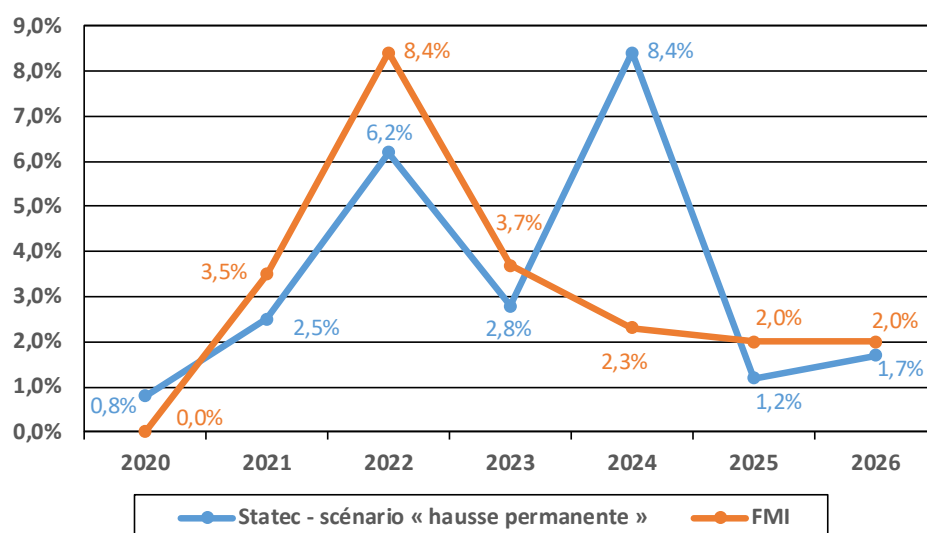
Graphique 5 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg (scénario « hausse transitoire »)



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

25 (Cour des comptes, 2010, p.21 et p.22).

Graphique 6 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg (scénario « hausse permanente »)



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

Dans un premier scénario de « hausse transitoire », qui consiste à maintenir en 2023 les prix de l'électricité et du gaz de 2021, l'inflation annuelle moyenne devrait atteindre 6,2% en 2022 avant de retomber en 2023 et 2024 respectivement à 2,8% et 2,5%.

Le deuxième scénario d'une « hausse permanente » consiste à appliquer dès le 1^{er} janvier 2024 les hausses de prix prévues pour l'hiver 2022-2023. Dans cette optique, l'inflation annuelle moyenne culminerait à un niveau historiquement élevé, atteignant 8,4% en 2024.

D'après les projections du FMI, l'inflation s'établirait, en moyenne, à 8,4% en 2022 et à 3,7% en 2023.

Alors que la crise énergétique risque de s'installer dans la durée, la Cour estime que le deuxième scénario du Statec est le plus plausible.

La Cour souligne que ces projections macroéconomiques reposent sur des hypothèses qui sont susceptibles d'évoluer en fonction du développement de la guerre en Ukraine. A cet effet, ces prévisions doivent être appréhendées avec une extrême prudence, tant elles sont imprégnées d'incertitudes.

2.3. Les ressorts de l'inflation

Dans son avis portant sur le projet de budget 2022, la Cour avait noté qu'en « raison des problèmes au niveau des chaînes d'approvisionnement mondiales, l'inflation s'est accélérée plus que prévu aux Etats-Unis et a enregistré la plus forte hausse depuis trente ans. Alors que l'Europe

semble pour le moment à l'abri de la spirale inflationniste, la FED estime que l'inflation pourrait ne redescendre qu'à compter du troisième trimestre 2022 ». Le président de la Réserve fédérale américaine était persuadé qu'il ne s'agissait que d'un phénomène transitoire.

Or, depuis lors, la situation a fortement évolué. Le niveau des prix ne devrait pas revenir à ce qu'il était avant le début de l'offensive russe en Ukraine. La présidente de la Banque centrale européenne (BCE), a affirmé que « l'inflation n'est plus temporaire et va rester indésirablement élevée pour quelque temps ».

Des deux côtés de l'Atlantique, les banques centrales ont décidé de changer de cap et de mettre fin à la politique de taux d'intérêt bas et aux achats de dettes publiques pour soutenir les Etats.

A noter que la BCE et la FED ne poursuivent pas les mêmes objectifs dans le cadre de leur politique monétaire.

La principale mission de la Banque centrale européenne consiste à maintenir la stabilité des prix à travers les taux d'intérêt directeurs. En poursuivant cet objectif, la BCE vise à maintenir une inflation autour de 2%.

L'objectif principal de la FED consiste à soutenir la croissance et à viser le plein emploi en recourant aux taux d'intérêt comme variable d'ajustement. La stabilité des prix ne se classe qu'en deuxième position dans ses priorités.

Rappelons que la reprise économique post-pandémique a été stimulée par des politiques de relance accommodantes des banques centrales.

La Banque centrale européenne (BCE) a notamment mis en place un programme d'achats de titres d'urgence (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) mobilisant une enveloppe de 1.850 milliards d'euros afin de soutenir l'économie de la zone euro.

La Réserve Fédérale (FED) a procédé à des achats de bons du Trésor et d'obligations à hauteur de 120 milliards de dollars depuis le début de la pandémie. Il convient toutefois de mentionner qu'à partir de novembre 2021, la FED a amorcé une réduction de son soutien monétaire à l'économie.

Avec la remontée des taux d'intérêt, la FED et la BCE ont adopté des politiques monétaires plus restrictives afin de lutter contre un taux d'inflation trop élevé dont la mise en œuvre s'articule essentiellement autour d'une augmentation des taux directeurs. L'augmentation des taux d'intérêt a pour effet de diminuer les octrois de crédits aux agents économiques. Le ralentissement de l'expansion de la masse monétaire permet ainsi de lutter contre l'inflation.

Il est cependant important de souligner que le resserrement monétaire n'est pas sans risques. En effet, si la hausse des taux d'intérêts est trop forte, le recours au crédit des entreprises et des

ménages se complique. Etant donné que la croissance économique est déjà en forte décélération dû à la crise énergétique, une politique monétaire trop restrictive risquerait d'accentuer le ralentissement de l'activité économique, voire de déclencher une récession.

2.4. Evolution de la dette publique : les défis à relever

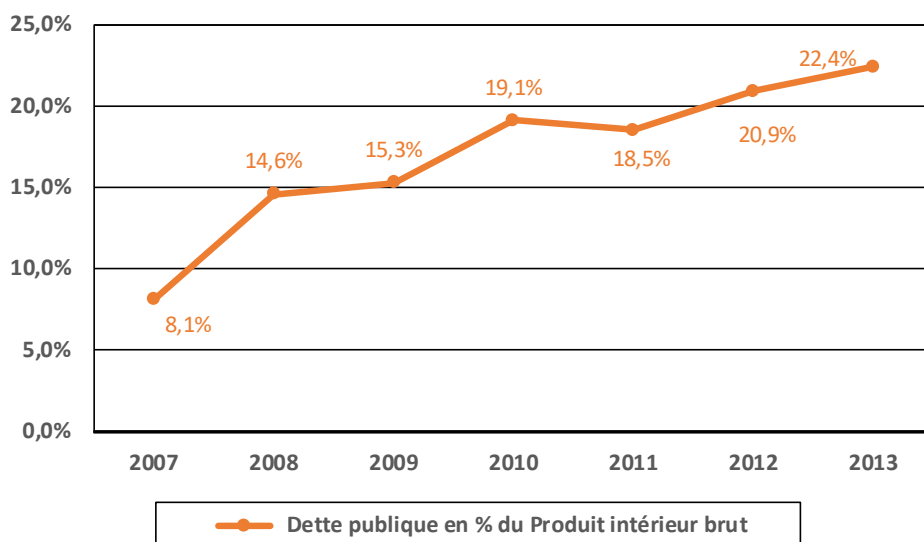
Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2020, la Cour avait évoqué la théorie des « cycles économiques » qui expose le caractère récurrent des phénomènes économiques, et plus précisément, la survenance de crises à intervalles réguliers. Ainsi, le cycle de « Juglar » dépeint l'apparition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

Or, suite à la guerre en Ukraine qui a débouché sur une crise énergétique aigue et, de surcroît, face aux enjeux de la crise climatique, force est de constater que la récurrence des chocs économiques s'accentue. De ce fait, les Etats sont confrontés à un état de crise permanent.

La crise financière mondiale de 2007 a forcé les Etats de la zone euro à mobiliser des deniers publics pour éviter une crise systémique du système bancaire. Ces interventions ont accentué le creusement de la dette publique de la plupart des pays de la zone euro poussant les marchés à remettre en cause leur solvabilité, ce qui a débouché sur la crise de la dette souveraine.

Les mesures de soutien et de relance adoptées dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire et de la crise énergétique ont amplifié l'endettement des pays de la zone euro.

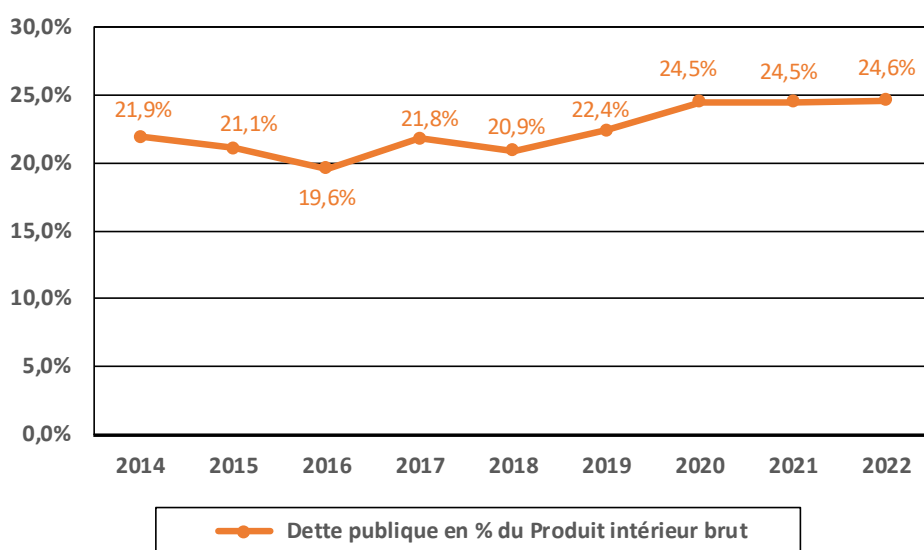
Le Luxembourg n'a pas été épargné par cette tendance comme l'attestent les graphiques suivants qui retracent l'évolution de la dette publique depuis l'année 2007.

Graphique 7 : Evolution de la dette publique du Luxembourg de 2007 à 2013

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

Suite à la crise financière de 2007, le niveau de la dette publique a fortement augmenté au Luxembourg.

En effet, de 2007 à 2008, la dette est passée de 8,1% à 14,6% du PIB et a continué sa progression pour s'établir à 22,4% du PIB à la fin de l'année 2013, soit quasiment un triplement depuis 2007.

Graphique 8 : Evolution de la dette publique du Luxembourg de 2014 à 2022

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

Selon les dernières prévisions, le niveau de la dette publique en pourcentage du PIB devrait se chiffrer à 24,6% pour 2022. En valeur nominale, la dette s'est établie à 17,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2021.

L'augmentation des taux d'intérêt va peser lourd sur les finances publiques. Le temps des taux historiquement bas est révolu. Aujourd'hui, la charge des intérêts de la dette publique s'élève à 130 millions d'euros par an. Si la dette devait atteindre un niveau de 29,5% du PIB d'ici 2026, comme l'estiment les prévisions, la charge d'intérêts se situerait autour de 440 millions d'euros par an.

En plus, face à la récurrence des crises et aux défis posés par les enjeux climatiques, l'endettement public devrait poursuivre sa progression et il est fort probable que le seuil des 30% du PIB prévu dans l'accord de coalition 2018-2023 soit franchi et dépassé dans un avenir proche.

Il semble donc que le budget de l'Etat soit de moins en moins en mesure d'absorber la charge financière découlant des crises successives et que celle-ci soit systématiquement épanchée par le recours à l'endettement.

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

L'action publique devra se détacher de l'approche court-termiste qui consiste à absorber l'impact financier des crises par le recours à l'emprunt et qui constitue une menace pour la pérennité de nos finances publiques. Pour rappel la dette publique par rapport au PIB a triplé entre 2007 et 2022.

A cet effet, selon la Cour, il importe que le recours à l'endettement soit orienté vers l'avenir en promouvant la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie et de notre société.

2.5. Accélérer la transition énergétique

Le dérèglement climatique et la dépendance aux énergies fossiles exercent une pression de plus en plus forte sur les finances publiques du fait d'une part, de la récurrence et de l'intensité des catastrophes environnementales et, d'autre part, des poussées inflationnistes actuelles imputables à l'explosion du prix des combustibles fossiles.

Face à la crise actuelle, il devient urgent d'agir et d'accélérer la transition énergétique pour viser un modèle durable et respectueux de l'environnement.

Lorsque que l'on oppose les énergies fossiles aux énergies renouvelables, il faut prendre en compte l'ensemble des coûts et des bénéfices générés par le recours à ces ressources et pas uniquement les coûts directs imputables à leur emploi. Ainsi, au-delà du prix d'acquisition des énergies fossiles qui est observable, s'ajoutent des charges sous-jacentes bien moins palpables qu'il échet de garder à l'esprit pour appréhender la facture globale associée au recours à ces ressources. Ce sont les externalités négatives associées à la consommation des combustibles fossiles qui ne sont pas supportées par l'entreprise polluante.

Il s'agit notamment des pertes financières liées aux catastrophes naturelles, de la dégradation de la biodiversité, des tensions géopolitiques imputables à l'approvisionnement en énergies fossiles, des transferts sociaux découlant de l'inflation induite par l'augmentation des cours des énergies fossiles, de l'impact de la pollution atmosphérique sur la santé publique, ... Ces externalités négatives exercent des pressions de plus en plus fortes sur le budget de l'Etat et contribuent, in fine, au creusement la dette publique.

A l'opposé, le recours aux énergies renouvelables ne génère pas ces charges sous-jacentes importantes et, de surcroît, engendre des externalités positives pour l'ensemble de la société : une meilleure qualité de l'air, moins de catastrophes naturelles, la souveraineté énergétique, l'atténuation des tension géopolitiques autour de l'approvisionnement en énergies fossiles, la stabilité des prix, la stabilité des finances publiques, le développement de nouvelles industries durables à l'échelle locale, une diminution des exodes climatiques, ...

Malheureusement, la crise énergétique que nous traversons aujourd'hui conduit à un repli sur les énergies fossiles, plus accessibles en termes de prix mais extrêmement polluantes, à l'instar des centrales à charbon.

La crise actuelle ne doit cependant pas être considérée comme un obstacle mais comme une opportunité d'accélérer la transition énergétique en affectant un maximum de dépenses publiques dans la promotion des technologies durables.

Il s'agit de mettre en place une politique d'investissement public rigoureuse et un encadrement strict pour assurer des politiques de long terme efficaces en matière de transition énergétique.

A cet effet, la Cour estime qu'il serait utile que le comité de coordination tripartite se mue en comité de coordination quadripartite en invitant les représentants des principales organisations écologiques à se joindre autour de la table des négociations afin que toute dépense publique ne soit pas uniquement motivée par des considérations économiques et sociales court-termistes mais intègre également une dimension environnementale à moyen et long terme à l'aune des défis en matière de transition énergétique qui se dressent devant nous.

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

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

3.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat

3.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2022

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2022 se présente de la manière suivante :

Tableau 9 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2022)

ACTIF		30.09.2021	30.09.2022	en % du total	Variation 2021/22 en EUR	Variation 2021/22 en %
1	ACTIF CIRCULANT	2.851.350.411	4.758.267.151	48%	1.906.916.740	67%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	2.137.101.538	4.053.976.809	41%	1.916.875.270	90%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	714.248.872	704.290.342	7%	-9.958.530	-1%
2	ACTIF IMMOBILISE	4.653.184.621	5.164.177.964	52%	510.993.343	11%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.653.184.621	5.164.177.964	52%	510.993.343	11%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		7.504.535.032	9.922.445.115	100%	2.417.910.083	32%

PASSIF		30.09.2021	30.09.2022	en % du total	Variation 2021/22 en EUR	Variation 2021/22 en %
1	PASSIF CIRCULANT	2.851.350.411	4.758.267.151	48%	1.906.916.740	67%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-12.849.253.987	-12.930.722.119	-130%	-81.468.132	1%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.975.842.767	3.412.953.978	34%	437.111.211	15%
1.1.2	Solde opérationnel	-979.942.712	-226.146.851	-2%	753.795.862	-77%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	232.656.282	276.609.878	3%	43.953.596	19%
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-15.077.810.324	-16.394.139.124	-165%	-1.316.328.800	9%

PASSIF		30.09.2021	30.09.2022	en % du total	Variation 2021/22 en EUR	Variation 2021/22 en %
1.2	Fonds de tiers	15.700.604.398	17.688.989.270	178%	1.988.384.872	13%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	622.794.074	1.294.850.146	13%	672.056.072	108%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	15.077.810.324	16.394.139.124	165%	1.316.328.800	9%
2	PASSIF IMMOBILISE	4.653.184.621	5.164.177.964	52%	510.993.343	11%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	4.653.184.621	5.164.177.964	52%	510.993.343	11%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		7.504.535.032	9.922.445.115	100%	2.417.910.083	32%

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2022, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 9.922,45 millions d'euros. Les actifs de l'Etat se répartissent en trois grandes catégories : l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière (4.053,98 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (704,29 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (5.164,18 millions d'euros).

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2022 l'actif immobilisé comporte des aides accordées sous forme d'avances remboursables pour un montant de 147,42 millions d'euros en vertu de la loi modifiée du 3 avril 2020 pour soutenir les entreprises et personnes physiques qui subissent des difficultés financières temporaires liées au COVID-19.

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2022, l'encours de la dette publique se chiffrait à 16.394,14 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 1.294,85 millions d'euros.

Au 30 septembre 2022, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 17.688,99 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 9.922,45 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 7.766,54 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2021, le total des passifs financiers a augmenté de quelque 2.418 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'Etat, du solde opérationnel et des dépôts de tiers auprès de l'Etat.

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

	30.09.2020	30.09.2021	30.09.2022
Réserve budgétaire ²⁶ suivant compte général	-225.207.331	-2.205.466.227	-1.210.778.877
Solde des opérations de l'exercice en cours	-1.409.425.632	1.248.261.178	984.003.826
Avances sur exercice en cours ou à venir	0	-23.268.483	0
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	563.040	530.820	628.200
Total	-1.634.069.922	-979.942.712	-226.146.851

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

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté de quelque 754 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2021. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient des recettes d'emprunts nouveaux pour un montant de 1.333,67 millions d'euros.

La hausse des dépôts de tiers auprès de l'Etat résulte quant à elle principalement de la création du fonds spécial « Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques ». En vertu de l'article 44 de la loi modifiée du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, la Trésorerie de l'Etat est autorisée à prendre en dépôt des fonds des institutions de sécurité sociale, des communes, syndicats de communes ou autres établissements publics appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques. Au 30 septembre 2022, le montant total des fonds déposés auprès de la Trésorerie de l'Etat s'élevait à 753 millions d'euros.

3.1.2. « Fonds propres » de l'Etat

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

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

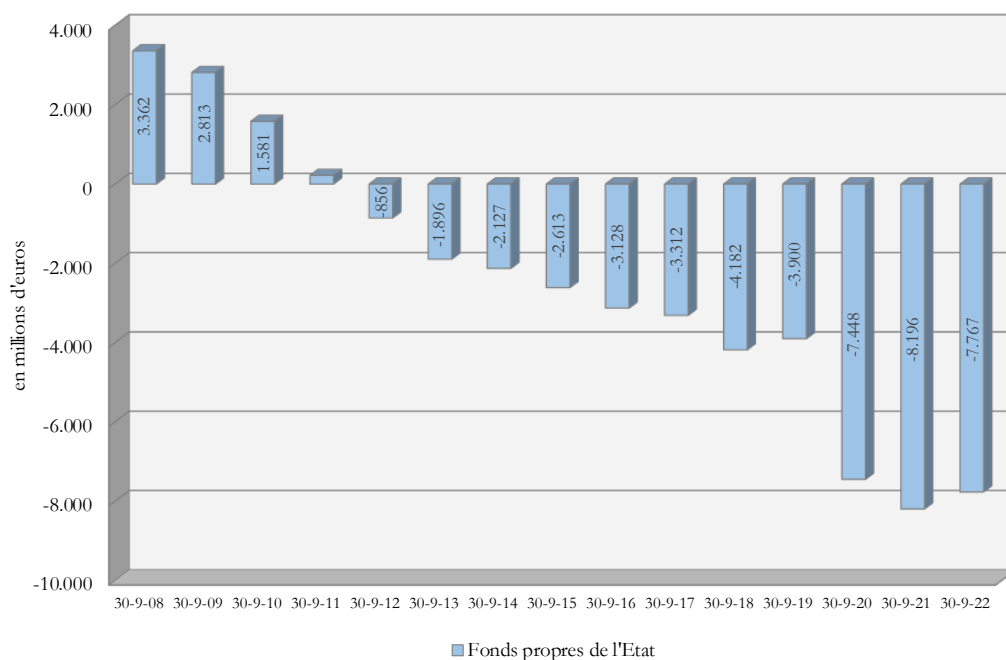
Comme les recettes d'emprunt contribuent à constituer la réserve budgétaire (et jadis les avoirs des fonds spéciaux) et par là les réserves primaires de l'Etat, il y a lieu d'en déduire l'encours de la dette publique (et des billets à ordre) pour le calcul des « fonds propres » de l'Etat.

²⁶ représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

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

Le graphique suivant reprend l'évolution des « fonds propres » de l'Etat pour les années 2008 à 2022 tels qu'ils ressortent des rapports mensuels de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre.

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



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

Il en découle que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué progressivement de 3.362 millions d'euros en 2008 à -8.196 millions d'euros en 2021, sauf pour l'année 2019 où une légère hausse (282 millions d'euros) a été constatée. Cette régression résulte essentiellement de l'évolution des réserves primaires. En 2022, les « fonds propres » de l'Etat ont de nouveau augmenté de 429 millions d'euros. La Cour tient à relever que les « fonds propres » se stabilisent à un niveau de quelque -7.800 millions d'euros. Depuis 2012, les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs.

Il y a lieu de constater que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué, même en période de conjoncture favorable. Après plusieurs crises, la marge de manœuvre budgétaire rétrécit. Selon la Cour, il aurait été souhaitable de procéder à un assainissement des finances publiques en période de croissance économique afin d'être en mesure de faire face à des événements imprévus.

3.2. Participations de l'Etat

3.2.1. Situation des participations directes de l'Etat

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

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

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
APERAM S.A.	0,56%	2.357.159
ARCELOR MITTAL S.A.	1,48%	4.737.961
BNP PARIBAS S.A.	1,04%	25.749.024
SES S.A. FDR	1,09%	7.609.098
SES S.A. (actions B)	11,58%	80.633.644
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions A)	40,12%	12.425.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A. (actions B)	0,31%	95.051
Total en euros		133.606.936

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur des finances		
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	40.000.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.215
BIL S.A.	10,00%	14.607.600
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions I)	100,00%	9.947.900
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions J)	72,33%	4.119.894
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A)	100,00%	3.283.681
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions A bis)	66,98%	1.943.257
INVESTING FOR DEVELOPMENT SICAV (actions B)	32,22%	5.713.811

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	21,20%	3.005.850
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,32%	44.792.435
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	39,05%	5.369.750
LUXTRAM S.A.	66,67%	4.000.000
MASTER LEASECO S.A.	8,32%	853.508
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	100,00%	7.577.000
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE INTERNATIONALE DE LA MOSELLE	1,96%	1.022.584
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CIRCULATION AUTOMOBILE S.A R.L.	75,00%	4.500.000
Secteur de l'économie		
DIGITAL TECH FUND	24,59%	44.250
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST DEVELOPMENT S.A.	38,58%	2.407.020
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	29,91%	11.178.520
PAUL WURTH REAL ESTATE S.A.	10,98%	157.500
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
WDP LUXEMBOURG S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	45,00%	12.762.000
TECHNOPORT S.A.	55,08%	5.420.000
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENCEVO S.A.	28,00%	25.469.300
SUDCAL S.A.	99,94%	3.997.419
Divers		
6ZERO1	50,25%	101.000
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	100,00%	119.500.000
LUXGOVSAT S.A.	50,00%	20.000.000
NORDSTAD ENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT S.A R.L.	100,00%	2.000.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	47.496.429
WSA S.A R.L.	100,00%	1.000.000
Total en euros		676.727.260

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,63%	34.734.000	3.856.000	3.856.000
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	60.020.000	12.520.000	12.520.000
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,13%	327.878.318	29.244.304	29.244.304
EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM)	0,25%	1.749.000.000	199.890.000	199.890.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.735.479.246	433.869.811	433.869.811
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,20%	395.518.057	23.725.306	13.891.187
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	446.997.969	22.399.400	22.399.400
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	71.501.847	14.259.335	14.259.335
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,11%	347.252.575	22.658.885	22.658.885
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,10%	24.451.169	24.451.169	24.451.169
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	2.264.341	429.914	301.157
Total en euros		5.195.168.714	787.375.317	777.412.440

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2022 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En outre, l'Etat détient des participations directes dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale pour un montant de 2.534,15 millions d'euros. La Cour tient à signaler que la Trésorerie de l'Etat a revu la valorisation de ces participations. Ainsi la valeur totale des participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et d'établissements publics a augmenté de quelque 754 millions d'euros par rapport au 30 septembre 2021.

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

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 4.417,76 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions

financières internationales (5.195,17 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (777,41 millions d'euros).

3.2.2. Valorisation des participations de l'Etat

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

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

Ainsi, le portefeuille des participations de l'Etat peut être évalué à 4.997,20 millions d'euros au 30 septembre 2022, ce qui représente 6,41% du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 38,92 millions d'euros, vu que l'augmentation des quotes-parts du FMI en 2011 a fait l'objet d'un dépôt auprès de la BcL et non d'une dépense budgétaire.

Au tableau ci-après, la Cour retrace l'évolution de la valeur de marché des participations détenues par l'Etat dans des sociétés cotées en bourse.

Tableau 14 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2021			
APERAM S.A.	450.000	47,88	21.546.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	26,46	343.674.202
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	55,44	713.762.945
SES S.A.	70.594.193	7,70	245.617.119
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	314,00	29.397.353
			1.353.997.619
Situation au 30/09/2022			
APERAM S.A.	450.000	24,41	10.984.500
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	20,65	268.146.406
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	43,61	561.457.468
SES S.A.	70.594.193	5,62	179.158.267
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	300,00	28.086.643
			1.047.833.284
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2021/2022 :			-306.164.335
Variation 2021/2022 en %:			-22,61%

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

Au cours des douze derniers mois, les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une baisse de 22,61% de leur valeur de marché, notamment due à une chute du cours des actions de BNP Paribas S.A., d'ArcelorMittal S.A. et de SES S.A.

Au 30 septembre 2022, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 298 millions d'euros, soit de -35%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

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

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2021 et le 30 septembre 2022.

Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2021/2022)

Dénomination	Taux de participation en 2021	Valeur nominale de la participation en 2021	Taux de participation en 2022	Valeur nominale de la participation en 2022	Variation par rapport à 2021
ARCELOR MITTAL S.A.	1,26%	3.996.166	1,48%	4.737.961	741.796
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	26.000.000	n.a.	40.000.000	14.000.000
DIGITAL TECH FUND	24,56%	37.000	24,59%	44.250	7.250
FORESTRY AND CLIMATE CHANGE FUND (actions J)	72,01%	1.726.004	72,33%	4.119.894	2.393.890
ORBITAL VENTURES S.C.A. SICAV-RAIF	n.a.	5.829.571	29,91%	11.178.520	5.348.950
PAUL WURTH REAL ESTATE S.A.	0,00%	0	10,98%	157.500	157.500
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980	99,94%	3.997.419	3.966.439
WDP LUXEMBOURG S.A.	45,00%	10.422.000	45,00%	12.762.000	2.340.000
INSTITUT LUXEMBOURGEOIS DE REGULATION	100,00%	1.239.468	100,00%	24.278.491	23.039.024
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK	0,63%	20.849.000	0,63%	34.734.000	13.885.000

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

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

Le Grand-Duché de Luxembourg a contribué 14 millions d'euros à la **Plateforme du financement climatique Luxembourg-BEI**, qui investit dans des projets ayant un fort impact en matière de lutte contre les changements climatiques.

En outre, la Trésorerie de l'Etat a procédé à certaines adaptations au niveau des tableaux des participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics et d'institutions financières internationales. Ainsi l'**Institut Luxembourgeois de Régulation** avait décidé en 2016 de reclassifier la réserve investie (23,04 millions d'euros) en capital souscrit.

Par ailleurs, la 6^e augmentation du capital de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (**Council of Europe Development Bank**) était accompagnée d'une incorporation partielle de réserves de la CEB dans le capital libéré, sans aucun versement par les Etats membres.

3.3. Garanties accordées par l'Etat

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

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

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

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2021
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	1.692.556
BEI - Fonds de garantie européen COVID-19	Loi du 20 juin 2020	45.000.000	24.471.161
Centre Hospitalier de Luxembourg	Loi modifiée du 10 décembre 1975	n.d.	21.591.463
Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique	Loi modifiée du 17 avril 1998	n.d.	5.548.455
Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	n.d.	48.638
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997	500.000.000	56.775.000
		154.000.000	154.000.000
		50.000.000	50.000.000
		196.100.000	0
Commission européenne - programme SURE	Loi du 20 juin 2020	105.000.000	76.856.750

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2021
Corps grand-ducal d'incendie et de secours		-	22.500
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011	2.700.000.000	1.443.112.791
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	635.419.682
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	513.956.464
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002	67.400.000 83.000.000 59.500.000 58.000.000 136.250.000 140.000.000 12.000.000 5.762.000 77.270.000	3.475.672 1.657.851 1.965.155 905.137 7.899.791 2.852.427 1.265.351 5.573.707 7.539
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998	15.000.000	13.832.206
Fonds de compensation	Convention de garantie du 12 décembre 2014	1.000.000	n.d.
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	1.085.000.000
Fonds du logement	Loi modifiée du 24 avril 2017	120.000.000	42.918.457
Fonds monétaire international - nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 19 décembre 2020	1.260.725.060	1.260.725.060
Fonds monétaire international - prêt bilatéral	Loi modifiée du 19 décembre 2020	887.000.000	887.000.000
Instituts culturels, établissements publics et personnes morales de droit privé du domaine culturel	Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel	n.d.	44.952.589
My Energy G.I.E.		200.000 89.118	0 89.118
Office du Ducroire	Loi modifiée du 4 décembre 2019	1.943.674.437 145.170.000 150.000.000 35.000.000	549.410.000 89.201.330 0 13.016.053
Prêts en faveur de l'économie luxembourgeoise (COVID-19)	Loi modifiée du 18 avril 2020	2.500.000.000	164.908.775
Prêts en faveur de l'économie luxembourgeoise (Ukraine)	Loi du 15 juillet 2022	500.000.000	0
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	220.000	161.020
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation	Loi modifiée du 19 décembre 2003	n.d.	3.146.496
SERVIOR	Loi modifiée du 23 décembre 1998	5.854.000 4.188.986 7.073.283	2.483.478 3.060.446 5.381.149 5.454.925

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2021
			130.335
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977	n.d.	461.160
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	3.511.939	3.517.356
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006	20.000.000	0
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006	25.000.000	0
WDP Luxembourg S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	Lettres de garantie à première demande	n.d.	10.119.000
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000	9.147.925
International Climate Finance Accelerator (IFCA)		2.200.000	796.691
	Total en euros	15.125.688.823	7.204.011.658

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à 7.204,01 millions d'euros au 31 décembre 2021. Ce montant est en régression de 1.293,21 millions d'euros par rapport à 2020.

Toutefois aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 7.709,56 millions d'euros au 31 décembre 2021, ce qui représente 9,89% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

Dans ce qui suit, la Cour met en exergue certaines garanties accordées par l'Etat dans le contexte de la crise du COVID-19 et de la crise énergétique.

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

Pour soutenir davantage l'exportation et le développement à l'international (y compris vers les marchés touchés par le COVID-19), l'Office du Ducroire a renforcé les mesures d'aide notamment par l'extension des garanties accordées en faveur des entreprises exportatrices luxembourgeoises.

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

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

Par la loi du 15 juillet 2022, le Luxembourg a mis en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine. L'Etat garantit 90% du montant des prêts accordés par des établissements de crédits à des entreprises touchées notamment par la hausse substantielle des prix des matières premières et de l'énergie. Le montant total des garanties étatiques ne peut dépasser 500 millions d'euros. Au 30 septembre 2022, le montant des prêts garantis par l'Etat s'est élevé à huit millions d'euros (90% du montant des prêts éligibles). A noter que la garantie est rémunérée selon un barème qui dépend de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt.

4. Dette publique

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

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique ainsi que l'évolution de la dette publique telle que retenue au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022 - 2026.

4.1. Dette de l'Etat central

4.1.1. Dette actuelle

Au 30 septembre 2022, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 16.277,36 millions d'euros (20,89% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et du recours à des prêts bancaires.

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

Tableau 17 : Caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires

	Instrument	Emission	Montant	Echéance
2,125% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	10.07.2013	2.000.000.000	10.07.2023
0,00% BCEE	Prêt bancaire	02.10.2018	500.000.000	02.10.2024
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.500.000.000	28.04.2025
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	13.11.2019	1.700.000.000	13.11.2026
0,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.02.2017	2.000.000.000	01.02.2027
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
1,375% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2029
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	24.03.2021	2.500.000.000	24.03.2031
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
1,75% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2042
2,75% GRAND-DUCHE	Placement privé	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

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

En outre, l'Etat a repris des prêts bancaires du Fonds Belval suite à un transfert d'ouvrages. Au 30 septembre 2022, l'encours de ces prêts s'élève à 27,36 millions d'euros.

Fin septembre 2022, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 0,82% et la durée de vie moyenne est de 6 ans et 258 jours.

Au cours des douze derniers mois, l'Etat a émis deux nouveaux emprunts obligataires pour un montant total de 2.500 millions d'euros, dont les caractéristiques sont les suivantes :

Montant	1.250.000.000	1.250.000.000
Echéance finale	25.05.2029	25.05.2042
Taux d'intérêt	1,375%	1,750%
Prix de souscription	99,702%	98,144%

Tableau : Cour des comptes

En mars 2022, l'Etat a remboursé un emprunt obligataire d'un montant de 1.000 millions d'euros venu à échéance. En outre, l'Etat a remboursé en juillet 2022 un prêt de 150 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement destiné à l'assainissement énergétique d'infrastructures scolaires au Luxembourg.

4.1.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 42 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours des années 2023 et 2024 un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 6.000 millions d'euros. »

Le commentaire de l'article en question évoque que *« ce montant s'oriente au niveau anticipé des liquidités disponibles en fin d'année 2022, au déficit prévisible de l'Administration centrale ainsi qu'au besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours des années 2023 et 2024, tout en prévoyant une marge pour parer à des situations imprévues. (...) »*

Tel que recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 novembre 2021 relatif au projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, et dans un souci de transparence, il est proposé de limiter l'autorisation dans le temps. Dans la mesure où le budget définitif de l'année 2024 ne sera prévisiblement adopté qu'au cours du premier semestre de l'année en question, l'autorisation couvre, par prudence, les années 2023 et 2024. »

Par l'article 42, paragraphe 2, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunts, qui n'ont pas été utilisées, est annulé. Le solde cumulé des anciennes autorisations d'emprunts est ainsi porté à zéro.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2023-2026 se basent sur l'imputation mécanique des déficits de l'Administration centrale à partir de 2023, tout en tenant compte des remboursements de prêts et d'emprunts à effectuer sur la période sous

revue. (...) La trajectoire de dette publique présuppose l'absence de recettes ou de dépenses exceptionnelles liées à des cessions ou des prises de participation par l'Etat. »

La Cour tient toutefois à relever que pour 2023 le déficit projeté de l'administration centrale (2.836 millions d'euros) dépasse le produit d'emprunts nouveaux (2.645 millions d'euros) de 191 millions d'euros.

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte d'emprunts de 4.661 millions d'euros pour 2023 (dont 2.016 millions de refinancement), de 2.484 millions d'euros pour 2024 (dont 504 millions de refinancement), de 3.369 millions d'euros pour 2025 (dont 1.500 millions de refinancement) et de 3.237 millions d'euros pour 2026 (dont 1.700 millions de refinancement) tel qu'il ressort des articles 99.0.96.000 (produit d'emprunts nouveaux) et 99.0.96.003 (produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique) du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2022-2026.

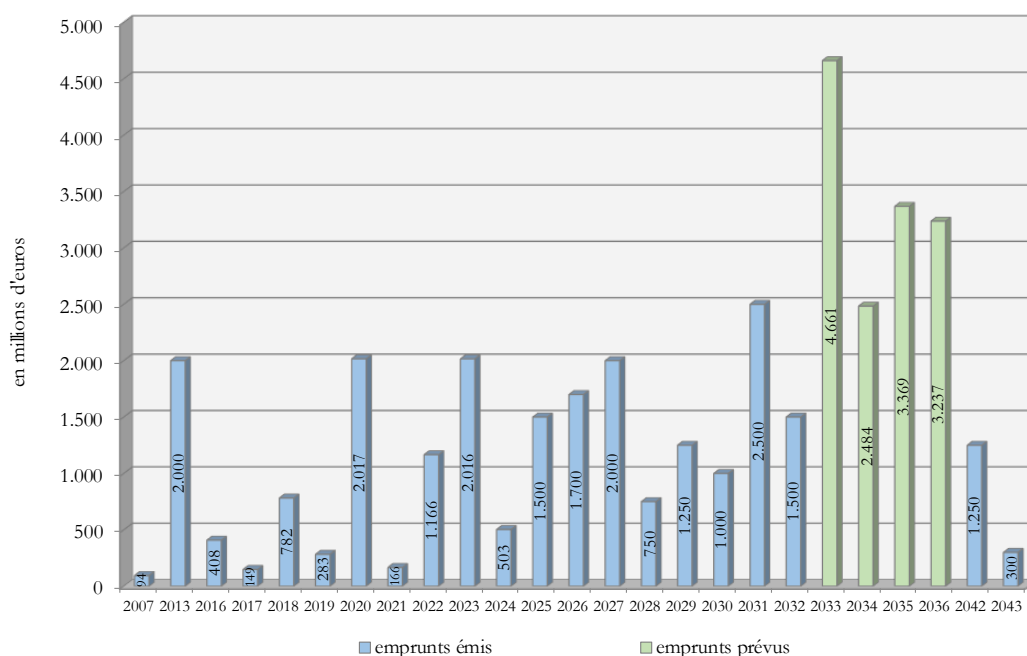
Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central se présenterait de la manière suivante :

	Encours au 31.12.
2021	14.935.566.488
2022	16.269.085.528
2023	18.914.088.830
2024	20.895.000.000
2025	22.764.000.000
2026	24.301.000.000

Tableau : Cour des comptes

Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n°8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 9.365 millions d'euros, voire de 63% au cours de la période 2021-2026.

Finalement, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses à charge du budget de l'Etat pour le remboursement / l'amortissement d'emprunts. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans.

Graphique 18 : Remboursement / amortissement d'emprunts (2007 - 2043)

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2023 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2007 des remboursements d'un montant total de 7.066 millions d'euros ont été effectués. La Cour constate qu'au cours des prochaines années, les remboursements d'emprunts seront conséquents. Ainsi l'Etat devra procéder à des remboursements d'emprunts de 5.719 millions d'euros jusque fin 2026.

4.2. Dette consolidée de l'administration publique

4.2.1. Considérations générales

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

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

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

A la fin de l'exercice 2021, la dette de l'administration publique se chiffrait à 17.729,3 millions d'euros, soit à 24,5% du PIB.

(en millions d'euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Administration centrale	10.143,3	10.408,4	10.440,0	10.073,6	11.814,6	11.717,3	13.158,5	15.228,5	16.962,9
Administrations locales	936,9	978,5	1.033,6	974,3	901,0	871,7	799,0	825,0	879,3
Administrations de la sécurité sociale	-84,9	-69,4	-40,4	-36,6	-38,6	-21,9	1,6	-179,3	-112,9
Dette consolidée de l'administration publique	10.995,3	11.317,5	11.433,3	11.011,3	12.677,1	12.567,1	13.959,1	15.874,2	17.729,3

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. 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).

La Cour note que l'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2022-2026. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 dispose qu'« afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public dans sa globalité, il convient également de considérer les « actifs » financiers détenus par les Administrations publiques (...) ».

Au 31 décembre 2021, la réserve globale [du régime général d'assurance pension] a atteint environ 26 milliards d'euros, soit 36,1% du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat dans des sociétés commerciales et non-commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB et des avoirs à hauteur de 0,7% du PIB dans le Fonds souverain intergénérationnel.

Les Administrations publiques dans leur ensemble détiennent en conséquence des actifs pour un total d'environ 47% du PIB, soit largement au-dessus du niveau des passifs découlant de la dette publique et la situation financière du secteur public – sur base nette – continue à être excédentaire. »

La Cour tient à rappeler que les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures. D'après la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015), le gouvernement en Conseil peut décider, au plus tôt vingt ans après la date de constitution du Fonds, ou lorsque les avoirs du Fonds dépassent 1.000 millions d'euros, d'affecter au budget de l'Etat au maximum 50% des revenus dégagés par les avoirs du Fonds au cours de l'exercice précédent. Vu que ces conditions ne sont pas atteintes, les recettes générées par l'épargne cumulée du Fonds ne peuvent pas servir au financement de la crise actuelle.

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

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

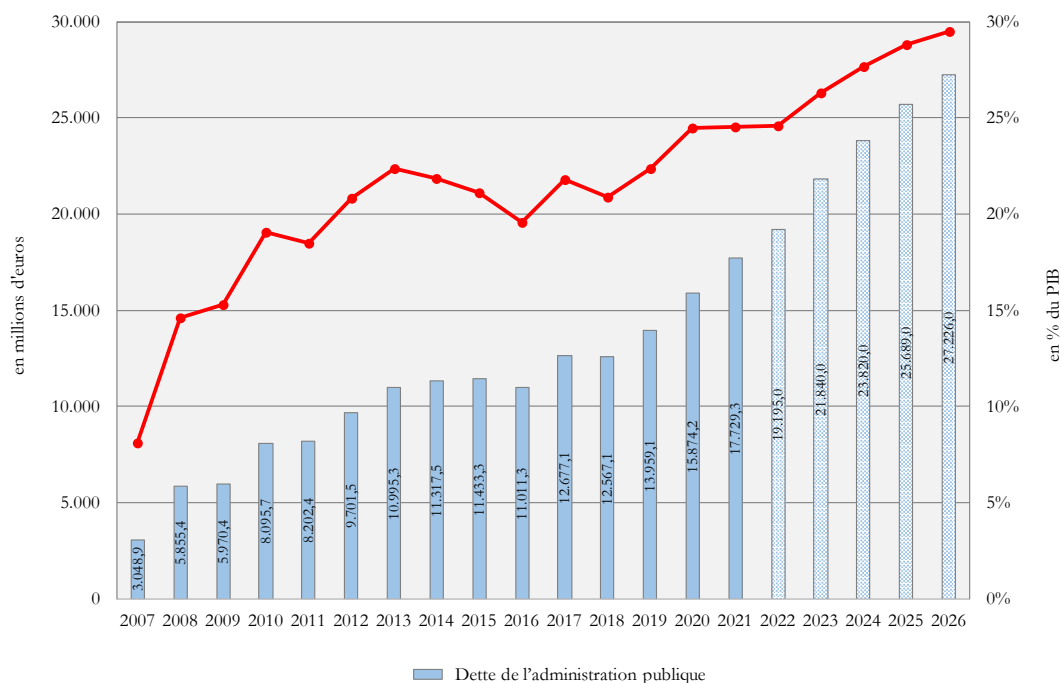
4.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique

Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2007 à 2026 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2022-2026).

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

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2007	3.048,9	8,1%	6.302,1
2008	5.855,4	14,6%	11.865,1
2009	5.970,4	15,3%	11.890,9
2010	8.095,7	19,1%	15.818,1
2011	8.202,4	18,5%	15.626,5
2012	9.701,5	20,9%	18.066,1
2013	10.995,3	22,4%	20.002,4
2014	11.317,5	21,9%	20.102,1
2015	11.433,3	21,1%	19.842,6
2016	11.011,3	19,6%	18.642,2
2017	12.677,1	21,8%	21.058,2
2018	12.567,1	20,9%	20.471,1
2019	13.959,1	22,4%	22.295,1
2020	15.874,2	24,5%	25.009,4
2021	17.729,3	24,5%	27.470,3
2022	19.195,0	24,6%	29.017,4
2023	21.840,0	26,3%	32.365,1
2024	23.820,0	27,7%	34.591,9
2025	25.689,0	28,8%	36.557,6
2026	27.226,0	29,5%	37.966,8

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Sources chiffres : Statec, PLFP 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

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

Depuis 2008, la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) pour atteindre 13.959,1 millions d'euros fin 2019.

Pour ce qui est du ratio de la dette publique par rapport au PIB, celui-ci s'accroît pour atteindre 19,1% en 2010. Sur la période de 2010 à 2019, la dette publique en points de pour cent par rapport au produit intérieur brut varie entre 18,5% et 22,4%. La régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à la croissance du PIB sur la période considérée.

Suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise, la dette publique augmente une deuxième fois considérablement pour se chiffrer à 17.729,3 millions d'euros, soit 24,5% du PIB à la fin de l'exercice 2021.

La Cour tient à relever que l'Etat a procédé en 2020 et 2021 à des remboursements anticipés de prêts bancaires contractés par le Fonds Belval pour un montant total de 597,4 millions d'euros.

Les mesures décidées en 2022 lors des réunions tripartites et de l'« Energiedesch » (2.074 millions d'euros hors garanties) pour lutter contre l'explosion des prix énergétiques, provoquée par la guerre en Ukraine, vont de nouveau peser lourdement sur les finances publiques des exercices 2022 et 2023.

La détérioration de la situation budgétaire se reflète par des déficits plus importants de l'administration centrale qui sont supposés être intégralement financés par le recours à l'endettement public.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire haussière pour atteindre 27,2 milliards d'euros ou 29,5% du PIB fin 2026.

La Cour constate que la dette de l'administration publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht et également en-dessous du seuil de 30% du PIB prévu dans l'accord de coalition 2018-2023. Toutefois, le moindre choc pourrait faire passer la dette publique au-dessus du seuil de 30% du PIB et menacer à terme le triple A luxembourgeois.

A cet effet, afin de renforcer la résilience des finances publiques, la Cour estime que le gouvernement devrait s'attacher à concevoir une stratégie de rééquilibrage budgétaire proactive qui réserverait le recours à l'endettement au financement d'investissements orientés vers l'avenir promouvant notamment la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie²⁷.

L'accroissement de la dette publique ainsi que la hausse des taux d'intérêt s'accompagnent d'une augmentation considérable de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2022-2026, le coût lié au service de la dette publique augmenterait de 118 millions d'euros en 2021 à 440 millions d'euros en 2026. Dans ce contexte, la notation de crédit AAA devient de plus en plus importante et permettra au Luxembourg de se financer à des taux plus avantageux que d'autres Etats souverains.

Il y a lieu de souligner que les projections budgétaires sont entourées d'un certain nombre d'incertitudes, pouvant entraîner des adaptations importantes pour une petite économie ouverte, largement dépendante des évolutions à l'étranger.

Selon la Cour, étant donné que le risque de nouvelles crises sanitaires, écologiques ou financières dans les prochaines années, voire décennies est réel, il faut d'ores et déjà réfléchir à l'élaboration

²⁷ A ce sujet, la Cour renvoie au point « 2.4. Evolution de la dette publique : les défis à relever » du présent avis.

d'une stratégie à moyen terme pour sortir de la spirale de l'endettement public afin d'être en mesure de réagir à une future crise.

Dans une optique de plus long terme, un assainissement des finances publiques sera nécessaire afin de créer la marge de manœuvre indispensable pour pouvoir affronter les défis futurs dont notamment la hausse programmée des coûts liés au vieillissement de la population.

A noter que la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet de l'engagement du gouvernement de rester en-dessous du seuil de 30 % du PIB tel que retenu dans l'accord de coalition 2018-2023. Le ministère des Finances a répondu comme suit :

« Le seuil de 30% a été pour la première fois explicitement fixé au programme gouvernemental 2013-2018, dans lequel le gouvernement s'est engagé à « maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (p.21)

Dans ce contexte, il importe de noter que la dette s'élevait à ce moment autour 24%, mais devait atteindre 29,2% en 2016, selon la note au formateur, établie par le comité de prévision.

La limite de 30% a été confirmée au programme 2018-2023, qui stipule que le gouvernement s'engage à « veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (p.115)

Les exposés des motifs de projets de loi budgétaires y ont également fait référence (pour le plus récent exemple, voir p. 29 du PL 8080).*

Pour mémoire, en 2012, les agences de notation Moody's et Standard & Poor's avaient revu à la baisse la notation du Luxembourg de AAA avec « stable outlook » à « negative outlook », i.e. l'étape préalable à la perte du AAA.

Dans son avis correspondant, l'agence Moody's avait indiqué notamment :

« Luxembourg's Aaa rating could potentially be downgraded if Moody's were to observe a large increase in the government's debt burden. Luxembourg's debt level is still low relative to rating peers, but the country's small size probably means that it is limited in its ability to take on large quantities of additional debt. »

Le seuil de 30% tient compte de plusieurs facteurs, mis en exergue lors des échanges réguliers entre le ministère des Finances et la Trésorerie de l'Etat d'une part, et les organisations internationales telles que l'OCDE et le FMI, ainsi que les agences de notation d'autre part. A ce titre, on peut citer notamment :

- *Une petite économie ouverte est plus vulnérable à des chocs externes et doit préserver des marges de manœuvres plus importantes que des économies plus larges. Dans le cas du Luxembourg, ceci est encore renforcé par le fait qu'une partie importante des recettes fiscales est liée à un seul secteur économique, soumis de surcroît à une forte concurrence internationale, ce qui limite la marge de manœuvre au niveau des taux d'imposition.*

- *Le PIB du Luxembourg n'est pas directement comparable à celui d'autres pays, du fait notamment de contraintes méthodologiques qui peinent à refléter certaines spécificités, dont l'apport des non-résidents et la composition particulière du tissu économique. Le Statec a pu parler à ce sujet de « tribulations du PIB dans une petite économie dominée par des multinationales (...) au comportement imprévisible » (note au formateur octobre 2018).*

Un pays comme le Luxembourg ne peut donc s'endetter au même niveau que ses voisins, au risque de se voir pénaliser, tant sur sa notation de crédit, que sur le niveau des taux que les investisseurs exigeraient. L'exemple de l'Irlande pendant la crise financière a d'ailleurs montré de quelle manière la situation financière d'un pays peut rapidement se dégrader et à quel point une petite économie ouverte peut se voir privée d'accès aux marchés financiers, même en présence d'un taux d'endettement faible.

Force est de constater que l'engagement du gouvernement à respecter le seuil des 30% constitue un élément pris en compte pour le rating. A titre d'illustration, voir le dernier avis de DBRS, qui indique : « Although the government's debt stock is projected to continue to increase moderately over the next years, the government debt-to-GDP ratio remains among the lowest in Europe and below the country's own ceiling of 30% of GDP. »

Il convient de noter en outre que les experts ne se focalisent pas sur le seul seuil des 30%, mais également sur la trajectoire du niveau de la dette. Un abandon du seuil des 30% pourrait être interprété à cet égard comme l'abandon d'une certaine rigueur budgétaire, c'est à dire l'adoption d'une politique budgétaire plus expansive et moins prévisible, risquant de faire entrer le pays dans une spirale négative. Le récent exemple britannique a montré les risques inhérents à la perte de confiance des agences de notation et des marchés dans la cohérence et la prévisibilité de la politique budgétaire d'un pays.

A noter enfin que la remontée des taux d'intérêts constitue ipso facto une incitation à maintenir la dette à des niveaux raisonnables. En effet, dans l'hypothèse théorique et purement abstraite d'un niveau de dette de 30% en 2023, soit 24,8 milliards d'euros en chiffres absolus, la charge de la dette s'élèverait à 622 million d'euros par an (dans l'hypothèse d'un taux moyen de 2,5%, le taux midswap sur 10 ans se situant à ce jour à 2,84%). »

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

5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2023 par rapport au compte général provisoire de 2021 et au budget définitif de l'exercice 2022.

Tableau 21 : Evolution du projet de budget 2023 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
				2021/2023		2022/2023	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes courantes	19.278.709.715	19.417.240.265	21.480.269.006	2.201.559.291	11,42%	2.063.028.741	10,62%
Recettes en capital	126.340.213	96.942.500	112.377.963	-13.962.250	-11,05%	15.435.463	15,92%
Recettes des opérations financières	2.523.076.945	2.369.177.540	4.661.381.700	2.138.304.755	84,75%	2.292.204.160	96,75%
Recettes totales	21.928.126.874	21.883.360.305	26.254.028.669	4.325.901.796	19,73%	4.370.668.364	19,97%
Dépenses courantes	17.685.592.559	18.425.125.450	21.239.691.553	3.554.098.994	20,10%	2.814.566.103	15,28%
Dépenses en capital	2.523.081.758	2.583.954.221	2.937.895.897	414.814.139	16,44%	353.941.676	13,70%
Dépenses des opérations financières	724.765.206	1.223.010.100	2.065.784.763	1.341.019.557	185,03%	842.774.663	68,91%
Dépenses totales	20.933.439.523	22.232.089.771	26.243.372.213	5.309.932.690	25,37%	4.011.282.442	18,04%
Solde des recettes et dépenses	994.687.351	-348.729.466	10.656.456	-984.030.895		359.385.922	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2023, les dépenses courantes devraient progresser de 15,3% (augmentation de 2.814,6 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2022, alors que les recettes courantes augmenteraient de 10,6% (2.063,0 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient également augmenter de 13,7% (353,9 millions d'euros).

5.2. Mesures prises en réponse à la hausse des prix

Face à la hausse des prix amorcée dès septembre 2021 sous l'impulsion du rebond économique post-pandémique, d'une offre insuffisante par rapport à la demande et de la rupture des chaînes d'approvisionnement, et attisée par l'invasion russe de l'Ukraine, le gouvernement a adopté trois paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises et pour contenir cette spirale inflationniste :

- Paquet de mesures « Energiedesch » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 ».

5.2.1. Paquet de mesures « Energiedesch »

Le premier paquet de mesures a été annoncé suite à une entrevue entre le gouvernement et les principaux fournisseurs d'électricité et de gaz naturel dans le cadre de l'« Energiedesch » qui s'est tenu en date du 28 février 2022.

Ce paquet se compose des mesures suivantes :

- Introduction d'une prime énergie de 200 à 400 EUR pour les ménages éligibles à l'allocation de vie chère (AVC) ainsi que pour les ménages percevant un revenu maximal de 25% au-delà du revenu admissible pour bénéficier de l'AVC.
- Stabilisation des prix de l'électricité par le biais d'une augmentation de la participation de l'Etat à la « contribution au mécanisme de compensation des énergies renouvelables » dans la composition du prix de l'électricité.
- Subvention des frais de réseau de gaz : Prise en charge par l'Etat des frais de réseau de gaz qui s'élèvent approximativement à 500 EUR annuels par ménage.
- Accélération de la transition énergétique : Renforcement des aides étatiques en faveur de la transition énergétique promouvant l'installation de systèmes de chauffage reposant sur des énergies renouvelables ainsi que la mobilité durable.

5.2.2. Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 »

Eu égard à l'exacerbation des tensions inflationnistes, le gouvernement a décidé de convoquer le comité de coordination tripartite dans la foulée des mesures annoncées suite à l'« Energiedësch ».

Les réunions du comité de coordination tripartite se sont tenues le 22, 23 et 30 mars 2022 et ont abouti à la signature de l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les organisations syndicales LCGB et CGFP » en date du 31 mars 2022.

Cet accord comprend des mesures en faveur des entreprises, des mesures en faveur du pouvoir d'achat ainsi que des mesures en matière de logement.

5.2.2.1. Mesures en faveur des entreprises

5.2.2.1.1. Aides temporaires à court terme

- Aides sous forme de garantie

Cette mesure permettra de faciliter l'accès aux crédits bancaires aux entreprises éligibles faisant face à des besoins en liquidités en raison de la dégradation du contexte économique imputable à l'agression de l'Ukraine par la Russie. Cette garantie de l'Etat correspond à une enveloppe globale de 500 millions d'euros permettant de couvrir jusqu'à 90% des sommes empruntées.

- Aides visant à compenser une partie des surcoûts liés à la hausse des prix de l'électricité et du gaz naturel

Cette mesure permettra de couvrir jusqu'à 70% du surcoût dépassant le doublement des prix de l'électricité et du gaz naturel des entreprises énergivores. Sont éligibles les entreprises du secteur artisanal, industriel et commercial dont la consommation en gaz naturel et/ou en électricité représente au moins 3% de la valeur de leur production ou de leur chiffre d'affaires.

- Le gouvernement étudie la possibilité de proposer une aide spécifique sur le carburant au secteur du transport routier de marchandises, au secteur de la construction et à l'artisanat
- Aides visant à compenser une partie des surcoûts liés à la hausse des prix de l'énergie, des engrais et des intrants

Cette aide s'adresse aux entreprises actives dans le secteur de la production agricole primaire et est plafonnée à 35.000 euros par entreprise.

- Aides visant à compenser les surcoûts liés au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS) pour la période 2021-2030

Ce régime d'aides prétend minimiser le risque de « fuites de carbone » selon lequel des industries seraient tentées de délocaliser tout ou partie de leur production en dehors de l'UE pour échapper au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS). Les entreprises bénéficiant de ces aides devront toutefois s'engager à financer des investissements promouvant la transition écologique.

5.2.2.1.2. Aides à court et moyen terme en matière de transition énergétique

- Mise en place du Pacte climat pour les entreprises

Les PME déterminées à réduire leur empreinte carbone pourront compter sur l'appui du gouvernement dans l'analyse de leur potentiel d'économie en énergie et de décarbonation par l'intermédiaire d'un nouveau programme « Fit4Sustainability » mis en place en collaboration avec Luxinnovation. Ainsi, ces entreprises pourront consulter un conseiller homologué par la House of Entrepreneurship qui formulera des recommandations à l'issue d'études environnementales. Les frais encourus seront entièrement pris en charge par le gouvernement jusqu'à 5.000 euros. Puis, pour une aide maximale de 100.000 euros, à hauteur de 70% pour les petites entreprises, de 60% pour les moyennes entreprises et de 50% pour les grandes entreprises. Les investissements préconisés par ces recommandations pourront en outre bénéficier des aides prévues par la loi modifiée du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

- Mise en place d'un régime d'aides favorisant l'acquisition de véhicules propres
- Mise en place d'un régime d'aides soutenant les projets de décarbonation

Il s'agit d'aides liées aux contrats pour différence (Contracts for Difference (CfD)) et aux contrats carbone pour différence (Carbon Contracts for Difference (CCfD)) qui permettent de combler la différence de rentabilité entre un investissement carboné et décarboné.

- Promouvoir le recours à des contrats de fourniture d'électricité renouvelable à long terme (long-term renewable power purchase agreements (RES PPA)) afin de sécuriser et de stabiliser le prix de l'électricité
- Mise en place d'un mécanisme de partage de risques entre le gouvernement, les banques commerciales, la SNCI et les fournisseurs d'énergie permettant de viabiliser les investissements dans des projets de décarbonation d'envergure

5.2.2.2. Mesures en faveur du pouvoir d'achat

- Mise en place du crédit d'impôt énergie

Cette aide dégressive selon le niveau du salaire, respectivement de la pension, correspond à un montant maximal de 84 euros par mois et sert à compenser d'une part, la perte de pouvoir d'achat des salariés et des pensionnés induite par le décalage à avril 2023 de la tranche indiciaire prévue pour juillet 2022 et, d'autre part, l'augmentation de la taxe CO₂ au 1^{er} janvier 2022 et 2023.

- Mise en place de l'équivalent du crédit d'impôt énergie

Cette aide de 84 euros par mois jusqu'en avril 2023 s'adresse aux bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH).

- Mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros au titre des aides de l'Etat pour études supérieures

Cette somme sera répartie entre la bourse de base, la bourse de mobilité et la bourse sur critères sociaux à partir de l'année académique 2022/2023.

- Subvention de 7,5 centimes d'euros par litre de carburant

Cette subvention a été appliquée sur le diesel et l'essence du 13 avril au 31 août 2022 et jusqu'au 31 décembre 2022 sur le gasoil de chauffage.

5.2.2.3. Mesures en matière de logement

- Gel des loyers des logements à usage d'habitation jusqu'au 31 décembre 2022
- Adaptation de la subvention des loyers

Augmentation moyenne de 50% de cette subvention et assouplissement des conditions d'éligibilité afin d'en faire bénéficier davantage de ménages.

- Adaptation de la « PRIME House »

Simplification des procédures pour bénéficier du régime d'aides « PRIME House » destiné à promouvoir les énergies renouvelables dans les logements à usage d'habitation et assouplissement des conditions d'éligibilité pour en faire bénéficier davantage de ménages.

En outre, les ménages à bas revenus n'auront plus besoin de préfinancer leurs projets d'installation d'un système de chauffage durable dans la mesure où cette subvention pourra être directement versée par l'Etat à l'entreprise ayant réalisé les travaux de rénovation énergétique.

Finalement, le montant de cette prime est revu à la hausse, de sorte que certains projets pourront être intégralement financés par celle-ci.

A noter que le « Solidaritéitspak 1.0 » cesse ses effets au 31 décembre 2023.

5.2.3. Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 »

Compte tenu de la persistance des poussées inflationnistes, un nouveau comité de concertation tripartite s'est réuni le 18, 19 et 20 septembre 2022. A l'issue de ces négociations, l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les organisations syndicales LCGB, CGFP et OGBL » a été signé en date du 28 septembre 2022.

Ce paquet prévoit toute une série de mesures en faveur, des ménages, des entreprises et de la transition énergétique et digitale.

5.2.3.1. Mesures en faveur des ménages

- Rétablissement du déclenchement automatique de l'échelle mobile des salaires

Le premier « Solidaritéitspak » avait retenu que la tranche indiciaire qui devait être déclenchée en juillet 2022 serait reportée au 1^{er} avril 2023. Selon ce nouvel accord, toute tranche déclenchée au courant de l'année 2023 sera appliquée.

- Mesures endiguant l'envolée des prix de l'énergie

1. Plafonnement de la progression du prix du gaz

La hausse du prix du gaz sera limitée à 15% des prix moyens pratiqués en septembre 2022 pour des consommations inférieures à 65 mètres cubes par heure. La différence par rapport au prix du marché sera prise en charge par l'Etat au même titre que le subventionnement des frais de réseau qui avait été

accordé suite à l'« Energiedësch ». Ces mesures seront d'application jusqu'à fin 2023.

2. Gel du prix de l'électricité

Stabilisation des prix de l'électricité à leur niveau de 2022 pour les ménages dont la consommation annuelle est inférieure à 25.000 kWh. Cette mesure sera d'application jusqu'à fin 2023.

3. Subvention du gasoil de chauffage

Une subvention de 7,5 centimes d'euros par litre de gasoil de chauffage avait été accordée suite au « Solidaritéitspak 1.0 ». Cette subvention est doublée à 15 centimes d'euros par litre du 1^{er} novembre 2022 au 31 décembre 2023.

4. Réduction des taux de TVA

Le taux de TVA sera abaissé d'un point de pourcent pour passer de 17% à 16% (taux normal), de 14% à 13% (taux intermédiaire) et de 8% à 7% (taux réduit). Cette baisse sera d'application du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023.

5. Subvention pour le gaz de pétrole liquéfié pour les ménages

Le gouvernement n'exclut pas la possibilité de subventionner le gaz de pétrole liquéfié.

- Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen

Une hausse de 3,3% sera appliquée au salaire social minimum à compter du 1^{er} janvier 2023.

- Reconduction de la prime énergie

La prime énergie s'élevant de 200 à 400 euros introduite suite à l'« Energiedësch » est prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

- Prise en charge du surcoût énergétique des structures d'hébergement

L'Etat financera le surcoût énergétique des structures d'hébergement (CIPA, maisons de soins, logements encadrés et centres de jour psycho-gériatriques) jusqu'au 31 décembre 2023 pour autant que celles-ci s'engagent à ne pas procéder à une augmentation du prix de la pension.

5.2.3.2. Mesures en faveur des entreprises

- Aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie

Le gouvernement entend endosser un rôle de facilitateur permettant aux entreprises de conclure des contrats à long terme censés minimiser leur dépendance vis-à-vis des fluctuations des prix de l'énergie.

- Modification du régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie

Modification de la loi du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine afin de réviser la période de référence servant à déterminer l'intensité énergétique des entreprises sollicitant ces aides. Désormais, cette période de référence correspondra au mois au cours duquel l'entreprise a introduit sa demande et plus à l'année 2021.

- Introduction d'une nouvelle aide en matière énergétique

Les entreprises dont la facture énergétique s'élève au moins à 2% de leur chiffre d'affaires au cours du mois auquel cette nouvelle aide sera sollicitée pourront bénéficier d'une subvention couvrant 70% du surcoût énergétique à partir d'une hausse de 80% des prix du gaz et de l'électricité par rapport aux prix pratiqués en 2021. Cette aide sera d'application entre octobre 2022 et juin 2023.

- Adaptation du cadre sur la bonification d'impôt

Le cadre légal sur la bonification d'impôt sur investissement sera modifié afin d'y inclure les investissements dans des projets promouvant la transition digitale, énergétique et écologique des entreprises.

- Amendement du projet de loi 8016

Le projet de loi 8016 entend transposer la directive européenne « Work Life Balance » afin que les frais salariaux résultant du congé d'aidant et du congé pour raisons de force majeure liée à des raisons familiales urgentes et imprévues soient remboursés à hauteur de 50% par l'Etat aux entreprises.

- Encourager l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque

Le gouvernement souhaiterait pousser les entreprises à produire leur propre énergie à travers l'installation de panneaux photovoltaïques afin de diminuer voire d'annihiler leur exposition aux fluctuations des prix de l'électricité.

- Encourager le recours aux contrats à long terme pour l'approvisionnement en énergies renouvelables

Promouvoir l'approvisionnement des entreprises en énergies renouvelables par l'intermédiaire des contrats à long terme (Power purchase agreements « PPA »). Ce type de contrats présentent l'avantage de pouvoir acquérir des ressources énergétiques renouvelables qui se situent actuellement en-dessous des prix du marché.

Si les prix du marché repassent sous les prix des PPA, des aides publiques prendront en charge ce différentiel à concurrence d'un montant maximal de 65 euros par MWh.

- Abolition de l'acompte sur les cotisations de sécurité sociale

A compter du 1^{er} janvier 2023, les employeurs, les exploitants agricoles et les personnes exerçant une activité professionnelle pour leur propre compte pourront payer leurs charges sociales sur une base mensuelle. Cette mesure permettra de répartir cette charge sur l'ensemble de l'année et s'accompagnera d'une diminution de la charge totale d'un montant correspondant à une mensualité. L'économie de cette mensualité pourra servir à amortir le paiement des tranches indiciaires prévues pour 2023.

5.2.3.3. Mesures promouvant la transition énergétique

Des aides supplémentaires seront allouées pour accélérer la transition et la rénovation énergétiques :

- Augmentation des aides financières pour remplacer les systèmes de chauffage reposant sur des énergies fossiles

Le bonus de remplacement contenu dans le nouveau programme de subventions « Klimabonus » sera porté à 50% pour toute commande d'une installation technique valorisant les sources d'énergies renouvelables passée entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2023.

- Augmentation des aides financières pour les installations solaires photovoltaïques

Dans le cadre du programme de subventions « Klimabonus », un supplément de 25% sera accordé pour toute commande d'une installation de panneaux photovoltaïques passée entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023 pour autant que cette installation se réalise au sein d'une communauté énergétique et/ou soit destinée à l'autoconsommation.

- Diminution du taux de TVA et suspension de la dégression des rémunérations appliqués sur les nouvelles installations photovoltaïques

A compter du 1^{er} janvier 2023, toute installation photovoltaïque sera soumise au taux de TVA réduit de 3% et bénéficiera de la suspension de la dégression des rémunérations.

- Augmentation des aides financières accordées pour un assainissement énergétique durable

Dans le cadre du programme de subventions « Klimabonus », un supplément de 25% sera alloué à tout projet de rénovation énergétique durable des bâtiments d'habitations de plus de 10 ans sous condition de l'obtention d'un accord de principe de l'Administration de l'environnement entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 décembre 2023.

- Diminution de la hausse de prix des pellets pour les ménages

Introduction d'une mesure permettant de restreindre la hausse des prix des pellets de bois à l'attention des ménages.

Le « Solidaritätspak 2.0 » envisage en outre la compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire déclenchée en 2023.

Cet accord cesse ses effets au 31 décembre 2023 mais prévoit un éventuel étalement de la fin des mesures (phasing out) au-delà de cette date si la situation économique et sociale l'exigeait.

5.2.4. Impact budgétaire des paquets de mesures

L'impact budgétaire global de ces trois paquets est estimé à 2.574 millions d'euros, dont 65 millions d'euros sont alloués au financement de l'« Energiedesch », 847 millions d'euros au financement du « Solidaritätspak 1.0 », 1.162 millions d'euros au financement du « Solidaritätspak 2.0 » et 500 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Tableau 22 : Impact budgétaire des paquets de mesures en 2022 et 2023

« Energiedesch »	Impact budgétaire (en millions d'euros)
Prime énergie	15
Stabilisation des prix de l'électricité	15
Subvention des frais de réseau de gaz	35
Total « Energiedesch »	65

« Solidaritéitspak 1.0 »	Impact budgétaire (en millions d'euros)
Crédit d'impôt énergie	495
Aides aux entreprises impactées par les prix énergétiques	225
Réduction de 7,5 centimes d'euro par litre de carburant	77
Adaptation de la subvention de loyer	5
Augmentation des aides financières pour études supérieures	10
Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH	8
Adaptation de la « PRIMe House »	2
Mise en place du programme d'aide « Fit4Sustainability »	2,5
Prise en charge du voucher pour des conseils en énergie	5
Indexation des allocations familiales	18
Total « Solidaritéitspak 1.0 »	847

« Solidaritéitspak 2.0 »	Impact budgétaire (en millions d'euros)
Limitation de la hausse des prix de gaz à 15%	470
Dont : Subvention des frais de réseau	80
Stabilisation des prix	390
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible	35

« Solidaritéitspak 2.0 »	Impact budgétaire (en millions d'euros)
Baisse temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA	317
Etude sur une subvention pour le gaz de pétrole	-
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-
Reconduction de la prime énergie	7
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	8
Modification du régime d'aides aux entreprises touchées par la hausse des prix de l'énergie (loi 15/07/22)	25
Nouvelle aide en matière énergétique pour les entreprises	150
Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	0
Amendement du projet de loi transposant la directive Work Life Balance	4
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-
Abolition de l'acompte sur cotisations de sécurité sociale	-
Augmentation des aides « Klimabonus »	3,7
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1
Compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023	-
Total « Solidaritéitspak 2.0 »	1.162
Total « Energiedesch » + « Solidaritéitspak 1.0 » + « Solidaritéitspak 2.0 » (sans garanties)	2.074
Régime d'aides sous forme de garanties	500
Total (avec garanties)	2.574

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le 21 novembre 2022, lors d'une réunion conjointe de la commission des Finances et du Budget et de la commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, la ministre des Finances a présenté la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2022. Cette présentation a été l'occasion de faire le point sur l'exécution budgétaire de ces paquets de mesures.

Ainsi, au 30 septembre 2022, le montant déboursé pour l'« Energiedesch » s'élevait à 13,1 millions d'euros, 195,8 millions d'euros pour le « Solidaritéitpak 1.0 » et 8,3 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties, soit au total 217,2 millions d'euros.

A noter que les estimations de certaines mesures ont été réajustées entre la publication du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022 (PSC) et le dépôt du projet de budget 2023.

C'est le cas de la subvention des frais de réseau de gaz introduite par l'« Energiedesch » qui a été revue à la baisse. En effet, selon le PSC, cette mesure était censée mobiliser une enveloppe de 45 millions d'euros alors que le projet de budget sous revue en estime l'impact budgétaire à 35 millions d'euros.

L'impact budgétaire du « Solidaritéitpak 1.0 » a été revu à la hausse. Celle-ci est justifiée par une augmentation de l'estimation des deniers alloués au financement du crédit d'impôt énergie et de l'équivalent du crédit d'impôt énergie qui est passée de 440 à 495 respectivement de 4,5 à 8 millions d'euros, ainsi que d'une révision de l'enveloppe destinée au financement de la subvention de 7,5 centimes d'euros par litre de carburant de 66 à 77 millions d'euros.

La première augmentation s'explique par le fait que la tranche indiciaire initialement prévue en août 2023 a finalement été déclenchée en juillet 2022 et la seconde par le fait que le gouvernement ait décidé de prolonger la subvention sur le carburant d'un mois.

Certaines mesures introduites par ces paquets devront obtenir l'aval de la Chambre des députés. Afin de coordonner les travaux législatifs relatifs à la transposition de celles-ci, une commission spéciale « Tripartite » a été instituée au sein de la Chambre des députés.

A noter que l'impact budgétaire relatif à la mise en œuvre du « Solidaritéitpak 2.0 » devrait dépasser la somme de 1.162 millions d'euros estimée dans le projet de budget 2023. En effet, l'estimation de l'impact budgétaire de certaines mesures fait défaut. C'est le cas notamment de l'éventuelle subvention pour le gaz de pétrole liquéfié pour les ménages, de l'adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen, du soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA) ainsi que de la compensation d'une éventuelle troisième tranche indiciaire en 2023, qui risquent d'alourdir significativement la facture.

En outre, le « Solidaritéitspak 2.0 » prévoit une période de « phasing out » au-delà de 2023 susceptible de majorer le montant de l'enveloppe globale.

Par ailleurs, certaines mesures sont ciblées d'un point de vue social en octroyant une aide directe aux ménages les plus démunis face à la hausse des prix. Il s'agit notamment de l'introduction de la prime énergie, du crédit d'impôt énergie ainsi que de l'adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen qui augmentent le revenu net et le pouvoir d'achat des ménages vulnérables.

Toutefois, un grand nombre de mesures ont une portée générale car elles s'appliquent à l'ensemble de la population et ne sont par conséquent pas socialement sélectives.

En outre, la Cour regrette que les mesures ainsi prises ne visent que le court et le moyen terme.

En effet, ces paquets ne consacrent pas suffisamment de moyens à des mesures en faveur de la transition énergétique mais se concentrent sur l'allocation de deniers publics en faveur du subventionnement d'énergies fossiles.

Si la stabilisation du prix du gaz et de l'électricité ainsi que la subvention du carburant et du gasoil de chauffage peuvent se justifier à très court terme pour soutenir l'économie et les ménages dans l'actuelle situation de crise, il ne faut cependant pas perdre de vue que ces dépenses publiques sont effectuées dans un contexte marqué par une exacerbation de la crise climatique et s'attaquent aux effets plutôt qu'à la cause du dérèglement climatique.

La sobriété carbone et énergétique constitue un élément incontournable de la transition écologique. Or, le plafonnement des prix de l'électricité et du gaz ainsi que le subventionnement des combustibles risquent de ne pas inciter les ménages et les entreprises à diminuer davantage leur consommation en énergies fossiles.

La crise énergétique que nous traversons actuellement est le résultat d'une politique qui se distingue par son manque d'ambition en matière de transition écologique tant sur le plan national qu'international.

Cette crise souligne le caractère impératif de mettre en place une politique rigoureuse pour accélérer la transition socio-écologique de notre économie afin de ne pas reproduire les erreurs du passé.

Le Luxembourg a démontré à maintes reprises sa propension d'adaptation et de réaction face aux crises que le pays a dû affronter. Ainsi, face à l'avènement de la crise sidérurgique, qui présentait de nombreuses similitudes avec la transition environnementale que nous traversons

actuellement²⁸, le Grand-Duché a réussi à amorcer habilement le virage vers un nouveau modèle économique davantage diversifié et prospère .

La même approche volontariste devra être adoptée par les autorités afin d'accélérer la mutation structurelle requise pour surmonter les défis posés par la transition écologique et pour viabiliser la soutenabilité des finances publiques.

5.3. Impact budgétaire des mesures discrétionnaires prises en réponse à la pandémie du COVID-19

Suite à l'avènement de la pandémie du COVID-19, le gouvernement a adopté plusieurs paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises mobilisant une enveloppe budgétaire de près de 11 milliards d'euros dont 3.030 millions d'euros dédiés au financement de mesures discrétionnaires, 4.590 millions d'euros destinés à des reports de paiements (impôts et cotisations sociales) et 3.390 millions d'euros alloués à des garanties bancaires de l'Etat en vue d'assurer l'accès à l'emprunt aux entreprises en difficulté.

Le 21 novembre 2022, lors d'une réunion conjointe de la commission des Finances et du Budget et de la commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, la ministre des Finances a présenté la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2022.

Cette présentation a été l'occasion de faire le point sur l'exécution budgétaire de ces paquets de mesures. Ainsi, en date du 30 septembre 2022, la somme effectivement mobilisée s'élevait à 3.806 millions d'euros dont 3.020 millions d'euros au titre des mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires, économiques et sociaux de la crise, 539 millions d'euros correspondant à des reports de paiements des impôts et des cotisations sociales et 247 millions d'euros ayant trait au montant en circulation des prêts garantis par l'Etat.

La Cour tient à noter que les dépenses effectives en date du 30 septembre 2022 au titre des mesures discrétionnaires pour combattre les effets sanitaires, économiques et sociaux de la crise s'élèvent à 2.606 millions d'euros.

En effet, le montant de 3.020 millions d'euros évoqué ci-dessus doit être diminué des montants encaissés par la Trésorerie d'Etat correspondant à des régularisations relatives au chômage partiel (- 386 millions d'euros) et au recouvrement des avances remboursables en faveur des entreprises (-28 millions d'euros).

28 A ce sujet, la Cour renvoie au point « 1. Concertation sociale et tripartisme » du présent avis.

Par ailleurs, pour faciliter l'accès à l'emprunt aux entreprises en difficulté l'Etat luxembourgeois a endossé le rôle de garant financier par l'intermédiaire :

1. des prêts garantis par l'Etat dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie luxembourgeoise ;
2. des engagements pris par l'Office du Ducroire pour le compte de l'Etat ;
3. du Fonds de garantie européen COVID-19 mis en place par la Banque européenne d'investissement (BEI) ;
4. du programme SURE de la Commission européenne ;
5. des instruments financiers anti-crise proposés par la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI).

Or, la présentation de la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2022 mentionnait uniquement les montants en circulation au 31 décembre 2021 des prêts garantis dans le cadre du programme de stabilisation de l'économie luxembourgeoise (164 millions d'euros) ainsi que des engagements pris par l'Office du Ducroire pour le compte de l'Etat (83 millions d'euros).

A cet égard, par souci d'exhaustivité, il serait utile d'exposer en sus de ces deux garanties, celles découlant du recours au Fonds de garantie européen de la BEI, du programme SURE de la Commission européenne ainsi que de la SNCI.

Par ailleurs, la Cour réitère sa recommandation formulée dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2020, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2022 ainsi que dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2021 préconisant la formalisation du suivi et de l'évaluation de l'ensemble des mesures discrétionnaires pourvues en réponse à la pandémie du COVID-19 lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat, des programmes de stabilité et de croissance et/ou lors de la présentation du budget de l'Etat.

5.4. Analyse du budget des recettes

Un premier volet traite du contexte macroéconomique qui détermine en large partie le niveau des recettes budgétaires. Le deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires, suivant la nouvelle structure du rapprochement comptable de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et du système SEC 2010.

5.4.1. Contexte macroéconomique

5.4.1.1. Remarque préliminaire

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023 s'inscrit dans un contexte continu de crise suite à l'éclatement de la guerre en Ukraine s'ajoutant à la crise sanitaire du COVID-19, engendrant une augmentation des prix de l'énergie, des denrées alimentaires, des matières premières et créant des goulots d'étranglement au niveau de l'approvisionnement.

En concertation avec les principaux acteurs du secteur de l'énergie et suite à la réunion du comité de coordination tripartite, des mesures ont été décidées afin de freiner l'inflation et d'atténuer les effets des hausses substantielles des prix énergétiques.

Les paquets de mesures contiennent des mesures fiscales qui ont comme objectif de préserver le pouvoir d'achat et de promouvoir la transition énergétique, entre autres par des allègements fiscaux au niveau de la TVA. Les différents paquets s'adressent tant aux ménages qu'aux entreprises du pays.

Dans une optique budgétaire pluriannuelle (page 27* du projet de budget 2023), plusieurs mesures fiscales seront mises en œuvre conformément à une motion de la Chambre des Députés adoptée le 14 juillet 2022 dans le cadre du débat d'orientation sur la modernisation et les défis du système fiscal.

5.4.1.2. Cadre fiscal national

Le projet de budget 2023 contient une série de modifications fiscales (page 40*) qui correspondent à des allègements et des adaptations ponctuelles du système fiscal suite aux mesures décidées entre autres dans le cadre du comité de coordination tripartite.

A partir du 1^{er} janvier 2023, le salaire social minimum augmentera de 3,3%. Le niveau du crédit d'impôt pour salaire social minimum (CISSM) est maintenu et des adaptations à la hausse du crédit d'impôt monoparental (CIM) sont prévues, voire une hausse de 67% du montant maximal qui passera de 1.500 euros à 2.505 euros. En outre, le projet de budget prévoit de relever le plafond jusqu'auquel un contribuable peut bénéficier d'un montant maximal du CIM de 35.000 euros à 60.000 euros.

- Le dispositif fiscal de l'amortissement accéléré de 4% est limité à deux immeubles ou partie d'immeubles bâtis affectés au logement locatif, acquis ou constitués après le 31 décembre 2022.
- La directive (UE) 2022/542 du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et (UE) 2020/285 permet une plus grande flexibilité en matière de fixation des taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Afin de promouvoir la transition énergétique, il est proposé d'appliquer le taux super-réduit de 3% à la livraison de panneaux solaires et leur installation. En outre, il est prévu d'appliquer le taux réduit de 8% aux réparations d'appareils ménagers afin de promouvoir l'économie circulaire. Ce taux sera également appliqué à la vente, la location et la réparation de bicyclettes et vélos électriques pour encourager la mobilité douce. L'impact budgétaire est présumé se chiffrer à 1 million d'euros pour 2023.
- Dans le cadre du régime fiscal s'appliquant aux impatriés, il est proposé de réduire le seuil de rémunération annuel obligatoire de 100.000 euros à 75.000 euros. De surcroît, il est prévu dans le cadre de la prime participative (page 41*) de « considérer pour le calcul de la limite de 5% la somme algébrique positive des résultats des membres d'un groupe intégré au sens de l'article 164bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu au lieu du résultat positif de l'employeur. » Ceci dans une optique de fidéliser et d'attirer des talents dans le pays.

L'impact budgétaire de la plupart de ces mesures fiscales n'est pas connu à ce stade. A noter que le projet de budget 2023 prévoit également des ajustements ponctuels et techniques qui n'ont pas de répercussion budgétaire directe, entre autres :

- le report du délai pour le dépôt des déclarations pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt commercial communal et l'impôt sur la fortune au 31 décembre au lieu du 31 mars.
- l'exonération des biocarburants et bioliquides au sens de la directive (UE) 2018/2001 du droit d'accise additionnel autonome dénommé « taxe CO₂ » à condition que ces derniers respectent les critères de durabilité et n'émettent qu'une quantité négligeable de gaz à effet de serre.

Les mesures du projet de budget 2023, citées ci-dessus, sont à considérer conjointement avec les autres mesures retenues dans le cadre du comité de coordination tripartite, entre autres la baisse temporaire des taux de TVA instaurée par la loi du 26 octobre 2022 portant mise en œuvre de la baisse temporaire du taux de TVA et modifiant la loi du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers.

5.4.1.3. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2022

Suivant les recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2022, il y a lieu de retenir que « la lutte contre la planification fiscale agressive au sein de l'Union est essentielle pour i) empêcher toute distorsion de la concurrence entre entreprises ; ii) garantir un traitement équitable des contribuables ; et iii) sauvegarder les finances publiques. Le Luxembourg est caractérisé par une économie de petite taille et ouverte et un important secteur financier intégré, qui explique en grande partie la présence de flux financiers importants. Ces flux financiers importants témoignent toutefois également de la forte présence, sur le territoire luxembourgeois, d'entreprises sous contrôle étranger qui mènent des activités de financement et de trésorerie intragroupe. L'absence de retenue à la source ou de mesures équivalentes applicables aux paiements d'intérêts et de redevances vers les juridictions qui ont une fiscalité faible ou inexistante outre les pays figurant sur la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs constitue un sujet de préoccupation particulier. Les paiements sortants d'intérêts et de redevances par des entreprises établies au Luxembourg vers des juridictions situées en dehors de l'Union pourraient échapper à l'impôt ou n'être que peu imposés s'ils ne sont assujettis à aucune taxation, ou ne sont que faiblement taxés, dans la juridiction du bénéficiaire. Le Luxembourg a pris certaines mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive. Toutefois, à ce jour, les mesures sont limitées et insuffisantes pour résoudre le problème des paiements sortants dans le système fiscal, lequel pourrait être exploité par les multinationales à des fins de planification fiscale agressive. »

5.4.2. Evolution des recettes budgétaires

Le total des recettes budgétaires se compose des recettes budgétaires courantes et en capital et des recettes pour opérations financières. Les recettes budgétaires courantes et en capital comprennent les impôts directs, les impôts indirects et d'autres recettes (droits de succession). Ces recettes sont établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes (ACD), Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et Administration des douanes et accises (ADA)).

Suivant la situation et les perspectives économiques du projet de budget 2023 (p.17*), le Statec avait tablé dans son scénario de base pour 2023 sur une croissance de 2,7% dans la zone euro dans sa Note de Conjoncture 1-2022, « mais entretemps ce chiffre a été revu à la baisse, à seulement 1% de hausse environ. » Par la suite, Oxford Economics « a révisé la croissance prévue en zone euro en 2023 de 2,7% à 1,1% en juillet puis à 0,9% en août. Dans une mise à jour plus récente encore (7 septembre, qui n'a pas pu être prise en compte pour les prévisions établies par le Statec), la croissance prévue passerait à 0% ».

Ainsi une baisse de l'activité en zone euro est attendue ce qui devrait avoir des répercussions au niveau des recettes. La dernière mise à jour en septembre tablait sur une croissance de 0% pour

2023 n'a pas été incluse dans les travaux de prévision. Il s'en suit que les prévisions, basées sur des données macroéconomiques dépassées, pourraient s'avérer très optimistes dans un cadre international marqué par de grandes incertitudes.

Selon les dernières prévisions du FMI pour le Luxembourg, datant d'octobre 2022, la croissance devrait se chiffrer à 1,6% pour 2022 et à seulement 1,1% pour 2023. L'OECD ainsi que la Commission européenne vont dans la même direction et prévoient une baisse de l'activité. La Cour renvoie au chapitre concernant les prévisions économiques pour le Luxembourg du présent avis.

Suivant le tableau ci-dessous, le projet de budget prévoit un total de recettes budgétaires de 26.254,1 millions d'euros pour l'exercice 2023 ce qui signifie une hausse de 3.414,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2022, soit une progression de 14,9%. 21.592,7 millions d'euros constituent des recettes courantes et en capital, correspondant à une hausse de 5,5% par rapport au compte prévisionnel 2022, et 4.661,4 millions d'euros sont des recettes pour opérations financières.

Les recettes courantes et en capital se composent des impôts directs à raison de 11.565,5 millions d'euros, des impôts indirects à raison de 9.294,5 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 732,7 millions d'euros.

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 4.661,4 millions d'euros pour l'exercice 2023, soit une hausse importante de 2.292,2 millions d'euros (+96,7%) par rapport au compte prévisionnel 2022. Elles comprennent notamment les produits pour emprunts nouveaux, ainsi que les produits d'emprunts pour le refinancement de la dette publique.

Tableau 23 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2021		Compte prévisionnel 2022		Projet de budget 2023	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	10.215,8	46,6%	10.638,7	46,6%	11.565,5	44,1%
Impôts indirects	8.337,7	38,0%	9.117,0	39,9%	9.294,5	35,4%
Autres recettes	851,5	3,9%	715,2	3,1%	732,7	2,8%
Total des recettes courantes et en capital (1)	19.405,0	88,5%	20.470,9	89,6%	21.592,7	82,2%
Total des recettes pour opérations financières (2)	2.523,1	11,5%	2.369,2	10,4%	4.661,4	17,8%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	21.928,1	100%	22.840,1	100%	26.254,1	100%

Sources chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 24 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2021 / 2023		Variation 2022 / 2023	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	1.349,7	13,2%	926,8	8,7%
Impôts indirects	956,8	11,5%	177,5	1,9%
Autres recettes	-118,8	-14,0%	17,5	2,4%
Total des recettes courantes et en capital (1)	2.187,7	11,3%	1.121,8	5,5%
Total des recettes pour opérations financières (2)	2.138,3	84,7%	2.292,2	96,7%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	4.326,0	19,7%	3.414,0	14,9%

Sources chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.4.2.1. Impôts directs

En 2022, les recettes fiscales connaissent une dynamique favorable et atteignent le niveau d'avant-crise.

Or, il y a lieu de préciser que cette trajectoire positive au niveau de certaines catégories d'impôts est en partie due à des tensions inflationnistes, notamment en matière de fiscalité des ménages. Le versement de tranches indiciaires supplémentaires engendre ainsi une hausse des impôts sur les ménages.

Considérant le ralentissement de l'activité économique et l'évolution des marchés boursiers, les impôts sur les collectivités devraient connaître un léger recul.

Selon les prévisions budgétaires pour 2023, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 11.565,5 millions d'euros, soit une hausse de 8,7% (926,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2022 et de 13,2% (1.349,7 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2021.

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

Le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devrait se chiffrer à 2.050 millions d'euros pour le projet de budget 2023. Un recul de 3,4% (-71,9 millions d'euros) est enregistré par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2021.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour 2023, le projet de budget table sur une hausse de 40 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2022, soit 3,8%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devrait se chiffrer à 6.100 millions d'euros, soit une hausse de 830 millions d'euros (15,7%) en 2023 par rapport au compte prévisionnel de 2022, voire même une hausse de 1.300,9 millions d'euros (27,1%) par rapport au compte général provisoire 2021.

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 650 millions d'euros en 2023, soit un recul substantiel de 108,4 millions d'euros (-14,3%) par rapport au compte général provisoire 2021.

L'impôt sur la fortune devrait atteindre 840 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 5% ou de 40 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2022.

Tableau 25 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte général 2021	Budget voté 2022	Compte prévisionnel 2022	Projet de budget 2023	Variation CG 2021 / PB 2023	Variation CP 2022/ PB 2023
Impôt sur le revenu des collectivités	2.121,9	1.980,0	2.100,0	2.050,0	-3,4%	-2,4%
Impôt sur le revenu des personnes physiques	1.025,6	860,0	1.060,0	1.100,0	7,3%	3,8%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	4.799,1	5.240,0	5.270,0	6.100,0	27,1%	15,7%
Impôt sur les revenus de capitaux	758,4	500,0	650,0	650,0	-14,3%	0,0%
Impôt sur la fortune	801,6	800,0	800,0	840,0	4,8%	5,0%
Autres impôts directs	709,2	732,9	758,7	825,5	16,4%	8,8%
Total	10.215,8	10.112,9	10.638,7	11.565,5	13,2%	8,7%
Produit de l'impôt commercial communal	1.034,7	950,0	980,0	960,0	-7,2%	-2,0%
Produit de la contribution dépendance	36,6	30,0	30,0	30,0	-18,0%	0,0%
Total (budget pour ordre)	1.071,3	980,0	1.010,0	990,0	-7,6%	-2,0%

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques à hauteur de 558,6 millions d'euros et l'impôt de solidarité des collectivités à hauteur de 154,3 millions d'euros qui devraient progresser de 13,7% respectivement reculer de 2,4% par rapport au compte prévisionnel de 2022.

Le report du délai au 31 décembre pour le dépôt des déclarations s'appliquera à l'année d'imposition 2022 pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal. Quant aux déclarations pour l'impôt sur la fortune, l'extension du délai se réfère à l'année d'imposition 2023. L'effet de ce report ne peut être quantifié à ce stade par l'ACD.

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

5.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées. L'IRC représente 17,7% (2.050 millions d'euros) des recettes des impôts directs (hors recettes pour ordre) pour le projet de budget 2023. Suivant le compte prévisionnel 2022, l'IRC s'élèvera à 2.100 millions d'euros, soit 120 millions d'euros de plus par rapport au budget voté 2022.

A noter que l'IRC a connu une forte progression de 18% en moyenne sur la période de 2017 à 2019. L'absorption des arriérés suite à l'introduction de l'imposition automatique et de la déclaration électronique ont mené à la hausse considérable de l'IRC pendant ladite période. En analysant la ventilation de l'IRC, il ressort du tableau ci-dessous que les soldes d'impôt ont significativement augmenté sur la période mentionnée ci-dessus, avec 990,6 millions d'euros pour l'exercice 2019, soit une part relative de 35,6% de la recette totale, y compris le produit de l'impôt de solidarité.

Suite à l'accélération des encaissements constatée en 2019, le compte général 2020 affiche un recul important de 25,4% par rapport à 2019 qui s'explique par le ralentissement économique dû à la crise sanitaire et des mesures prises par l'ACD pour lutter contre la crise du COVID-19. Le compte général provisoire de 2021 affiche des soldes d'impôts substantiels de 590,4 millions d'euros dus entre autres à l'absorption des arriérés des exercices 2016 à 2020, ce qui correspond à une hausse de 16,6% par rapport à l'exercice 2020.

Selon les dires de l'ACD, le montant des soldes d'impôts devrait s'affaiblir au courant des années futures. En effet, la part relative des soldes d'impôts dans la recette totale est présumée atteindre 16,7% pour 2022 et 14,6% pour 2023, correspondant à un montant de 376,4 millions d'euros, respectivement de 322,6 millions d'euros. En contrepartie, la part relative des avances devrait progresser, pour s'élever à 83,3% en 2022 respectivement 85,4% pour l'exercice 2023, soit 1.881,7 millions d'euros en 2022 et 2023.

Au titre des recettes de l'IRC pour l'exercice 2022, le compte prévisionnel table sur un léger recul de 1% par rapport à 2021.

Pour le projet de budget 2023, une baisse de 50 millions d'euros de l'IRC est prévue par rapport au compte prévisionnel de 2022. Ainsi des recettes de 2.050 millions d'euros sont inscrites au projet de budget 2023.

Tableau 26 : Ventilation et évolution de l'IRC

IRC	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022(*)	2023(**)
Soldes d'impôt en millions	402,7 (24%)	646,4 (31%)	833,0 (34%)	990,6 (35,6%)	506,1 (24,4%)	590,4 (25,9%)	376,4 (16,7%)	322,6 (14,6%)
Variation en %	4,6%	60,5%	29,0%	19,0%	-48,9%	16,6%	-36,2%	-14,3%
Avances en millions	1.296,8 (76%)	1.468,0 (69%)	1.643,2 (66%)	1.794,7 (64,4%)	1.570,7 (75,6%)	1.691,2 (74,1%)	1.881,7 (83,3%)	1.881,7 (85,4%)
Variation en %	-4,8%	13,0%	12,0%	9,0%	-12,5%	7,7%	11,3%	0,0%
Total recettes	1.699,6	2.114,4	2.476,2	2.785,4	2.076,8	2.281,6	2.258,1	2.204,3
Produit de l'impôt de solidarité	-119,0	-148,0	-173,3	-195,0	-145,4	159,7	158,1	154,3
Recettes budgétaires	1.580,6	1.966,4	2.302,9	2.590,4	1.931,4	2.121,9	2.100,0	2.050,0
En %	-2,8%	24,4%	17,1%	12,5%	-25,4%	9,9%	-1,0%	-2,4%

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

(*) Compte prévisionnel 2022

(**) Projet de budget 2023

Le tableau ci-dessous reprend les recettes de l'IRC en provenance du secteur financier entre 2017 et 2021 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives perçues pour les exercices clos. Ce tableau confirme la prépondérance du secteur financier au niveau de l'IRC. En 2021, 75,7% de l'IRC proviennent du secteur financier, soit 4 points de pourcentage en moins par rapport à 2020, alors que ce secteur enregistre une hausse de 71,1 millions d'euros en 2021. Ce recul en pourcentage s'explique par une reprise des activités au niveau des secteurs du commerce, des activités immobilières, de la construction et d'activités diverses²⁹. A noter que le secteur divers affiche pour 2021, 74,8 millions d'euros, soit une progression de 13,3 millions d'euros par rapport à 2020.

29 La Cour n'est pas en mesure de se prononcer sur le secteur divers, car suivant l'ACD la composition dudit secteur est soumise au secret fiscal.

En outre, les sociétés de participation financière (SOPARFI), les banques et la gestion de fonds génèrent à l'intérieur du secteur financier 89,4% de l'IRC pour 2021, à savoir 1.543,6 millions d'euros, soit 73,6 millions d'euros en plus par rapport à 2020.

Tableau 27 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

IRC(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2017	2.114,4	1.586,7	75,0%
2018	2.476,2	1.883,5	76,1%
2019	2.758,5	2.195,1	79,6%
2020	2.076,8	1.655,6	79,7%
2021	2.281,6	1.726,7	75,7%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Tableau 28 : Evolution des soldes d'impôts restants dus

En millions d'euros	30.09.2019	30.09.2020	30.09.2021	30.09.2022
Non échu	78,8	81,2	79,0	111,1
Soumis à délai	84,9	45,1	7,5	17,9
Normal	601,2	560,9	480,6	509,4
Soumis à contrainte	202,7	180,0	148,0	109,7
Total	967,6	867,2	715,1	748,1

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

Au 30 septembre 2022, un total de 748,2 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 509,4 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement.

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

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

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

Le compte général provisoire 2021 affiche des soldes d'impôt élevés par rapport aux exercices antérieurs, à savoir 357,2 millions d'euros. Ainsi il échet de constater pour 2021 une part relative de 32,3% de la recette totale de l'IRPP, alors que la part relative des exercices 2019 et 2020 s'élève à 20,2% (167,8 millions d'euros), respectivement 23,9% (209 millions d'euros). La mesure temporaire de l'imposition au quart-taux (10,5%) des plus-values de cession de biens immobiliers et de terrains à bâtir est à la source de cette hausse temporaire des soldes d'impôts. Les effets de cette mesure impacteront de moins en moins les exercices à venir.

Au titre des recettes de l'IRPP pour l'exercice 2022, le compte prévisionnel table sur une hausse substantielle de 200 millions d'euros par rapport au budget voté 2022, à savoir une progression de 23,3%.

Sur les neuf premiers mois de 2022, le niveau de soldes d'impôts élevé persiste, à savoir 302,1 millions d'euros. Ceci s'explique entre autres par le versement de la tranche indiciaire à partir du 1^{er} octobre 2021 qui a mené à la non-adaptation des avances pour les trois derniers mois de l'année, ce qui a un effet sur les soldes de l'exercice 2022.

L'augmentation du nombre de contribuables, notamment portée par les professions libérales explique l'évolution favorable de l'IRPP. Le compte général provisoire 2021 affiche des recettes à hauteur de 1.025,6 millions d'euros, soit une hausse de 26,8% par rapport à 2020. Le projet de budget 2023 table sur des recettes de 1.100 millions d'euros, soit une hausse de 40 millions d'euros (3,8%) par rapport à l'exercice 2022.

Tableau 29 : Evolution de l'IRPP

IRPP(*)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	766,0	769,4	809,0	1.025,6	1.060,0	1.100,0
variation en %	-7,5%	0,4%	5,1%	26,8%	3,4%	3,8%

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

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Tableau 30 : Evolution des soldes d'impôts restants dus

En millions d'euros	30.09.2019	30.09.2020	30.09.2021	30.09.2022
Non échu	42,8	48,3	56,6	100,9
Soumis à délai	13,9	14,2	19,4	32,4
Normal	39,6	39,8	20,2	8,8
Soumis à contrainte	151,4	152,4	152,9	162,7
Total	247,7	254,7	249,1	304,8

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

L'évolution des soldes d'impôts restants dus au 30 septembre 2022 indique qu'un total de 304,8 millions d'euros reste dû, dont 162,7 millions d'euros sont soumis à contrainte (recouvrement forcé).

5.4.2.1.3. Impôt sur les traitements et salaires (RTS)

La retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, de la masse des pensions et rentes, ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires. Suivant les données du Statec (Conjoncture Flash, octobre 2022), l'emploi salarié intérieur affiche une progression annuelle de 3,2% en septembre 2022.

En 2022, les recettes de l'impôt RTS devraient s'élever à 5.270 millions d'euros, soit une plus-value de 30 millions d'euros (0,6%) par rapport aux 5.240 millions d'euros du budget voté, voire 471 millions d'euros (9,8%) par rapport au compte général provisoire 2021. Pour l'année 2023, une hausse de 830 millions d'euros est prévue, soit une augmentation de 15,7% par rapport à 2022.

La loi du 29 juin 2022 portant transposition de certaines mesures prévues par l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP » du 31 mars 2022 a entre autres introduit un crédit d'impôt énergie. Ce dernier sert à compenser d'une part, la perte du pouvoir d'achat des salariés et des pensionnaires induites par le décalage à avril 2023 de la tranche indiciaire prévue pour juillet 2022 et d'autre part les effets dus à l'augmentation de la taxe CO₂ au 1^{er} janvier 2023.

Cette mesure est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2022 et sera d'application jusqu'au 31 mars 2023. L'impact budgétaire est chiffré à 495 millions d'euros pour 2022 et 2023, soit 55 millions par mois.

La RTS représente 52,8% des recettes en matière d'impôts directs, correspondant à 6.100 millions d'euros pour le projet de budget 2023. La hausse substantielle de 15,7% s'explique par le fait que le crédit d'impôt énergie est d'application pendant 6 mois en 2022 et 3 mois en 2023.

En faisant abstraction du crédit d'impôt, les recettes de l'impôt RTS auraient atteint un niveau de 5.600 millions d'euros en 2022 (au lieu de 5.270 millions d'euros) et de 6.265 millions d'euros en 2023, soit une croissance de 11,9%. Selon les informations de l'ACD, 75% de cette croissance (quelque 500 millions d'euros) devraient provenir du versement de deux tranches indiciaires en 2023 et 25% par un marché de l'emploi présumé en croissance pour l'année prochaine.

Il est rappelé que les prévisions de la RTS reposent entre autres sur les prévisions de la masse salariale du Statec, mais celles-ci n'incluent pas le versement éventuel d'une troisième tranche indiciaire en 2023.

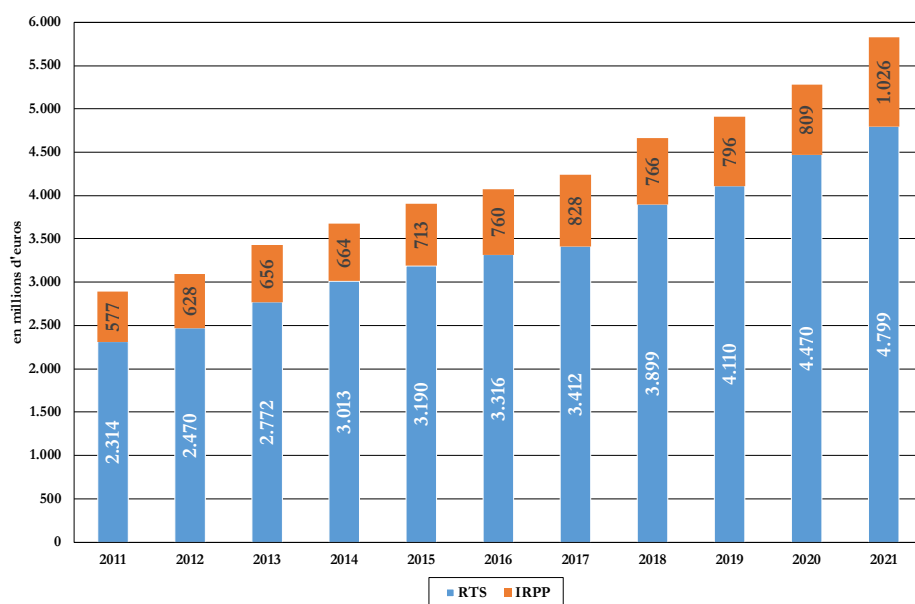
Tableau 31 : Evolution du RTS

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	3.899,1	4.110,1	4.470,1	4.799,1	5.270,0	6.100,0
variation en %	14,3%	5,4%	8,8%	7,4%	9,8%	15,7%

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

Selon le graphique ci-dessous, l'IRPP et la RTS ont fortement progressé entre 2011 et 2021, passant la barre des 5.000 millions d'euros en 2020. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 448,2 millions d'euros, soit une variation de 77,6%. Du côté de la RTS, les recettes totales ont augmenté de 2.484,9 millions d'euros, correspondant à une progression de 107,4% par rapport à 2011.

Graphique 32 : Evolution de l'IRPP et du RTS



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

Selon les données de l'ACD, l'administration publique, le secteur des activités financières et d'assurance et les activités spécialisées, scientifiques et techniques contribuent à hauteur de 3.432,3 millions d'euros aux recettes de la RTS, correspondant à 66,4% pour l'exercice 2021.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part de la RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 23,9%. La répartition des recettes de la RTS au sein du secteur financier montre que les banques et la Banque centrale, ainsi que la gestion de fonds représentent 50,3% respectivement 18,7%, ce qui correspond à 579,7 millions et 215,9 millions d'euros pour l'exercice 2021.

Tableau 33 : Contribution de la RTS en provenance du secteur financier

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2017	3.676,3	873,6	23,8%
2018	4.201,6	974,2	23,2%
2019	4.429,0	1.040,5	23,5%
2020	4.816,9	1.080,7	22,4%
2021	5.171,4	1.152,2	22,3%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

5.4.2.1.4. Impôt sur les revenus de capitaux (IRCAP)

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

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable. L'IRCAP représente 5,6% des recettes dans les impôts directs du projet de budget 2023.

Une retenue à la source de 15% sur le montant brut a comme conséquence que les soldes d'impôts ne sont que peu significatifs, s'élevant à 3,6% (27,4 millions d'euros) en 2021. Par conséquent, les avances de l'IRCAP s'élèvent à 96,4%. En 2022, 500 millions d'euros ont été votés, alors que 650 millions sont prévus jusqu'à la fin de l'année, soit une plus-value de recettes de 150 millions d'euros.

La CSSF avait recommandé au cours de l'exercice 2020 aux établissements de crédit de retenir les dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021, afin de maintenir un niveau de liquidités suffisant et de permettre de créditer leurs clients suite à la crise du COVID-19. Par conséquent, la Cour note un effet de rattrapage pour l'exercice 2021 avec un total de recettes de 758,4 millions d'euros, soit une progression substantielle de 80,7%.

Le tableau ci-après confirme l'évolution volatile de l'IRCAP. Le compte prévisionnel 2022 prévoit un recul de 14,3% par rapport à 2021, à savoir une baisse de 108,4 millions d'euros. A noter que l'exercice 2021 est à considérer comme une année exceptionnelle et que l'IRCAP devra retrouver un rythme d'encaissement normal pour 2022. Le projet de budget 2023 prévoit une stagnation, à hauteur de 650 millions d'euros comme prévu au compte prévisionnel 2022.

Tableau 34 : Evolution de l'IRCAP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	509,1	515,5	419,6	758,4	650,0	650,0
variation en %	35,8%	1,3%	-18,6%	80,7%	-14,3%	0,0%

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

Le secteur financier contribue largement à la perception de l'IRCAP et affiche des parts relativement stables en 2019 et en 2020 autour de 78%. La part relative du secteur financier en 2021 s'élève à 592,4 millions d'euros, ce qui est dû à l'effet de rattrapage énoncé ci-dessus.

Tableau 35 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2017	374,8	203,5	54,3%
2018	509,1	347,1	68,2%
2019	515,5	352,6	68,4%
2020	419,6	325,7	77,6%
2021	758,4	592,4	78,1%

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

5.4.2.1.5. Impôt sur la fortune (IF)

L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC et touche en premier lieu l'actif net d'une société. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières. L'IF est assis sur la valeur de l'ensemble des biens, des droits et avoirs composant le patrimoine au 1^{er} janvier de chaque année, après déduction des dettes grevant ce patrimoine.

Les fortunes privées ne contribuent plus au produit de cet impôt depuis 2006, suite à l'introduction de la retenue libératoire sur les intérêts. Selon le principe de territorialité, les sociétés résidentes sont imposées sur leur patrimoine global et les sociétés non résidentes uniquement sur le patrimoine détenu au Grand-Duché de Luxembourg.

Tableau 36 : Evolution de l'IF

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	682,2	770,9	773,5	801,6	800,0	840,0
variation en %	31,0%	13,0%	0,3%	3,6%	-0,2%	5,0%

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

Pour 2023, l'IF représente 7,3% des recettes des impôts directs. L'IF est censé augmenter de 5,0% (40 millions d'euros) en 2023 par rapport au compte prévisionnel 2022. Pour le compte prévisionnel 2022, il est prévu d'atteindre les projections du budget voté, soit des recettes de 800 millions d'euros.

A noter que pour l'exercice budgétaire 2021, 27,5% des recettes (220 millions d'euros) constituaient des soldes d'impôts d'années antérieures. En 2020, ces soldes équivalaient à 29% des recettes (224,7 millions d'euros). L'imposition automatique et l'absorption d'arriérés sont à la source de cette évolution.

Le secteur financier contribue majoritairement aux recettes de l'IF. En 2021, 86,4% des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, soit 692,7 millions d'euros.

Tableau 37 : Contribution de l'IF en provenance des SOPARFI

	2017	2018	2019	2020	2021
en millions d'euros	424,2	484,9	538,9	539,1	596,1
variation en %	-	14,3%	11,1%	0,0%	10,6%

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

A préciser que les SOPARFI alimentent à raison de 86,1% (596,1 millions d'euros) les recettes de l'IF au sein du secteur financier, suivi du secteur divers et des banques avec des contributions de 33,2 millions d'euros, respectivement 32,5 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2021.

5.4.2.1.6. Impôt commercial communal (ICC)

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

La base d'imposition de l'ICC est le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales des sociétés de capitaux et de personnes ainsi que des entrepreneurs individuels. L'ICC est prélevé par l'ACD pour le compte des communes et redistribué en fonction des critères prédéfinis à toutes les communes. Suivant l'ACD une part importante des recettes de l'ICC est générée par des entreprises situées sur le territoire de quelques communes.

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué à 32,4% en 2021, sauf pour l'exercice 2019 où les soldes d'impôts se sont élevés à 40,3%.

Le fonds de dotation globale des communes (FDGC), créé par la loi du 14 décembre 2016 et remplaçant le fonds communal de dotation financière (FCDF), est alimenté à hauteur de 65% par l'ICC. Ce fonds définit les dotations de chaque commune suivant des critères précis.

Suivant la circulaire n°4188³⁰ du ministère de l'Intérieur, les communes devront prévoir dans leur budget un recul de l'ICC de 8,1% pour 2022 et 9,9% par rapport au compte de 2021.

Tableau 38 : Evolution de l'ICC

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	960,8	1.135,7	927,3	1.034,7	980,0	960,0
variation en %	20,6%	18,2%	-18,3%	11,6%	-5,3%	-2,0%

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

La Cour note une croissance importante des recettes de l'ICC sur les années 2017 à 2019, dépassant le milliard d'euros en 2019 réalisant une plus-value de 174,9 millions d'euros par rapport à 2018. Pour le compte général 2020, le recul initial prévu de 24,3% par rapport à 2019 était moindre pour s'établir à 18,3% suite à la crise sanitaire.

Pour le compte général provisoire 2021, une hausse de 11,6% est prévue par rapport à 2020, soit une augmentation de 107,4 millions d'euros. Le compte prévisionnel 2022 prévoit à nouveau un recul de 5,3%, soit 54,7 millions d'euros en moins qu'en 2021. Tenant compte du contexte économique difficile et incertain, le projet de budget 2023 prévoit par rapport à 2022, une baisse des recettes de 20 millions d'euros, soit un recul de 2% pour atteindre 960 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC. Sur la période sous référence, la Cour constate qu'en moyenne 71,5% proviennent du secteur financier, à savoir 694,3 millions d'euros.

La répartition au sein du secteur financier montre que les SOPARFI et les banques contribuent à raison de 34,4% respectivement de 32,9% des recettes, soit 250,4 millions et 239,8 millions d'euros en 2021. Les gestions de fonds ont fortement progressé et voient leur part relative augmenter de 13,7% en 2017 (77,7 millions d'euros) à 21,7% (158,3 millions d'euros) en 2021.

³⁰ Circulaire concernant l'élaboration des budgets communaux et du plan pluriannuel de financement (PPF) 2023

Tableau 39 : Contribution de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2017	797,0	569,2	71,4%
2018	960,8	661,3	68,8%
2019	1.135,7	821,5	72,3%
2020	927,3	690,5	74,5%
2021	1.034,7	728,9	70,4%

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

5.4.2.1.7. Importance du secteur financier

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

Tableau 40 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2015	1.748,0	1.193,6	3.190,1	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	43,6%
2016	1.699,6	1.179,8	3.315,7	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	44,9%
2017	2.114,4	1.586,7	3.676,3	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	46,2%
2018	2.476,2	1.883,5	4.201,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	48,0%
2019	2.785,5	2.195,1	4.429,0	1.040,5	515,5	352,6	770,9	662,5	4.359,1	51,9%
2020	2.076,8	1.655,6	4.816,9	1.080,7	419,6	325,7	773,5	657,5	3.719,5	46,0%
2021	2.281,6	1.726,7	5.171,4	1.152,2	758,4	592,4	801,6	692,7	4.164,0	46,2%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

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

En 2021, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 4.164,0 millions d'euros, soit 46,2% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus. Comparée à l'exercice 2020, la contribution du secteur financier a augmenté de 0,2% points de pourcentage, à savoir de 444,5 millions d'euros. Cette hausse s'explique principalement par la reprise économique ainsi que par l'effet de rattrapage causé par la distribution de dividendes au niveau de la perception de l'impôt sur les capitaux.

5.4.2.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires 2023, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 9.294,6 millions d'euros, soit une hausse de 1,9% (177,7 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2022 et une hausse substantielle de 11,5% (956,9 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2021.

Au vu de ce qui précède, le compte prévisionnel 2022 a été soumis à des révisions mineures. La Cour constate une revue à la hausse de 352,9 millions d'euros par rapport au budget voté en 2022, soit une augmentation de 4,0%.

L'année 2021 a été marquée par une forte reprise de l'activité économique après une année 2020 dominée par la crise sanitaire. La progression importante des recettes de TVA en 2021 marque un retour à la normalité avec la fin des mesures discrétionnaires en matière d'impôts indirects prises suite à la crise sanitaire.

Force est de constater une progression importante des rentrées d'impôts indirects, dépassant le niveau d'avant-crise. Ainsi, le compte prévisionnel 2022 enregistre une hausse de 1.843,2 millions d'euros, soit une progression de 25,3 % par rapport au compte général 2019.

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

Tableau 41 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte général 2021	Budget voté 2022	Compte prévisionnel 2022	Projet de budget 2023	Variation CP 2022/ PB 2023
Taxe sur véhicules automoteurs	68,3	67,0	68,0	68,0	0,0%
Parts recettes communes de l'UEBL	1.014,4	984,4	1.038,3	1.016,7	-2,1%
Accises autonomes huiles minérales	183,1	183,8	169,4	173,8	2,6%
Accises autonomes cigarettes	202,3	201,9	231,7	263,6	13,8%

Droits d'enregistrement	485,3	524,7	507,4	517,4	2,0%
Droits d'hypothèques	80,5	95,5	77,6	78,8	1,5%
Taxe sur la valeur ajoutée	4.538,7	4.779,3	5.213,5	5.377,6	3,1%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.280,5	1.380,3	1.272,3	1.225,7	-3,7%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	50,3	53,8	54,4	57,9	6,4%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	114,1	110,5	109,0	112,1	2,8%
Taxe sur les assurances	64,7	66,2	66,2	69,2	4,5%
Produit de la contribution changement climatique	1,7	0,0	0,0	0,0	-
Produit de la contribution taxe CO ₂	198,1	259,6	237,7	279,2	17,5%
Autres impôts indirects	55,7	57,0	71,4	54,6	-23,5%
Total	8.337,7	8.764,0	9.116,9	9.294,6	1,9%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) devrait représenter 57,2% des recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2022, à savoir 5.213,5 millions d'euros à collecter par l'AED. La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (TABO) devrait contribuer à hauteur de 14,0% aux recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2022, soit 1.272,3 millions d'euros à percevoir.

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent les accises communes de l'UEBL, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution taxe CO₂. L'allègement des restrictions sanitaires a permis une reprise économique mondiale au cours de l'année 2021. Celle-ci s'est traduite par une augmentation des échanges commerciaux de marchandises transfrontaliers ainsi que le recours moins important au télétravail ayant conduit à une hausse sensible des accises sur les produits pétroliers. Au niveau des accises sur les produits pétroliers, le projet de budget 2023 enregistre une hausse de 70,4 millions d'euros, soit une progression de 4,7% par rapport au compte général provisoire de 2021.

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

Le Luxembourg a introduit le 1^{er} janvier 2021 une taxation CO₂ de 20 euros par tonne de CO₂ émise. Celle-ci est passée à 25 euros à partir du 1^{er} janvier 2022. Le compte prévisionnel 2022 prévoit un produit provenant de la contribution taxe CO₂ de l'ordre de 237,7 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2023, la taxe CO₂ progressera de 25 euros à 30 euros par tonne de CO₂. Ainsi, des recettes de l'ordre de 279,2 millions d'euros sont prévues pour 2023, soit une hausse de 17,5% (41,5 millions d'euros).

Dans ce qui suit, seront traités, la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement, les droits d'enregistrement et les accises sur le carburant et les cigarettes.

5.4.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

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

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. En 2017, l'écart entre « montant à recouvrer » et « montant à rembourser » a affiché un solde net à rembourser de 260,1 millions d'euros, alors que cet écart s'élève au 4 octobre 2022 à 213,1 millions d'euros. A préciser qu'un solde net à rembourser constitue une dette de l'administration centrale vis-à-vis de l'économie, une dette qui, jusqu'au moment de sa restitution, gonfle artificiellement les montants encaissés au titre de cet impôt. Ces écarts sont basés sur la situation des assujettis en activité normale, c'est-à-dire sont exclus les montants de TVA qui sont considérés irrécouvrables suite entre autres à une cessation, faillite ou liquidation de l'activité des assujettis.

Suivant la répartition sectorielle des recettes de la TVA, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation d'automobiles et de motocycles contribue à raison de 25,4% (962,8 millions d'euros), suivi des activités financières et d'assurance à hauteur de 21,5% (814,2 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à 13,7% (518,5 millions d'euros) pour les mois de janvier à septembre 2022. Le secteur des activités financières et d'assurance a connu une progression substantielle de 20,7% (139,5 millions d'euros) par rapport à la même période de 2021. Au contraire, les deux autres secteurs cités ci-dessus ont vu leur part de pourcentage dans les recettes de TVA encaissées diminuer légèrement entre janvier et septembre 2022 par rapport à la même période en 2021.

Les encaissements de TVA ont substantiellement augmenté en 2022 par rapport à l'exercice 2021. Au vu des chiffres présentés au tableau qui suit plus loin, le compte prévisionnel de 2022 affiche une recette de 5.213,5 millions d'euros, soit une hausse de 14,9% par rapport à 2021. Cette

évolution favorable en temps de crise est principalement due à des pressions inflationnistes en 2022 qui stimulent les recettes de TVA. Cependant suivant le Statec, l'activité économique luxembourgeoise a exhibé des signes de ralentissement dès le 2^{ème} trimestre 2022³¹. En effet, l'inflation diminue le pouvoir d'achat des consommateurs ce qui pèse sur la consommation et l'investissement. Les nouvelles prévisions des organisations internationales tablent sur un ralentissement plus prononcé pour la fin de l'année 2022, de sorte que l'estimation des recettes de TVA pour 2022 est à considérer avec prudence.

Concernant les recettes brutes de TVA sur les ventes de carburant, celles-ci ont augmenté de 137,8 millions d'euros de janvier à septembre 2022 par rapport à la même période en 2021, ce qui correspond à une hausse de 53%. Les ventes de carburant ont contribué à hauteur de 7,9 % aux recettes brutes de TVA de janvier à septembre 2022.

Les recettes brutes de TVA provenant des ventes d'électricité et de gaz ont augmenté de 25,7 millions d'euros de janvier à septembre 2022 par rapport à la même période en 2021, ce qui correspond à une hausse de 101,0% notamment en raison d'une augmentation importante des prix sur l'énergie. Il est à noter que les ventes d'électricité et de gaz ont contribué faiblement aux recettes brutes de TVA, soit pour 1,0% entre janvier et septembre 2022.

Face à la hausse accélérée des prix de l'énergie et des prix à la consommation en général, le gouvernement luxembourgeois s'est accordé avec les partenaires sociaux sur un nouveau paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 ». Le Statec a revu à la baisse les prévisions d'inflation pour 2022-2023 à l'issue des nouvelles mesures de l'accord « Tripartite ». Le taux d'inflation (IPCN) pour le Luxembourg devrait s'élever à 6,2% en 2022 et retomber à 2,8% en 2023. La mise à jour des prévisions d'inflation a été prise en compte dans le projet de budget 2023 (page 20*).

Pour rappel, l'accord « Tripartite » inclut en matière de TVA les mesures suivantes :

- Baisse temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023, de sorte que le taux normal est ramené de 17% à 16%, le taux intermédiaire est ramené de 14% à 13% et finalement le taux réduit est ramené de 8% à 7% ;
- Application du taux de TVA super-réduit de 3% aux nouvelles installations et livraisons photovoltaïques pour les factures émises à partir du 1^{er} janvier 2023.

La première mesure a été mise en vigueur par la loi du 26 octobre 2022 portant mise en œuvre de la baisse temporaire du taux de TVA et modifiant la loi du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains

31 La version intégrale de la situation et des perspectives économiques pour le Luxembourg est exposée dans le projet de budget 2023 à la page 15*.

produits pétroliers. L'impact budgétaire estimé concernant la réduction des taux de TVA s'élève à 317 millions d'euros dans le projet de budget 2023.

De surcroît, le projet de budget 2023 contient d'autres mesures fiscales en matière de TVA. Celles-ci correspondent à des ajustements de la loi modifiée du 12 février 1979 visant à favoriser la transition énergétique :

- Application du taux de TVA réduit de 8% à la réparation d'appareils ménagers ;
- Application du taux de TVA réduit de 8% à la vente, la location et la réparation de bicyclettes, y compris les cycles à pédalage assisté dits « vélos électriques ».

L'impact budgétaire de la réduction du taux de TVA pour les nouvelles installations et livraisons photovoltaïques ainsi que l'application du taux de TVA réduit de 8% pour certains services, est estimé à 1 million d'euros dans le projet de budget 2023.

Le projet de budget 2023 table sur des recettes de TVA de 5.377,6 millions d'euros, soit une progression de 3,1% par rapport au compte prévisionnel de 2022. Il convient de souligner que les prévisions budgétaires tiennent compte des nouvelles mesures prises au sein de la tripartite. Celles-ci ont été intégrées par le Statec dans les projections macroéconomiques prises en compte pour l'élaboration des prévisions budgétaires.

Tableau 42 : Evolution de la TVA

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	3.723,9	3.948,0	3.843,4	4.538,7	5.213,5	5.377,6
variation en %	9,3%	6,0%	-2,6%	18,1%	14,9%	3,1%

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

La Cour rappelle que les projections macroéconomiques utilisées pour l'élaboration du projet de budget 2023 reposent sur des données de juillet 2022 qui n'étaient plus d'actualité en septembre 2022, donc avant la date du dépôt du projet de budget 2023 en date du 12 octobre 2022.

Ce constat est confirmé par la publication des récentes perspectives économiques³² du mois d'octobre 2022 du Statec et déjà révélées dans le projet de budget 2023 (p.15*), admettant pour le Luxembourg une révision à la baisse d'un tiers de la croissance prévue pour l'exercice 2022,

32 Publication mensuelle sur l'état de la conjoncture luxembourgeoise « Conjoncture Flash » du mois d'octobre 2022

à savoir une croissance de seulement 1,6% pour 2022³³. Cet élément est relevant en termes des recettes de TVA puisque l'estimation de celles-ci repose entièrement sur les prévisions macroéconomiques du PIB et de l'IPCN.

Au vu d'un contexte économique tendu et volatile, la Cour est d'avis que les prévisions des recettes de TVA sont basées sur des données macroéconomiques dépassées. Ainsi, la Cour estime-t-elle qu'au moment de l'élaboration du projet de budget 2023, un scénario de récession aurait dû être privilégié et aurait constitué une approche plus prudente sur base de données plus pertinentes et récentes.

5.4.2.2.2. Taxe d'abonnement (TABO)

Les recettes de la taxe d'abonnement (TABO) sont contraintes d'une volatilité élevée, car celles-ci sont tributaires des mouvements sur les marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. La TABO est calculée sur la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissements spécialisés, des organismes de placement collectif ainsi que des sociétés de gestion de patrimoine familial. La déclaration et le paiement de la taxe sont faits à la fin de chaque trimestre.

Les prévisions des recettes provenant de la TABO sont basées sur les prévisions du Statec qui fonde ses estimations sur les données d'Oxford Economics et sur l'indice boursier « EuroStoxx ». Suivant le compte général provisoire de 2021, la TABO s'élève à 1.280,5 millions d'euros, soit une progression de 21,9% (230,1 millions d'euros) par rapport à 2020.

A noter que les encaissements provenant de la taxe d'abonnement ont atteint un pic historique en septembre 2022 avec des recettes effectives de 982,7 millions d'euros. Toutefois, le compte prévisionnel de 2022 prévoit des recettes de l'ordre de 1.272,3 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse légère de 0,6% (8,2 millions d'euros) par rapport à 2021, suite au repli observé des bourses depuis le début de 2022.

³³ Selon le Statec et sur base des résultats du 1^{er} et 2^{ème} trimestre, « l'acquis de croissance pour 2022 - avec l'hypothèse que le PIB se stabilise à son niveau du 2^e trimestre sur le restant de l'année - s'élève à 1,6% » (Projet de budget 2023, page 15*). A savoir que la croissance du PIB s'est élevée à +0,7% au 1^{er} trimestre et à -0,5% au 2^e trimestre de 2022.

Tableau 43 : Evolution de la TABO

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	1.026,7	1.036,5	1.050,4	1.280,5	1.272,3	1.225,7
variation en %	5,7%	1,0%	1,3%	21,9%	-0,6%	-3,7%

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

Le projet de budget 2023 prévoit un montant de 1.225,7 millions d'euros, soit un recul de 3,7% par rapport à l'exercice 2022. Le repli des recettes provenant de la taxe d'abonnement s'explique notamment par une tendance baissière prévue sur les marchés boursiers en 2023. Les investisseurs s'inquiètent de l'augmentation de l'inflation et d'un ralentissement de la croissance pouvant glisser les économies avancées dans une récession en 2023. De surcroît, le resserrement des politiques monétaires par les banques centrales est attendu de se poursuivre en 2023 ayant un effet baissier notamment sur les obligations.

5.4.2.2.3. Droits d'enregistrement

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

Il importe de préciser que le contexte conjoncturel du moment, qui se traduit par une inflation élevée et une hausse des taux d'intérêts pour les prêts immobiliers, a entraîné un ralentissement du nombre de transactions immobilières de janvier à septembre 2022. En effet, selon les dires de l'AED, le nombre de dossiers à traiter en matière de droits d'enregistrement et la demande de crédit d'impôt sur les actes notariés sont en baisse en 2022.

Néanmoins, l'évolution des recettes de droits d'enregistrement a été favorable de janvier à septembre 2022 ce qui s'explique principalement par la hausse des actes dits extraordinaires avec des droits d'enregistrement supérieurs à 1.000.000 euros. La hausse du nombre des actes dits extraordinaires a par conséquent pu compenser le ralentissement du nombre de transactions immobilières ayant lieu au cours de 2022. Ainsi, le compte prévisionnel 2022 prévoit des recettes provenant des droits d'enregistrement de l'ordre de 507,4 millions d'euros, soit une hausse de 4,6% par rapport à 2021.

Tableau 44 : Evolution des droits d'enregistrement

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	358,9	348,0	360,2	485,3	507,4	517,4
variation en %	18,1%	-3,0%	3,5%	34,7%	4,6%	2,0%

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

Selon les prévisions pour le projet de budget 2023, les droits d'enregistrement devraient s'élever à 517,4 millions d'euros, soit une progression de 2,0% par rapport à l'exercice 2022. L'élaboration des prévisions des recettes provenant des droits d'enregistrement repose sur une approche prudente qui suppose que la demande de biens immobiliers dépasse toujours l'offre. Il est à noter que la hausse substantielle des prix immobiliers engendre une augmentation du niveau des recettes de droits d'enregistrement perçus alors que le volume des transactions est en repli.

5.4.2.2.4. Accises sur le carburant et les cigarettes

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

Tableau 45 : Evolution des accises sur le carburant et les cigarettes

	Compte général 2021	Budget voté 2022	Compte prévisionnel 2022	Projet de budget 2023	Variation CP 2022/ PB 2023
Essence sans pb					
en millions de litres	439,0	420,0	450,0	450,0	0,0%
en millions d'euros	226,2	223,2	237,2	244,0	2,9%
Diesel					
en millions de litres	1.712,1	1.680,0	1.500,0	1.600,0	6,7%
en millions d'euros	630,9	704,6	624,8	687,3	10,0%
Cigarettes					
en milliers de pièces	3.628,1	3.525,0	4.000,0	4.000,0	0,0%
en millions d'euros	433,7	464,3	535,3	541,4	1,1%
Tabac à fumer					
en tonnes	4.672,0	4.300,0	4.950,0	4.600,0	-7,1%
en millions d'euros	274,6	262,1	301,7	285,5	-5,4%

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

La crise sanitaire et la guerre en Ukraine ont impacté le secteur des produits pétroliers. Selon le Groupement Energies Mobilité Luxembourg (GEML), les coûts de transport et de distribution ont connu une hausse importante depuis la crise du COVID-19. En outre, « la guerre en Ukraine a accentué les difficultés d'approvisionnement en produits pétroliers suite aux sanctions contre la Russie. »

Les prix des produits pétroliers connaissent depuis le début de la guerre une volatilité importante. Lors d'une réunion jointe de la commission de l'Environnement, du Climat, de l'Aménagement du territoire et de la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile en date du 21 septembre, les discussions portaient entre autres sur le contrat entre l'Etat et les fédérations représentant le secteur qui régule les prix pétroliers au Luxembourg.

Ce contrat de programme fixe les prix maxima de certains produits pétroliers et concerne l'essence 95 et 98, diesel, le mazout 10 et 50 ppm et le gaz en bouteille.

Ils sont établis sur un calcul quotidien et automatique et se basent sur les cotations internationales des produits finis sur le marché, exprimé en dollar. Les variations de change entre le dollar et l'euro, le prix du pétrole sur les marchés internationaux et d'autres facteurs (situation géopolitique, mécanisme entre l'offre et la demande, etc...) se répercutent sur les prix finaux de vente des produits pétroliers. Le principe de base est que chaque coût dans la chaîne d'approvisionnement est pris en compte dans la structure de prix. Le prix maximum se compose des coûts produits, des taxes (accises et TVA) et des coûts de distribution.

Les paquets de mesures du « Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0 », « Solidaritéitspak 2.0 » impactent également les recettes au niveau de l'ADA, entre autres par la réduction de 7,5cts/l sur le carburant et le combustible et par la subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible pour les ménages et l'impact budgétaire se chiffre à 77 millions d'euros, respectivement 35 millions d'euros en 2022 et 2023.

L'introduction à partir du 1^{er} janvier 2021 de la taxe CO₂ (20 euros par tonne) a également conduit au recul des ventes de biens soumis au régime des accises.

Ainsi le compte général 2021 table sur un recul de 19,7% (-420 millions de litres) pour le gasoil et de 9,9% (-48 millions de litres) pour l'essence par rapport à 2019, avec des moins-values de 127 millions d'euros respectivement de 48 millions d'euros. L'année 2019 sert d'année de référence vu qu'elle n'était pas concernée par les limitations de déplacement en 2020.

Vu la hausse considérable des prix des produits pétroliers, les pays limitrophes ainsi que le Luxembourg ont pris des mesures fiscales³⁴, sous forme de remises sur les accises de certains produits pétroliers qui sont limitées dans le temps. Cette compensation étant moins prononcée au Luxembourg que dans certains pays voisins, un recul de ventes de carburants a pu être constaté. En effet, le prix du diesel professionnel du Luxembourg dépasse celui de la France de 12,6 centimes/litre et celui de la Belgique de 4,2 centimes/litre.

A noter qu'à partir du 1^{er} janvier 2023, la taxe CO₂ passera à 30 euros par tonne suivant l'article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Les tableaux ci-dessous présentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2018 à 2023. En 2022, la quantité vendue de gasoil est présumée atteindre 1.500 millions de litres, soit une baisse considérable de 29,6% (-632 millions de litres) par rapport à 2019 ce qui s'explique par le différentiel de prix moins attractifs du Luxembourg et l'introduction de

³⁴ Loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers pour le Luxembourg

la taxe CO₂. Pour l'essence, l'ADA prévoit 450 millions de litres, soit une baisse de 7,6% (-37 millions de litre) par rapport à 2019. Pour les exercices 2021 et 2022, la régression des ventes de diesel aux particuliers, y compris aux professionnels, est due à une augmentation de la consommation de l'essence au niveau des particuliers et l'achat croissant de véhicules hybrides et électriques. L'ADA se réfère dans ses calculs à des estimations pluriannuelles sur les allocations d'émissions annuelles de gaz à effet de serre arrêtées par le règlement grand-ducal du 22 juin 2022³⁵.

Tableau 46 : Consommation totale de diesel

Diesel	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions de litres	2.138	2.132	1.719	1.712	1.500	1.600
variation en %	7,1%	-0,3%	-19,4%	-0,4%	-12,4%	6,7%

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

Tableau 47 : Consommation totale d'essence

Essence (95-pb)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions de litres	448	487	373	439	450	450
variation en %	10,1%	8,7%	-23,4%	17,7%	2,5%	0,0%

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

³⁵ Règlement grand-ducal du 22 juin 2022 déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat

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

Diesel	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	716	758	610	631	625	687
variation en %	7,0%	5,9%	-19,5%	3,4%	-1,0%	10,0%

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

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

Essence (95-pb)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	207	228	176	226	237	244
variation en %	10,1%	10,1%	-22,8%	28,5%	4,9%	2,8%

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

Tableau 50 : Evolution des droits d'accises après introduction de la taxe CO₂

	Variation CG 2019 / CG 2021		Variation CG 2019 / CP 2022	
Essence sans pb		en %		en %
en millions de litres	-48	-9,9%	-37	-7,6%
en millions d'euros	-2	-0,8%	9	4,0%
Diesel				
en millions de litres	-420	-19,7%	-632	-29,6%
en millions d'euros	-127	-16,8%	-133	-17,6%

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

Pour 2023, le droit d'accise dénommé « taxe CO₂ » qui a remplacé le produit de la contribution changement climatique prélevé sur les carburants, renseigne une recette estimée à 279,2

millions d'euros, soit une hausse de 17,5% (41,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2022.

Au projet de budget 2023, des recettes de diesel avoisinant les 687,3 millions d'euros sont prévues, soit une hausse de 62 millions d'euros (10,0%) par rapport à l'exercice 2022. La consommation de diesel est prévue d'augmenter de 100 millions de litres, soit une hausse de 6,7% par rapport à l'exercice 2022. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une décroissance de 90 millions litres pour 2024, 190 millions de litres pour 2025 et 250 millions de litres pour 2026 par rapport à 2023.

La consommation d'essence est chiffrée à 450 millions de litres en 2023, soit une stagnation par rapport au compte prévisionnel 2022. A noter que cette consommation se traduit par des recettes de 237 millions d'euros en 2022, respectivement 244 millions d'euros en 2023.

Suivant le compte prévisionnel 2022, la quantité vendue de cigarettes est prévue d'augmenter de 13,5% et celles du tabac à fumer de 15,1% par rapport au budget voté 2022. Par conséquent, l'ADA présume des plus-values de 71 millions d'euros de recettes au niveau de la vente de cigarettes respectivement de 39,6 millions d'euros au niveau de la vente du tabac à fumer.

Le projet de budget 2023 prévoit une stagnation au niveau de quantité de cigarettes correspondant à une recette de 541 millions d'euros. Au niveau du tabac à fumer, l'ADA estime un recul de 350 tonnes par rapport au compte prévisionnel 2022, se traduisant par des recettes à hauteur de 286 millions d'euros.

5.4.2.3. Autres recettes

Parmi les « autres recettes » figurent entre autres les dividendes provenant de la participation de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé (163,5 millions d'euros) et les droits de succession (100 millions d'euros). Il est prévu de percevoir des recettes de l'ordre de 732,7 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 2,4% (17,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2022.

5.4.2.4. Recettes pour opérations financières

A côté des budgets courants et en capital, il a été introduit un budget des opérations financières qui reprend toutes les opérations financières sur les actifs et passifs financiers. Il s'agit essentiellement de mettre en évidence le produit d'emprunts nouveaux et le refinancement de la dette publique. Cette structuration budgétaire permet de calculer le solde des administrations publiques en ce que les recettes d'emprunt, considérées comme des opérations financières, ne figurent pas dans les recettes de l'administration centrale, conformément aux règles du SEC 2010.

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

Il convient de relever que, suivant l'article 42 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023, le gouvernement est autorisé « à émettre au cours des années 2023 et 2024 un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 6.000 millions d'euros ». Ce montant prend en compte entre autres le déficit prévisible de l'Administration centrale et le besoin de refinancement de la dette venant à échéance au cours des années 2023 et 2024. En outre, l'article 42 paragraphe (2) du projet de loi annule le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non utilisées jusqu'à présent et ce sur base d'une recommandation du Conseil d'Etat dans son avis du 16 novembre 2021 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022 « de limiter à l'avenir toutes les autorisations d'emprunter dans le temps ».

Les recettes pour opérations financières s'élèvent à 4.661,4 millions d'euros selon le projet de budget 2023. Il s'agit de produits d'emprunts nouveaux à hauteur de 2.645,0 millions d'euros et de produits d'emprunt pour refinancement de la dette publique de 2.016,0 millions d'euros.

5.5. Analyse du budget des dépenses

5.5.1. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 21.239,7 millions d'euros en 2023, soit une augmentation de quelque 2.814,6 millions d'euros par rapport au budget de 2022 (+15,28%), respectivement une progression de 3.554,1 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2021 (+20,10%).

5.5.1.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2021 à 2023.

Tableau 51 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021/2023		2022/2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	53.801.302	65.906.819	76.439.691	22.638.389	42,08%	10.532.872	15,98%
11	Salaires et charges sociales	3.399.862.091	3.574.264.753	3.960.427.856	560.565.765	16,49%	386.163.103	10,80%
12	Achat de biens non durables et de services	763.474.726	708.244.344	851.643.974	88.169.248	11,55%	143.399.630	20,25%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	33.282.697	31.403.000	39.127.193	5.844.496	17,56%	7.724.193	24,60%
21	Intérêts de la dette publique	103.523.099	103.217.798	120.219.000	16.695.901	16,13%	17.001.202	16,47%
23	Intérêts imputés en débit	75.000	50.000	0	-75.000	100,00%	-50.000	100,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	935.755	1.198.264	1.088.518	152.763	16,33%	-109.746	-9,16%
31	Subventions d'exploitation	882.639.424	885.972.371	1.431.308.918	548.669.494	62,16%	545.336.547	61,55%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	270.006.848	287.088.979	310.932.592	40.925.744	15,16%	23.843.613	8,31%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	774.137.892	895.041.161	1.035.588.186	261.450.294	33,77%	140.547.025	15,70%
34	Transferts de revenus aux ménages	594.021.984	615.093.305	677.200.813	83.178.829	14,00%	62.107.508	10,10%

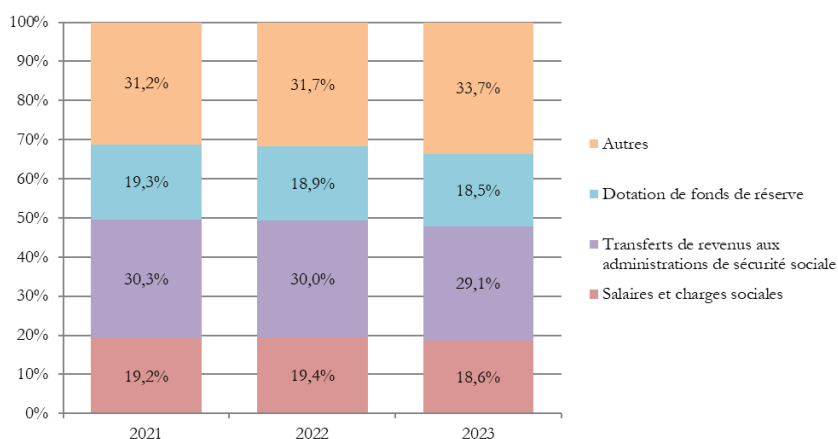
Code	Classes de comptes	2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021/2023		2022/2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
35	Transferts de revenus à l'étranger	644.600.677	719.546.245	986.968.985	342.368.308	53,11%	267.422.740	37,17%
37	Remboursements d'impôts directs	1.908.425	2.020.000	2.100.000	191.575	10,04%	80.000	3,96%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.021.102.567	1.109.705.301	1.177.132.378	156.029.811	15,28%	67.427.077	6,08%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	5.356.149.822	5.529.468.852	6.183.746.630	827.596.808	15,45%	654.277.778	11,83%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	245.714.823	287.708.201	309.907.997	64.193.174	26,13%	22.199.796	7,72%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	120.125.541	121.829.043	136.551.942	16.426.401	13,67%	14.722.899	12,08%
93	Dotation de fonds de réserve	3.420.229.886	3.487.367.014	3.939.306.880	519.076.994	15,18%	451.939.866	12,96%

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 21.239.691.553 euros prévu au projet de budget 2023, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 66,3% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 14.083.481.366 euros.

A noter que la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) a baissé de 30,3% en 2021 à 29,1% en 2023.

Graphique 52 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.5.1.2. Analyse par code économique

5.5.1.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2023, les transferts sous rubrique s'élèveront à 6.183,7 millions d'euros en 2023, ce qui constitue une hausse de quelque 654,3 millions d'euros ou de 11,83% par rapport au budget 2022.

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. Elle est de quelque 538,9 millions d'euros entre 2022 et 2023, soit 13,01%. Par rapport à 2021, elle se situe à 16,25% ou 654,1 millions d'euros.

Tableau 53 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021 / 2023		2022 / 2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
9	Intérieur	60.840.681	65.521.000	70.402.000	9.561.319	15,72%	4.881.000	7,45%
12	Famille, Intégration et Grande Région	1.264.908.006	1.317.683.208	1.428.138.972	163.230.966	12,90%	110.455.764	8,38%
14	Santé	3.947.567	4.535.000	4.605.000	657.433	16,65%	70.000	1,54%
17 et 18	Sécurité sociale	4.026.453.568	4.141.729.644	4.680.600.658	654.147.090	16,25%	538.871.014	13,01%
Total		5.356.149.822	5.529.468.852	6.183.746.630	827.596.808	15,45%	654.277.778	11,83%

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 6.183.746.630 euros prévus en 2023, la quasi-totalité, c'est-à-dire 6.108.739.630 euros (98,8%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (4.680.600.658 euros) ainsi que du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (1.428.138.972 euros).

Les dépenses du ministère de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (2.402,1 millions d'euros ; +12,24% par rapport à 2022), de l'assurance maladie-maternité (1.769,8 millions d'euros ; +14,11% par rapport à 2022) ainsi que celui de l'assurance dépendance (368,1 millions d'euros ; +6,76% par rapport à 2022). Par ailleurs, les dépenses considérées au niveau de l'assurance maladie-maternité comprennent un montant de 99,5 millions d'euros pour des dépenses liées aux mesures COVID-19 (article budgétaire 17.542.006). Ces dernières dépenses se chiffraient à 200,0 millions d'euros en 2020 et atteignent 62,0 millions d'euros au niveau du compte provisoire 2021 et également 62,0 millions d'euros au niveau du budget définitif 2022.

Les principaux transferts du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région sont regroupés à partir de 2020 sous un article budgétaire de dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants et concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales ainsi que des indemnités pour le congé parental. Ces transferts se chiffrent à 1.380,2 millions d'euros en 2023 (+8,76% par rapport à 2022).

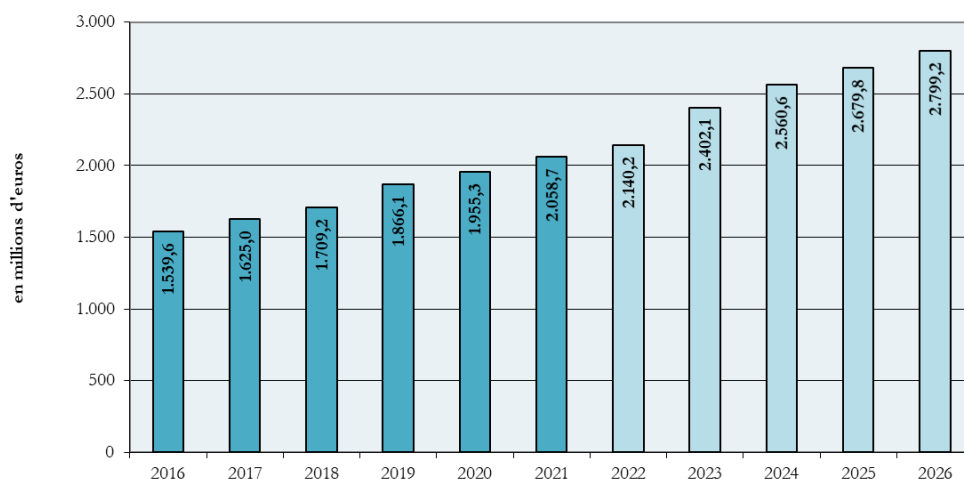
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 47,9 millions d'euros en 2023 (48,6 millions d'euros en 2022).

5.5.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 2.402,1 millions d'euros pour 2023 contre 2.140,2 millions d'euros en 2022, ce qui équivaut à une augmentation de 261,9 millions d'euros (+12,24%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2016 à 2026 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 6,16%.

Graphique 54 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

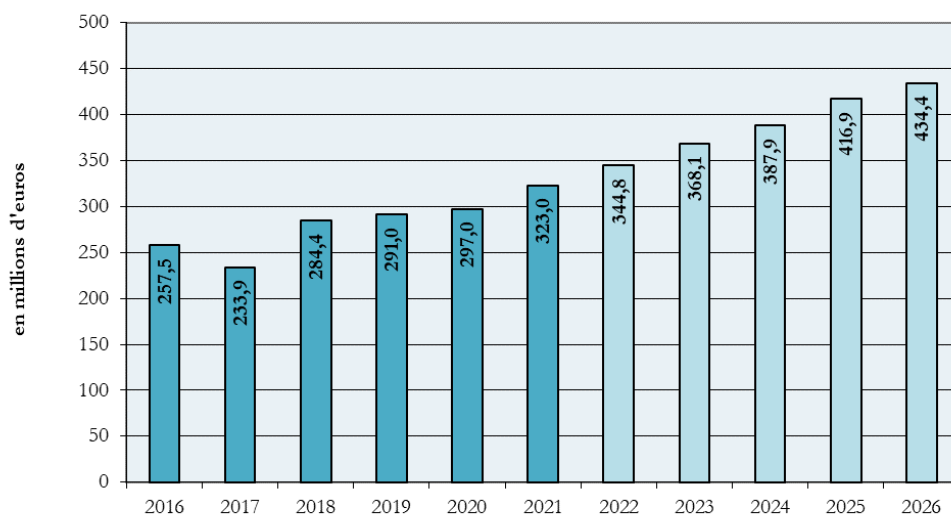
Dans le cadre du semestre européen, les services de la Commission européenne soulignent en mai 2022 dans leur analyse du plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg que : « les hausses des dépenses de pensions prévues menacent la viabilité du système à long terme. A politiques

constantes, le Luxembourg connaîtra l'augmentation des dépenses de pensions la plus forte de tous les pays de l'UE : ces dépenses, en part du PIB, doubleront d'ici 2070 (...). Il s'agit de l'une des hausses les plus élevées de l'UE (...). Cette situation provoquera une augmentation considérable de la dette publique (après l'épuisement de la réserve de pensions), engendrant un risque élevé pour la viabilité du système et pour sa capacité d'assurer l'équité entre les générations. (...) Le vieillissement de la population est le moteur de l'évolution des dépenses de pensions publiques. » (document SWD (2022) 640 final)

5.5.1.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (page 91*) : « En ce qui concerne l'assurance dépendance, qui comptait au 31 décembre 2020 (dernières données consolidées) 15.480 bénéficiaires, le gouvernement a entrepris une réforme pour moderniser ce pilier afin de répondre aux défis de l'évolution démographique et de continuer à garantir un accès équitable à des prestations de qualité. Les objectifs majeurs de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, consistent en une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, un renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, la réforme a mis en place des outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, pour une meilleure anticipation des futurs changements et de l'équilibre financier du système. »

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (à savoir 40% des dépenses courantes) progresse de 344,8 millions d'euros en 2022 à 368,1 millions d'euros en 2023 (+6,76%). La prévision atteint 434,4 millions d'euros pour l'exercice 2026.

Graphique 55 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance

Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.5.1.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2017 à 2021 telle que présentée dans les décomptes de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 56 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2017 (millions d'euros)	2018 (millions d'euros)	2019 (millions d'euros)	2020 (millions d'euros)	2021 (millions d'euros)
Recettes courantes	3.251,9	3.396,4	3.719,3	4.283,8	4.278,9
Dépenses courantes	3.101,9	3.263,9	3.617,6	4.296,2	4.334,6
Solde des opérations courantes	150,0	132,5	101,6	-12,4	-55,7
Solde global cumulé (réserve totale)	737,2	869,7	971,3	958,9	903,2
Fonds de roulement légal	270,2	287,6	310,2	377,7	363,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	21,1	17,3	22,6	67,5	-14,5
Solde de l'exercice après dotation réserve	128,9	115,2	79,1	-79,9	-41,2
Solde cumulé après dotation réserve	466,9	582,1	661,2	581,2	540,0

Source chiffres : décomptes CNS 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les dépenses courantes dépassent les recettes courantes de 55,7 millions d'euros, ce qui engendre une baisse de la réserve globale qui atteint 903,2 millions d'euros en 2021, soit 24,9% du montant annuel des dépenses effectives. Il y a lieu de noter que la réserve globale se compose de la réserve minimale légale de 363,2 millions d'euros et de l'excédent cumulé de 540,0 millions d'euros.

Des dépenses non-négligeables liées au COVID-19 continuent à contribuer au solde des opérations courantes négatif. Il s'agit notamment de frais en relation avec les tests PCR, de forfaits mis en place pour certains prestataires de soins, d'une augmentation des dispenses pour femmes enceintes, etc. A noter que l'Etat prend en charge les dépenses préfinancées par l'assurance maladie-maternité et dépassant son objet.

Cependant, même en faisant abstraction des effets exceptionnels liés à la pandémie du COVID-19, une accélération des dépenses peut être constatée.

Il y a lieu de relever que, sur base des dernières estimations présentées lors de la réunion du comité quadripartite du 19 octobre 2022, le solde des opérations courantes serait de -55,1 millions d'euros en 2022 et de -10,1 millions d'euros pour l'exercice 2023. Le solde global cumulé (réserve totale) diminuerait ainsi à 848,2 millions d'euros à fin 2022 (22,1% des dépenses courantes) et à 838,1 millions d'euros à fin 2023 (19,8% des dépenses courantes).

A partir de 2015, la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité a été ramenée à sa valeur d'origine de 10% des dépenses courantes (hors prélèvements aux provisions). Ce fonds de roulement minimum passe de 377,7 millions d'euros fin 2020 à 363,2 millions d'euros fin 2021 malgré le fait que les dépenses courantes augmentent de 0,9% entre 2020 et 2021. Cette régression du fonds de roulement minimum s'explique par l'incorporation en 2020 de la dépense extraordinaire liée aux mesures COVID-19 décidées par le gouvernement et dépassant l'objet de l'assurance maladie-maternité dans le calcul du fonds de roulement. Le solde cumulé atteint 540,0 millions d'euros à fin 2021 (581,2 millions d'euros à fin 2020).

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

Tableau 57 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2017 (millions d'euros)	31.12.2018 (millions d'euros)	31.12.2019 (millions d'euros)	31.12.2020 (millions d'euros)	31.12.2021 (millions d'euros)
Réserve effective	737,2	869,7	971,3	958,9	903,2
Minimum légal	270,2	287,6	310,2	377,7	363,2
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	27,3%	30,2%	31,3%	25,4%	24,9%

Source chiffres : décomptes CNS 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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

Les services de la Commission européenne notent en mai 2022 dans le cadre du semestre européen que, « la pandémie de COVID-19 a mis en lumière les pénuries au sein des métiers de la santé, dans un contexte marqué par l'augmentation de la demande de soins de santé. Les mesures incluses dans le PRR (plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg) visent à accroître l'efficacité de la gestion du personnel grâce à des investissements dans la télémédecine ainsi qu'à un répertoire électronique des professionnels de la santé. Ce répertoire numérique devrait permettre d'améliorer la gestion quotidienne du personnel et d'anticiper les pénuries de médecins et d'infirmiers. En outre, des initiatives stratégiques visent à améliorer l'attractivité des métiers de la santé, notamment par une refonte des compétences des professionnels de la santé. » (document SWD (2022) 640 final)

5.5.1.2.5. Salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2023 prévoit des crédits à hauteur de 3.960,4 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 10,80% par rapport au budget de l'exercice 2022, respectivement de 16,49% par rapport au compte général de l'exercice 2021. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 58 : Code économique 11 – Salaires et charges sociales

	Ministère	2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021/2023		2022/2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
0	Etat	94.954.833	65.145.675	68.760.003	-26.194.830	-27,59%	3.614.328	5,55%
1	Affaires étrangères et européennes	177.121.067	183.094.565	209.842.996	32.721.929	18,47%	26.748.431	14,61%
2	Culture	48.402.334	48.875.252	55.224.249	6.821.915	14,09%	6.348.997	12,99%
3	Enseignement supérieur et Recherche	11.887.137	11.487.621	12.239.838	352.701	2,97%	752.217	6,55%
4	Finances	213.945.587	217.493.379	244.625.477	30.679.890	14,34%	27.132.098	12,47%

	Ministère	2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021/2023		2022/2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
5	Economie	55.315.307	57.318.039	63.098.751	7.783.444	14,07%	5.780.712	10,09%
6	Sécurité intérieure	250.725.596	258.272.885	300.530.955	49.805.359	19,86%	42.258.070	16,36%
7	Justice	152.235.082	157.398.860	181.474.203	29.239.121	19,21%	24.075.343	15,30%
8	Fonction publique	29.270.917	159.086.480	158.269.164	128.998.247	440,70%	-817.316	-0,51%
9	Intérieur	9.892.041	10.222.809	11.392.366	1.500.325	15,17%	1.169.557	11,44%
10 et 11	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.823.152.304	1.864.410.109	2.063.831.265	240.678.961	13,20%	199.421.156	10,70%
12	Famille, Intégration et Grande Région	21.388.403	22.468.141	22.359.266	970.863	4,54%	-108.875	-0,48%
13	Sports	7.816.589	8.007.720	9.328.109	1.511.520	19,34%	1.320.389	16,49%
14	Santé	48.431.062	49.927.651	56.427.256	7.996.194	16,51%	6.499.605	13,02%
15	Logement	7.301.384	7.580.065	8.709.056	1.407.672	19,28%	1.128.991	14,89%
16	Travail, Emploi et Economie sociale et solidaire	69.548.026	71.704.668	81.790.644	12.242.618	17,60%	10.085.976	14,07%
17 et 18	Sécurité sociale	30.379.801	31.387.062	34.352.064	3.972.263	13,08%	2.965.002	9,45%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	37.161.669	37.816.074	34.679.193	-2.482.476	-6,68%	-3.136.881	-8,30%
20 et 21	Mobilité et Travaux publics	173.729.157	170.458.942	180.153.427	6.424.270	3,70%	9.694.485	5,69%
22	Environnement, Climat et Développement durable	74.398.112	75.657.155	86.134.508	11.736.396	15,78%	10.477.353	13,85%
23	Egalité entre les Femmes et les Hommes	2.059.017	2.077.945	2.011.526	-47.491	-2,31%	-66.419	-3,20%
24	Digitalisation	49.693.436	52.812.661	63.213.151	13.519.715	27,21%	10.400.490	19,69%
25	Energie et Aménagement du Territoire	7.887.164	8.093.534	9.470.946	1.583.782	20,08%	1.377.412	17,02%
26	Protection des consommateurs	3.166.066	3.467.461	2.509.443	-656.623	-20,74%	-958.018	-27,63%
Total		3.399.862.091	3.574.264.753	3.960.427.856	560.565.765	16,49%	386.163.103	10,80%

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi sous rubrique, « les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses institutions dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont calculés sur la base de la valeur du point indiciaire fixée par la loi modifiée du 25 mars 2015 et en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 909,90 points pour toute l'année 2023. »

5.5.2. Evolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2023 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2021 et au budget définitif de 2022.

Tableau 59 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2021 Compte général (euros)	2022 Budget définitif (euros)	2023 Projet de budget (euros)	Variation			
					2021/2023		2022/2023	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	17.316.561	9.200.000	6.830.000	-10.486.561	-60,56%	-2.370.000	-25,76%
31	Subventions d'exploitation	51.230	928.000	450.000	398.770	778,39%	-478.000	-51,51%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	16.256.851	12.397.635	11.969.578	-4.287.273	-26,37%	-428.057	-3,45%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	48.145.749	140.129.300	205.800.300	157.654.551	327,45%	65.671.000	46,86%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	8.896.037	7.201.956	4.430.602	-4.465.435	-50,20%	-2.771.354	-38,48%
53	Transferts de capitaux aux ménages	93.201.075	24.993.900	130.314.500	37.113.425	39,82%	105.320.600	421,39%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	28.802.103	39.120.896	56.752.683	27.950.580	97,04%	17.631.787	45,07%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	50.085.043	49.615.100	6.703.400	-43.381.643	-86,62%	-42.911.700	-86,49%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	39.073.506	45.986.500	52.158.800	13.085.294	33,49%	6.172.300	13,42%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	74.023.986	53.115.000	53.070.100	-20.953.886	-28,31%	-44.900	-0,08%
72	Construction de bâtiments	37.498.773	37.113.299	32.759.726	-4.739.047	-12,64%	-4.353.573	-11,73%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	61.989.111	89.160.887	102.503.700	40.514.589	65,36%	13.342.813	14,96%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	94.431.729	97.151.748	136.854.099	42.422.370	44,92%	39.702.351	40,87%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	9.905.187	24.139.500	19.000.500	9.095.313	91,82%	-5.139.000	-21,29%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	32.179.622	27.000.000	28.880.000	-3.299.622	-10,25%	1.880.000	6,96%
91	Remboursement de la dette publique	121.723	100	100	-121.623	-99,92%	0	0,00%
93	Dotation de fonds de réserve	1.911.103.474	1.926.700.400	2.089.417.809	178.314.335	9,33%	162.717.409	8,45%
Total		2.523.081.760	2.583.954.221	2.937.895.897	414.814.137	16,44%	353.941.676	13,70%

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2023 à quelque 2.937,9 millions d'euros, soit une augmentation de 353,9 millions d'euros (+13,70%) par rapport au budget définitif de 2022, respectivement une augmentation de 414,8 millions d'euros (+16,44%) par rapport au compte général de 2021.

5.6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

5.6.1. Aperçu global

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

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2023, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026.

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

Par ailleurs, la Cour déplore que l'intention du gouvernement, formulée en 2014, de passer d'une gestion budgétaire basée sur les moyens vers une gestion axée sur les objectifs n'ait pas encore été traduite dans les faits, à la lumière de la présentation budgétaire des fonds spéciaux.

5.6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

5.6.2.1. Fonds spécial de soutien au développement du logement

Par le biais de l'article 13 de la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0, la loi modifiée du 25 mars 2020, portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement a été complétée par trois dispositions.

Dorénavant, le fonds a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi rectifiée du 30 juillet 2021 relative au pacte logement 2.0. Ce fonds peut ainsi intervenir dans le financement

des projets mis en œuvre par les communes dans le cadre du Pacte logement 2.0 et il est alimenté par les remboursements effectués à l'Etat des participations financières indûment ou trop perçues par les communes.

5.6.2.2. Fonds climat et énergie

Le Fonds climat et énergie, placé sous l'autorité du ministre de l'Energie, a été créé en vertu de l'article 13 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. Ce fonds a pour objet de contribuer au financement des mesures nationales qui sont mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique et pour promouvoir les énergies renouvelables. Il a également pour objet de contribuer au financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Enfin, il contribue au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto et par l'Accord de Paris, ainsi que ceux prévus par la législation communautaire en la matière.

En vertu de l'article 5 de la loi du 25 juin 2021 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes, l'article 14, paragraphe 1^{er}, numéro 3^o de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat a été modifié comme suit : « frais d'un programme de réduction des émissions par une subvention variable annuelle, une prime unique, les frais des conseillers climat ainsi que les frais de fonctionnement dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du 25 juin 2021 portant création d'un pacte climat 2.0 avec les communes ».

5.6.2.3. Fonds pour la protection de l'environnement

Au courant des exercices 2021 et 2022, les projets éligibles et les taux d'intervention du fonds ont été adaptés à deux reprises. La loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes a complété l'article 4 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement comme suit « o) une subvention de participation annuelle pour frais de fonctionnement d'un programme de protection de la nature, une subvention de certification annuelle, ainsi que les frais des conseillers pacte nature dans le cadre d'un tel programme, selon les critères, modalités et montants maxima fixés par la loi du 30 juillet 2021 portant création d'un pacte nature avec les communes ».

La loi du 9 juin 2022 modifiant entre autres la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement a modifié l'article 4 g) comme suit : « g) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 50 pour cent du coût d'investissement pour les activités et projets de gestion des ressources ou d'économie circulaire innovantes et susceptible de contribuer considérablement aux objectifs de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets » et a porté l'aide visée au point d) concernant la protection de la nature et des ressources naturelles à 75 pour cent.

5.6.2.4. Fonds pour le patrimoine architectural

Par le biais de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel, le Fonds pour les monuments historiques a changé de dénomination et s'appelle dorénavant « Fonds pour le patrimoine architectural ». Ledit fonds spécial, placé sous l'autorité du ministre de la Culture, est géré par l'Institut national pour le patrimoine architectural et est alimenté par des dotations budgétaires annuelles.

Le Fonds pour le patrimoine architectural a pour objet de contribuer par sa participation financière à la protection et la conservation des éléments du patrimoine architectural et à la valorisation ainsi qu'à la sensibilisation quant aux éléments du patrimoine architectural. A ces fins, le fonds prend en charge :

- les dépenses en relation avec l'acquisition de biens immeubles du patrimoine architectural ;
- les dépenses d'investissement à réaliser par l'Etat dans l'intérêt de la conservation des biens immeubles du patrimoine architectural appartenant à l'Etat ;
- les dépenses d'investissement et d'acquisition à réaliser par l'Etat dans l'intérêt de la conservation des biens mobiliers appartenant au patrimoine industriel et religieux, ce dernier devant meubler les édifices religieux ;
- les subventions en capital allouées par l'Etat conformément aux articles 34 à 36 à toute personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la conservation des biens immeubles classés ou pour lesquels une procédure de classement a été entamée ou encore des biens immeubles faisant partie d'un secteur protégé d'intérêt national ;
- les subventions en capital allouées par l'Etat à toute personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la conservation des biens immeubles qui bénéficient d'une protection communale.

5.6.2.5. Fonds de relance et de solidarité

Le Fonds de relance et de solidarité, placé sous l'autorité du ministre des Classes moyennes, a été créé en vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 24 juillet 2020. Ledit fonds est alimenté par des dotations budgétaires annuelles (article 35.6.93.000 : Alimentation du Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises : Participation étatique) et des dons (article 35.6.93.001 : Alimentation du Fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises : Participation de tiers). Ce fonds spécial avait initialement pour mission de prendre en charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises, exerçant une activité économique énumérée dans l'annexe de ladite loi, pour les mois de juin à novembre 2020 prévues aux articles 3 et 4 de cette loi.

Suite à la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance en faveur de certaines entreprises et la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises, le fonds spécial peut prendre en charge les dépenses occasionnées par l'octroi de ces deux aides aux entreprises pour les mois de décembre 2020 à mars 2021, prévues aux autorisations législatives du 19 décembre 2020 citées ci-avant.

Au courant des années 2021 et 2022, les deux lois du 19 décembre 2020 ont été modifiées à multiples reprises. Ainsi les missions du fonds spécial, la méthode de calcul des aides ainsi que les modalités d'attribution de ces aides ont été précisées et complétées. Sur base de ces diverses lois le fonds spécial a pu prendre en charge les dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises pour les mois d'avril 2021 à juin 2022.

5.6.2.6. Fonds spécial pour les dépôts de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations

Par le biais de l'article 44 de la loi modifiée du 17 décembre 2021 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds de dépôt de fonds des entités appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques », a été créé. Ce fonds est géré par la Trésorerie de l'Etat et a pour but la conservation des dépôts des fonds de certaines entités publiques telles que les institutions de sécurité sociale, les communes, les syndicats de communes ou les établissements publics appartenant au périmètre de consolidation des administrations publiques suivant les règles du SEC2010.

Le Fonds est alimenté par les dépôts de liquidités faits par certaines entités publiques auprès de la Trésorerie de l'Etat. La restitution des fonds déposés aux déposants se fait à charge dudit Fonds jusqu'à concurrence du montant de leurs dépôts respectifs. Les avoirs de ce fonds seront renseignés parmi les « fonds de tiers déposés auprès de l'Etat ».

En date du 30 septembre 2022 le total des fonds déposés auprès de la Trésorerie de l'Etat s'élevait à 753 millions d'euros.

5.6.3. Evolution financière 2021 à 2026

Pour les exercices 2022 à 2026, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes. Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 2,71 milliards d'euros en début d'exercice 2022 à 1,67 milliard d'euros en fin d'exercice 2026.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2021 à 2026. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2021, ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2023.

Tableau 60 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2021-2026

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2021	5.318.575.602	6.781.916.804	6.778.988.685	2.928.119	2.714.829.514
2022	5.496.750.900	6.842.994.255	7.040.836.000	-197.841.745	2.516.987.769
2023	6.015.324.080	7.382.154.140	7.645.537.617	-263.383.477	2.253.604.292
2024	6.633.325.482	7.972.716.490	8.104.972.004	-132.255.514	2.121.348.778
2025	6.990.152.903	8.337.295.279	8.528.561.042	-191.265.763	1.930.083.015
2026	7.310.247.209	8.668.719.564	8.925.268.869	-256.549.305	1.673.533.710

Source chiffres : compte général provisoire 2021, projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2022, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2023 et/ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence d'alimentations budgétaires supplémentaires des fonds spéciaux pour un montant total de 95,50 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds de pension avec 34,42 millions d'euros ;
- le Fonds de la coopération au développement avec 30,00 millions d'euros ;
- le Fonds de relance et de solidarité avec 17,50 millions d'euros ;
- le Fonds d'équipement militaire avec 2,00 millions d'euros ;
- le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier avec 0,45 million d'euros.

La Cour tient à rappeler que certains fonds spéciaux tels que le Fonds de dotation globale des communes, ou bien le Fonds pour l'emploi sont alimentés par des quotes-parts des recettes fiscales. Vu notamment les variations par rapport au budget voté des produits escomptés pour 2022 de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe de consommation sur l'alcool, de l'impôt de solidarité, de la contribution sociale prélevée sur les carburants, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, il en découle les variations des dotations budgétaires suivantes :

- le Fonds pour l'emploi avec 25,41 millions d'euros ;
- le Fonds de dotation globale des communes avec -14,28 millions d'euros.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2022 à 2026.

Tableau 61 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2022

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	15.993.659	338.116.755	340.116.755	310.117.000	45.993.414
Fonds d'équipement militaire	990.379	165.100.000	165.100.000	165.074.000	1.016.379
Fonds pour le patrimoine architectural	22.754.987	18.000.000	18.000.000	20.245.000	20.509.987
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	7.337.570	717.884.000	1.050.898.000	1.050.898.000	7.337.570
Fonds de dotation globale des communes	0	1.414.727.000	2.240.727.000	2.240.727.000	0
Fonds de la pêche	276.248	113.000	113.000	181.000	208.248
Fonds pour la gestion de l'eau	155.427.857	106.050.000	106.050.000	92.471.000	169.006.857
Fonds des eaux frontalières	488.036	53.000	53.000	83.000	458.036
Fonds d'équipement sportif national	82.455.313	35.000.000	35.000.000	61.913.000	55.542.313
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	155.822.523	35.000.000	35.000.000	46.456.000	144.366.523
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	99.793.749	55.000.000	55.000.000	89.953.000	64.840.749
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	386.642	100	20.100	50.000	356.742
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	75.201.372	50.000.000	50.000.000	51.381.000	73.820.372
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	167.251.249	55.000.000	55.000.000	37.692.000	184.559.249
Fonds pour la protection de l'environnement	25.839.480	54.000.000	54.000.000	54.686.000	25.153.480
Fonds climat et énergie	773.463.401	148.100.200	148.600.200	267.250.000	654.813.601
Fonds pour l'emploi	407.644.578	885.798.100	960.418.100	924.331.000	443.731.678
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	46.986.876	66.500.000	92.506.000	99.913.000	39.579.876
Fonds d'investissements publics administratifs	88.922.698	90.000.000	90.000.000	92.070.000	86.852.698

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2022 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2022 (en euros)
Fonds d'investissements publics scolaires	31.546.055	90.000.000	90.000.000	93.405.000	28.141.055
Fonds des routes	132.401.268	240.000.000	240.000.000	228.950.000	143.451.268
Fonds du rail	74.551.103	413.808.645	497.892.000	549.109.000	23.334.103
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.692.570	1.000.000	1.000.000	3.360.000	35.332.570
Fonds pour la loi de garantie	94.959.927	65.000.000	65.000.000	86.283.000	73.676.927
Fonds pour la promotion touristique	338.553	15.450.000	15.450.000	13.781.000	2.007.553
Fonds pour la réforme communale	28.949.593	4.000.000	4.000.000	6.611.000	26.338.593
Fonds social culturel	4.424	3.200.000	3.200.000	3.200.000	4.424
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	68.278.757	100.000.000	100.000.000	102.661.000	65.617.757
Fonds de l'innovation	31.930.986	121.500.000	121.500.000	138.565.000	14.865.986
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	198.420	850.000	850.000	400.000	648.420
Fonds spécial de soutien au développement du logement	44.063.562	190.000.000	190.000.000	170.520.000	63.543.562
Fonds de relance et de solidarité	21.162.206	17.500.000	17.500.000	38.500.000	162.206
TOTAL	2.714.829.514	5.496.750.900	6.842.994.255	7.040.836.000	2.516.987.769
Différence entre recettes et dépenses :			-197.841.745	-7,29%	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 62 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2023

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	45.993.414	357.652.218	359.652.218	369.652.000	35.993.632
Fonds d'équipement militaire	1.016.379	210.000.000	210.000.000	206.048.000	4.968.379
Fonds pour le patrimoine architectural	20.509.987	14.000.000	14.000.000	15.825.000	18.684.987
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	7.337.570	793.380.497	1.139.407.000	1.139.407.000	7.337.570
Fonds de dotation globale des communes	0	1.647.592.267	2.456.592.267	2.456.592.267	0
Fonds de la pêche	208.248	129.685	129.685	131.000	206.933
Fonds pour la gestion de l'eau	169.006.857	108.845.000	108.845.000	98.618.000	179.233.857
Fonds des eaux frontalières	458.036	65.490	65.490	59.000	464.526
Fonds d'équipement sportif national	55.542.313	15.000.000	15.000.000	20.409.000	50.133.313
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	144.366.523	35.000.000	35.000.000	55.550.000	123.816.523

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	64.840.749	65.000.000	65.000.000	85.649.000	44.191.749
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	356.742	100	20.100	50.000	326.842
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	73.820.372	55.000.000	55.000.000	58.265.000	70.555.372
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	184.559.249	50.000.000	50.000.000	78.504.000	156.055.249
Fonds pour la protection de l'environnement	25.153.480	68.000.000	68.000.000	71.445.000	21.708.480
Fonds climat et énergie	654.813.601	204.200.100	204.700.100	312.722.000	546.791.701
Fonds pour l'emploi	443.731.678	907.297.730	983.809.730	963.331.000	464.210.408
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	39.579.876	79.000.000	114.886.000	137.489.000	16.976.876
Fonds d'investissements publics administratifs	86.852.698	100.000.000	100.000.000	100.720.000	86.132.698
Fonds d'investissements publics scolaires	28.141.055	95.000.000	95.000.000	69.434.000	53.707.055
Fonds des routes	143.451.268	240.000.000	240.000.000	279.504.000	103.947.268
Fonds du rail	23.334.103	458.645.443	555.531.000	566.756.000	12.109.103
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.332.570	10.000.000	10.000.000	14.537.000	30.795.570
Fonds pour la loi de garantie	73.676.927	65.000.000	65.000.000	55.800.000	82.876.927
Fonds pour la promotion touristique	2.007.553	15.000.000	15.000.000	14.220.000	2.787.553
Fonds pour la réforme communale	26.338.593	4.000.000	4.000.000	4.000.000	26.338.593
Fonds social culturel	4.424	3.615.350	3.615.350	3.615.350	4.424
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	65.617.757	100.000.000	100.000.000	97.786.000	67.831.757
Fonds de l'innovation	14.865.986	121.500.000	121.500.000	122.742.000	13.623.986
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	648.420	400.000	400.000	400.000	648.420
Fonds spécial de soutien au développement du logement	63.543.562	192.000.000	192.000.000	246.277.000	9.266.562
Fonds de relance et de solidarité	162.206	100	100	0	162.306
TOTAL	2.516.987.769	6.015.324.080	7.382.154.140	7.645.537.617	2.253.604.292
Différence entre recettes et dépenses :			-263.383.477	-10,46%	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 63 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2024

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	35.993.632	377.796.472	379.796.472	379.796.000	35.994.104
Fonds d'équipement militaire	4.968.379	245.000.000	245.000.000	244.558.000	5.410.379
Fonds pour le patrimoine architectural	18.684.987	14.000.000	14.000.000	16.926.000	15.758.987
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	7.337.570	865.143.851	1.222.344.000	1.222.344.000	7.337.570
Fonds de dotation globale des communes	0	1.863.242.724	2.630.242.724	2.630.242.724	0
Fonds de la pêche	206.933	113.000	113.000	131.000	188.933
Fonds pour la gestion de l'eau	179.233.857	108.845.000	108.845.000	100.795.000	187.283.857
Fonds des eaux frontalières	464.526	60.000	60.000	59.000	465.526
Fonds d'équipement sportif national	50.133.313	15.489.872	15.489.872	16.610.000	49.013.185
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	123.816.523	45.000.000	45.000.000	58.983.000	109.833.523
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	44.191.749	75.000.000	75.000.000	83.876.000	35.315.749
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	326.842	100	20.100	50.000	296.942
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	70.555.372	55.000.000	55.000.000	51.290.000	74.265.372
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	156.055.249	55.000.000	55.000.000	84.093.000	126.962.249
Fonds pour la protection de l'environnement	21.708.480	72.000.000	72.000.000	73.355.000	20.353.480
Fonds climat et énergie	546.791.701	162.700.100	163.200.100	302.220.000	407.771.801
Fonds pour l'emploi	464.210.408	945.628.742	1.017.719.742	984.733.000	497.197.150
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	16.976.876	102.000.000	141.854.000	153.468.000	5.362.876
Fonds d'investissements publics administratifs	86.132.698	120.000.000	120.000.000	121.763.000	84.369.698
Fonds d'investissements publics scolaires	53.707.055	100.000.000	100.000.000	91.184.000	62.523.055
Fonds des routes	103.947.268	280.000.000	280.000.000	277.113.000	106.834.268
Fonds du rail	12.109.103	496.615.141	597.341.000	583.670.000	25.780.103
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	30.795.570	20.000.000	20.000.000	25.398.000	25.397.570
Fonds pour la loi de garantie	82.876.927	65.000.000	65.000.000	55.800.000	92.076.927
Fonds pour la promotion touristique	2.787.553	15.000.000	15.000.000	14.265.000	3.522.553

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds pour la réforme communale	26.338.593	4.000.000	4.000.000	4.000.000	26.338.593
Fonds social culturel	4.424	3.790.280	3.790.280	3.790.280	4.424
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	67.831.757	100.000.000	100.000.000	95.375.000	72.456.757
Fonds de l'innovation	13.623.986	126.500.000	126.500.000	129.152.000	10.971.986
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	648.420	400.000	400.000	400.000	648.420
Fonds spécial de soutien au développement du logement	9.266.562	300.000.000	300.000.000	299.532.000	9.734.562
Fonds de relance et de solidarité	162.306	100	100	0	162.406
TOTAL	2.253.604.292	6.633.325.482	7.972.716.490	8.104.972.004	2.121.348.778
Différence entre recettes et dépenses :			-132.255.514	-5,87%	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 64 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2025

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	35.994.104	392.722.829	394.722.829	394.723.000	35.993.933
Fonds d'équipement militaire	5.410.379	290.000.000	290.000.000	291.558.000	3.852.379
Fonds pour le patrimoine architectural	15.758.987	10.000.000	10.000.000	17.727.000	8.031.987
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	7.337.570	935.006.078	1.295.488.000	1.295.488.000	7.337.570
Fonds de dotation globale des communes	0	1.980.114.042	2.747.114.042	2.747.114.042	0
Fonds de la pêche	188.933	113.000	113.000	148.000	153.933
Fonds pour la gestion de l'eau	187.283.857	108.845.000	108.845.000	100.526.000	195.602.857
Fonds des eaux frontalières	465.526	60.000	60.000	59.000	466.526
Fonds d'équipement sportif national	49.013.185	15.000.000	15.000.000	18.382.000	45.631.185
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	109.833.523	45.000.000	45.000.000	53.952.000	100.881.523
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	35.315.749	75.000.000	75.000.000	74.840.000	35.475.749
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	296.942	100	20.100	50.000	267.042

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74.265.372	60.000.000	60.000.000	62.382.000	71.883.372
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	126.962.249	70.000.000	70.000.000	123.101.000	73.861.249
Fonds pour la protection de l'environnement	20.353.480	72.000.000	72.000.000	73.400.000	18.953.480
Fonds climat et énergie	407.771.801	158.550.100	159.050.100	300.010.000	266.811.901
Fonds pour l'emploi	497.197.150	965.455.318	1.033.946.318	1.009.914.000	521.229.468
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.362.876	116.000.000	158.844.000	158.593.000	5.613.876
Fonds d'investissements publics administratifs	84.369.698	130.000.000	130.000.000	154.337.000	60.032.698
Fonds d'investissements publics scolaires	62.523.055	130.000.000	130.000.000	132.726.000	59.797.055
Fonds des routes	106.834.268	250.000.000	250.000.000	262.525.000	94.309.268
Fonds du rail	25.780.103	528.493.546	634.299.000	605.960.000	54.119.103
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25.397.570	20.000.000	20.000.000	32.927.000	12.470.570
Fonds pour la loi de garantie	92.076.927	65.000.000	65.000.000	49.700.000	107.376.927
Fonds pour la promotion touristique	3.522.553	15.000.000	15.000.000	12.924.000	5.598.553
Fonds pour la réforme communale	26.338.593	4.000.000	4.000.000	4.000.000	26.338.593
Fonds social culturel	4.424	3.892.690	3.892.690	3.893.000	4.114
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	72.456.757	100.000.000	100.000.000	98.330.000	74.126.757
Fonds de l'innovation	10.971.986	131.500.000	131.500.000	130.786.000	11.685.986
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	648.420	400.000	400.000	400.000	648.420
Fonds spécial de soutien au développement du logement	9.734.562	318.000.000	318.000.000	318.086.000	9.648.562
Fonds de relance et de solidarité	162.406	100	100	0	162.506
TOTAL	2.121.348.778	6.990.152.903	8.337.295.279	8.528.561.042	1.930.083.015
Différence entre recettes et dépenses :			-191.265.763	-9,02%	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 65 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2026

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	35.993.933	410.655.077	412.655.077	412.655.000	35.994.010
Fonds d'équipement militaire	3.852.379	385.000.000	385.000.000	385.259.000	3.593.379
Fonds pour le patrimoine architectural	8.031.987	10.000.000	10.000.000	17.993.000	38.987
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.873	100	100	0	21.715.973

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds de pension	7.337.570	1.004.489.707	1.368.711.000	1.368.711.000	7.337.570
Fonds de dotation globale des communes	0	2.090.481.869	2.866.481.869	2.866.481.869	0
Fonds de la pêche	153.933	113.000	113.000	131.000	135.933
Fonds pour la gestion de l'eau	195.602.857	108.845.000	108.845.000	99.831.000	204.616.857
Fonds des eaux frontalières	466.526	60.000	60.000	59.000	467.526
Fonds d'équipement sportif national	45.631.185	5.000.000	5.000.000	21.934.000	28.697.185
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	100.881.523	45.000.000	45.000.000	56.373.000	89.508.523
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	35.475.749	75.000.000	75.000.000	70.677.000	39.798.749
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	267.042	100	20.100	50.000	237.142
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	71.883.372	60.000.000	60.000.000	62.633.000	69.250.372
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	73.861.249	90.000.000	90.000.000	161.689.000	2.172.249
Fonds pour la protection de l'environnement	18.953.480	72.000.000	72.000.000	74.330.000	16.623.480
Fonds climat et énergie	266.811.901	167.800.100	168.300.100	316.635.000	118.477.001
Fonds pour l'emploi	521.229.468	994.908.648	1.063.604.648	1.055.242.000	529.592.116
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.613.876	110.000.000	151.792.000	151.597.000	5.808.876
Fonds d'investissements publics administratifs	60.032.698	130.000.000	130.000.000	148.548.000	41.484.698
Fonds d'investissements publics scolaires	59.797.055	130.000.000	130.000.000	150.676.000	39.121.055
Fonds des routes	94.309.268	250.000.000	250.000.000	284.655.000	59.654.268
Fonds du rail	54.119.103	537.895.938	643.139.000	602.165.000	95.093.103
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	12.470.570	10.000.000	10.000.000	16.165.000	6.305.570
Fonds pour la loi de garantie	107.376.927	65.000.000	65.000.000	41.320.000	131.056.927
Fonds pour la promotion touristique	5.598.553	13.000.000	13.000.000	12.015.000	6.583.553
Fonds pour la réforme communale	26.338.593	4.000.000	4.000.000	4.000.000	26.338.593
Fonds social culturel	4.114	4.097.570	4.097.570	4.098.000	3.684
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	74.126.757	100.000.000	100.000.000	99.762.000	74.364.757
Fonds de l'innovation	11.685.986	131.500.000	131.500.000	133.749.000	9.436.986
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	648.420	400.000	400.000	400.000	648.420

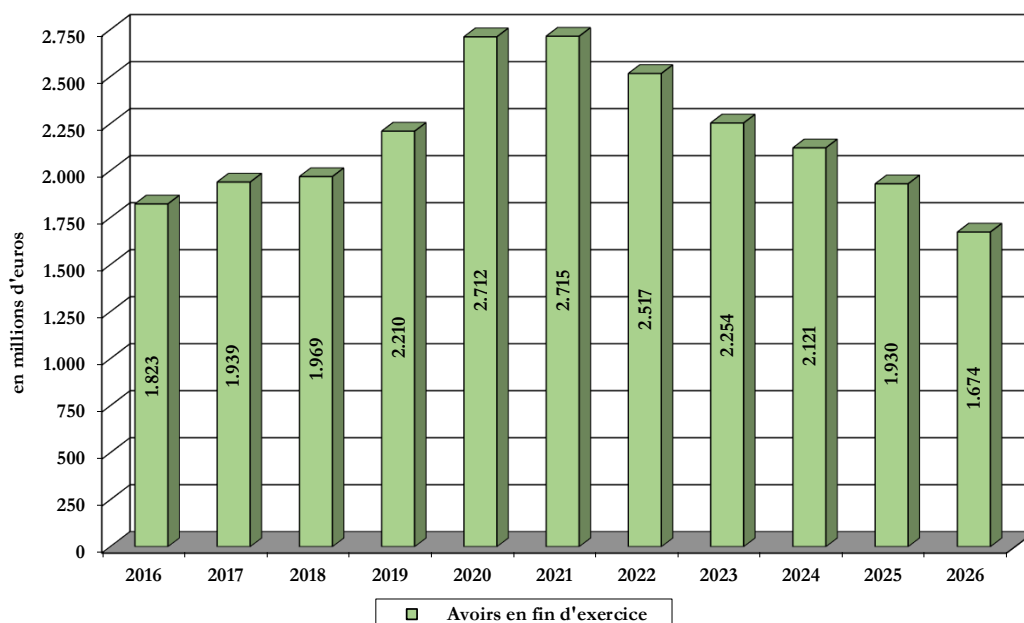
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds spécial de soutien au développement du logement	9.648.562	305.000.000	305.000.000	305.435.000	9.213.562
Fonds de relance et de solidarité	162.506	100	100	0	162.606
TOTAL	1.930.083.015	7.310.247.209	8.668.719.564	8.925.268.869	1.673.533.710
Différence entre recettes et dépenses :			-256.549.305	-13,29%	

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.6.4. Avoirs des fonds spéciaux

A souligner que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2016 à 2021 et selon les indications contenues dans le projet de budget 2023, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2022 à 2026.

Graphique 66 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2016-2026



Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.715 millions d'euros au 31 décembre 2021 (compte général provisoire 2021) à 1.674 millions d'euros au 31 décembre 2026, soit une baisse importante de l'ordre de 29%.

Les prévisions pour 2022 tablent sur un excédent de dépenses par rapport aux recettes de 197,84 millions d'euros (-7,29%). Pour la période 2023 à 2026 des excédents de dépenses consécutifs sont attendus, à savoir 263,38 millions d'euros (-10,46%) pour l'année 2023,

132,26 millions d'euros (-5,87%) pour l'année 2024, 191,27 millions d'euros (-9,02%) pour l'année 2025 et 256,55 millions d'euros (-13,29%) pour l'année 2026.

5.6.5. Dépenses des fonds spéciaux

Selon les instructions de la lettre circulaire du 28 mars 2022 aux départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2023, les propositions des dépenses de tous les fonds spéciaux doivent être étayées par un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. Par ailleurs, ces prévisions reprennent pour chaque projet le coût global prévu (en cas d'autorisation légale, indication du coût prévu par la loi, y compris, le cas échéant, les frais d'équipement) et le coût global revu aux prix de l'année en cours, ainsi qu'un plan de paiement reprenant en détail les années 2022 à 2026 et les liquidations effectuées à charge des exercices antérieurs (avant 2022) et les liquidations prévues à charge des exercices postérieurs (après 2026).

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

La Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales, aux coûts autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme ainsi que la référence au PNEC font défaut pour tous les fonds spéciaux.

Afin d'améliorer d'avantage la transparence des dépenses des fonds spéciaux et en vue de permettre à la Chambre des députés d'optimiser le suivi des projets autorisés par le biais d'une loi spéciale, la Cour recommande de compléter le programme des dépenses surtout par les autorisations légales ainsi que les coûts prévisionnels des projets.

La Cour réitère donc sa remarque formulée dans ses récents avis sur les projets de budgets de l'Etat concernant l'exhaustivité des informations liées aux projets financés par le biais des fonds spéciaux et la Cour recommande de compléter le modèle standardisé de la présentation des fonds spéciaux (annexe V de ladite circulaire budgétaire), mis en place dans le cadre du présent projet de budget, par les informations manquantes énumérées ci-avant.

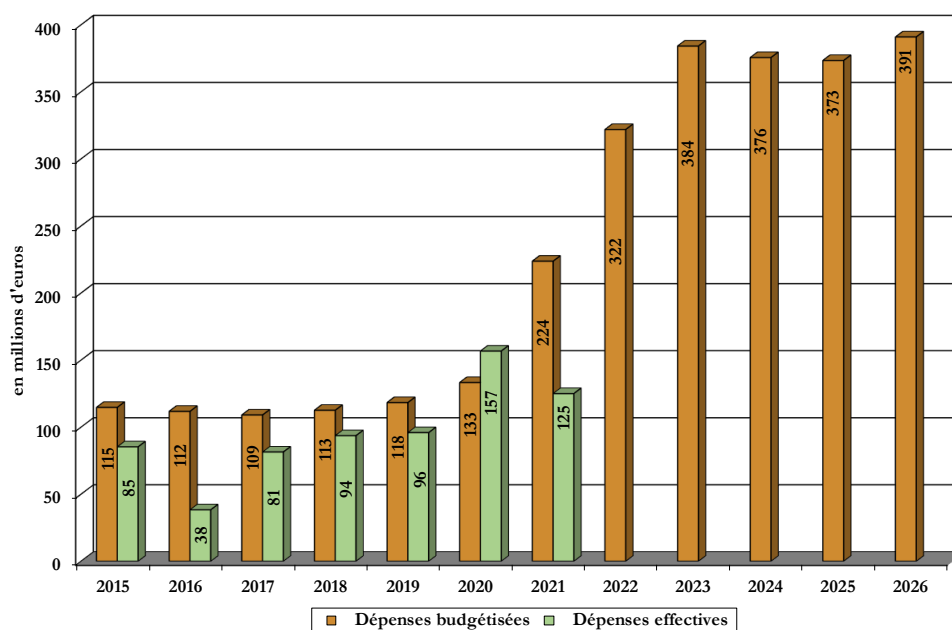
Par ailleurs, la Cour note que la présentation du programme des dépenses des fonds spéciaux repris au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 comporte une ventilation détaillée des dépenses par projet ou bien par catégorie de dépenses pour quasi tous les fonds spéciaux. Cependant pour le Fonds de dotation globale des communes, uniquement la dépense globale (dépense effective en 2021 : 2.241 millions

d'euros, dépense prévue pour 2023 : 2.457 millions d'euros) en faveur des 102 administrations locales est fournie, mais aucune ventilation par administration communale n'est présentée.

5.6.6. Dépenses environnementales et climatiques des fonds spéciaux

Dans le cadre des fonds spéciaux, la majorité des dépenses d'investissement pour lutter contre le changement climatique est effectuée par le biais du fonds climat et énergie ainsi que du fonds pour la protection de l'environnement. Le graphique suivant met donc en évidence les dépenses budgétisées et les dépenses effectives de ces fonds spéciaux pour les exercices 2015 à 2026.

Graphique 67 : Evolution des dépenses vertes pour la période 2015-2026



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2015 à 2020, compte général provisoire 2021, projets de budget 2015 à 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

- Exercice 2015 à 2021 – consommation budgétaire**

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus qu'au cours des exercices 2015 à 2021, des dépenses totales à hauteur de 924 millions d'euros étaient prévues. Or, uniquement 677 millions d'euros ont été dépensés. Sur une période de sept ans, la consommation budgétaire, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, est donc de l'ordre de 73,2%.

La Cour note qu'uniquement en 2020, les dépenses effectives (157 millions d'euros) dépassent les dépenses prévues (133 millions d'euros) de 17,6%.

En ce qui concerne l'exercice 2021, la Cour tient à signaler que le taux de réalisation atteint un niveau de 55,9% et que le budget non utilisé s'élève à 99 millions d'euros.

La Cour constate donc pour la période 2015 à 2021 une surestimation quasi récurrente des dépenses budgétisées en prenant en compte les dépenses effectives des deux fonds spéciaux.

- **Exercice 2022 à 2026 – prévision budgétaire**

La Cour note que sur une période allant de 2015 à 2019, les dépenses budgétisées étaient quasiment stables en se situant entre 109 millions d'euros et 118 millions et qu'à partir de l'exercice 2020, une croissance des dépenses des fonds spéciaux est prévue en passant de 118 millions d'euros en 2019 à 224 millions d'euros en 2021. Par après, les dépenses des fonds devraient continuer à croître sensiblement pour se chiffrer à 322 millions d'euros en 2022 et à 384 millions en 2023. Sur la période de 2023 à 2026, les dépenses des fonds devraient se stabiliser à un niveau élevé d'environ 380 millions d'euros.

Ces augmentations budgétaires rejoignent les orientations politiques du projet de budget pour 2023, qui « a été élaboré conformément à la volonté du gouvernement de favoriser une reprise soutenable et un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois par des investissements importants, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques. »

En effet, « en ce qui concerne l'action climat, le gouvernement poursuivra la mise en œuvre cohérente de la loi relative au climat, objectifs sectoriels adoptés en 2022, dans les secteurs de l'industrie (étude décarbonisation), de la construction et des bâtiments résidentiels et tertiaires (les nouvelles aides Klimabonus), des transports (aides Klimabonus), de l'agriculture et de la sylviculture (avec le nouveau régime du KlimaBonusBösch), ainsi que dans le domaine des déchets et de l'économie circulaire. Le premier semestre 2023 sera marqué par la refonte du plan national intégré en matière de climat et énergie (PNEC) dans le cadre d'un processus inclusif tel que prévu par la loi sur le climat. La stratégie nationale d'adaptation au changement climatique sera également révisée au courant de l'année 2023 et sera adaptée de façon à ce qu'elle constituera le principal instrument dans le contexte de la résilience climatique. S'y ajoutent les travaux permettant d'assurer la conformité législative du Luxembourg avec les dispositions découlant de l'arsenal législatif européen dans le domaine du climat (notamment le paquet fit for 55) ainsi que des instruments de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, notamment l'Accord de Paris sur le climat. Dans le contexte de l'action locale, il y a également lieu de citer le Pacte climat 2.0 avec les communes adopté en 2021. »

Par ailleurs, il est précisé que le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC), identifie, conformément au programme gouvernemental, les mesures principales en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les différents secteurs et de la promotion

des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Le PNEC, qui a été approuvé par le gouvernement en conseil en date du 20 mai 2020, définit les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de CO₂, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique à l'horizon 2030. Les objectifs sont les suivants :

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

Le PNEC énumère des mesures à réaliser d'ici 2030 qui sont axées sur cinq dimensions à savoir la décarbonisation, l'efficacité énergétique, la sécurité d'approvisionnement énergétique, le marché intérieur de l'énergie ainsi que la recherche, l'innovation et la compétitivité ainsi que sur 6 sous-dimensions. Le tableau suivant met en évidence les dépenses budgétisées contribuant à la réalisation du PNEC pour les exercices 2022 à 2026.

Tableau 68 : Dépenses du PNEC par dimension

Dimensions des dépenses du PNEC (en millions d'euros)	2022	2023	2024	2025	2026
1. Décarbonisation	1.939,78	2.212,81	2.360,95	2.331,32	2.341,23
2. Efficacité énergétique	55,23	55,80	69,73	66,30	68,83
3. Sécurité d'approvisionnement énergétique	-	-	-	-	-
4. Marché intérieur de l'énergie	0,10	0,10	0,20	0,28	0,37
5. Recherche, l'innovation et la compétitivité	16,30	15,16	15,47	21,50	2,29
Total	2.011,41	2.283,87	2.446,35	2.419,40	2.412,72

Source chiffres : projet de budget 2023 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Cour note que les moyens financiers contribuant à la réalisation du PNEC sont en hausse en passant de 2.011 millions d'euros en 2022 à 2.446 millions d'euros en 2024.

Selon le projet de budget 2022, l'impact financier du PNEC aurait dû se chiffrer à 1.732 millions d'euros en 2021. La Cour prend acte que ni le compte général de l'exercice 2021, ni le présent projet de budget ne renseignent sur la dépense effective en relation avec le PNEC pour 2021.

A noter que selon les instructions de la lettre circulaire du 28 mars 2022 aux départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2023, « l'impact financier des différentes dimensions et sous-dimensions doit être quantifié par les départements ministériels respectifs dans le projet de budget 2023 et dans le compte général de 2021, que ce soit au niveau des articles budgétaires ou toute autre entité faisant partie de l'Administration centrale. »

A ces propos, la Cour réitère sa recommandation émise dans le cadre de son avis sur le budget de l'Etat 2022 et encourage à nouveau la mise en place par le gouvernement d'un suivi des mesures et de présenter lors du dépôt des comptes généraux de l'Etat et des projets de budget l'impact financier effectif du PNEC.

De plus, la Cour tient à signaler que le tableau présenté dans le cadre du projet de budget 2023 ne fournit pas de ventilation des dépenses par sous-dimensions. Surtout en ce qui concerne la dimension « décarbonisation » une répartition des dépenses dans les deux sous-dimensions « émission et absorption de gaz à effet de serres » et « énergies renouvelables » s'avère utile pour analyser les chiffres.

Par ailleurs, faute d'informations plus détaillées des dépenses en faveur du PNEC, notamment en ce qui concerne les domaines d'intervention (par exemple : dépenses en relation avec la mobilité : fonds du rail ou bien fonds des routes), l'analyse desdites dépenses est difficile.

En 2020, la France s'est dotée d'un outil d'analyse de l'impact environnemental de son budget, à savoir le « budget vert ». Ce budget constitue une nouvelle classification des dépenses budgétaires et fiscales selon leur impact sur l'environnement et une identification des ressources publiques à caractère environnemental. Le but est de mieux intégrer les enjeux environnementaux dans le pilotage des politiques publiques.

A l'instar du « budget vert » mis en place en France, la Cour recommande que le gouvernement présente annuellement une évaluation exhaustive de toutes les dépenses publiques ou mesures étatiques liées aux politiques climatiques et environnementales.

5.6.7. Contrôle parlementaire des projets d'infrastructure

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

Cette procédure a été intégrée dans le chapitre 3 concernant le « débat sur la politique financière et budgétaire » du règlement de la Chambre des députés. En ce qui concerne le suivi financier des grands projets d'infrastructure réalisés par l'Etat l'article 105 dudit règlement précise :

« (1) Tous les six mois, le Gouvernement présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la ou les commission(s) compétente(s). »

(2) Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des Députés.

(3) Un nouveau projet de loi doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant. »

La Cour prend acte que par le biais des articles 33 et 34 de la loi budgétaire de 2023, il est prévu d'approuver des dépassements inférieurs à 5% du coût initial pour le projet d'aménagement du boulevard Raiffeisen et du boulevard Kockelscheuer dans le cadre de la construction du réseau routier du Ban de Gasperich ainsi que pour le projet de construction d'un Centre national d'incendie et de secours.

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

Suite à la recommandation de la Cour émise dans son rapport spécial sur le financement public des investissements hospitaliers, d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des grands projets d'investissement hospitaliers financés par l'Etat, la Ministre de la Santé a présenté, en date du 13 juin 2022, pour la première fois un bilan financier des grands projets d'infrastructures hospitalières et il est prévu de présenter ce document sur base semestrielle.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que le Ministre de la Défense présente régulièrement un état d'avancement du projet d'acquisition et d'exploitation du satellite d'observation de la Terre « LUXEOSys », autorisé par la loi modifiée du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre. Cependant aucun bilan financier de tous les autres projets pluriannuels d'investissement militaire financé par le biais du Fonds d'équipement militaire n'a été présenté à la commission du Contrôle de l'exécution budgétaire. La Cour est d'avis que tel devrait être notamment le cas pour :

- l'acquisition des capacités de communications satellitaires auprès de la société « Govsat » pour un montant de 100 millions d'euros (loi du 19 décembre 2014) ;
- l'acquisition des capacités de communications satellitaires mis à disposition du programme « Alliance Ground Surveillance » de l'OTAN pour un montant de 120 millions d'euros (loi du 18 décembre 2015) ;

- le programme multinational « Multi-Role Tanker Transport », dont la contribution financière de l'Etat s'élève à 598,4 millions d'euros à prix constants aux conditions économiques de 2019, (loi modifiée du 5 juillet 2016) ;
- l'acquisition et le support logistique de véhicules de commandement, de liaison et de reconnaissance (CLRV) pour les besoins de l'Armée luxembourgeoise, y compris leurs sous-systèmes d'armes et de communication, occasionnant une dépense de 367 millions d'euros à prix constants aux conditions économiques de 2021 (la loi du 17 décembre 2021).

Dans ce contexte la Cour renvoie également à ses recommandations émises dans son rapport spécial sur la Défense datant des années 2015-2016 et son rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys datant de 2022. « Pour ce qui est du suivi des projets pluriannuels d'investissement militaire, la Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands projets de travaux publics soient adoptées. Pour les travaux tombant sous la responsabilité de l'Administration des bâtiments publics, la planification est arrêtée par le Conseil de gouvernement sur base d'un programme d'investissement pluriannuel périodiquement mis à jour et régulièrement présenté à la Chambre des députés. Ainsi, la Cour recommande à la Direction de la défense d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des projets pluriannuels d'investissement militaire, comme l'acquisition de l'avion A400M. Cette manière de procéder est suivie notamment en Allemagne, où le « Bundesministerium der Verteidigung » publie des rapports biannuels concernant le suivi des investissements militaires. »

Finalement, la Cour note que ladite procédure concerne uniquement les projets d'infrastructure construits directement par l'Etat et n'englobe pas les projets de construction auxquels l'Etat participe par l'intermédiaire de subventions. Afin de renforcer le contrôle parlementaire des projets d'envergure et vu l'importance des subventionnements de l'Etat, la Cour recommande d'appliquer également les dispositions de l'article 105 du règlement de la Chambre des députés, à savoir l'établissement de bilans financiers, le réexamen par la Chambre des députés de tout changement important de programme de construction survenant après le vote de la loi et le traitement des dépassements financiers au :

- Fonds pour la gestion de l'eau ;
- Fonds d'équipement sportif national ;
- Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
- Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille ;
- Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

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

6.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 12 juillet 2022

L'activation en mars 2020 de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en raison de la pandémie mondiale du COVID-19 permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.

Le Conseil de l'Union européenne note, dans sa recommandation du 12 juillet 2022, qu'« une incertitude accrue et de sérieux risques à la baisse pesant sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, des hausses sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023. »

Dans le cadre du semestre européen, le Conseil considère que, « la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg (d'avril 2021) devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transitions écologique et numérique. (...) La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera le Luxembourg à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan pour la reprise et la résilience, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global. »

Le 29 avril 2022, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022. Selon le Conseil de l'Union européenne, « le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires est prudent en ce qui concerne 2022 et réaliste pour la suite. » Il a arrêté le 12 juillet 2022 quatre recommandations et « recommande que le Luxembourg s'attache, en 2022 et 2023 :

1. en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience et à

d'autres fonds de l'Union; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes; à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ à la retraite anticipée et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés; à prendre des mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition ;

- 2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 ; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de conclure les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite leur mise en œuvre ;*
- 3. à réduire l'impact des inégalités sur les performances des élèves et à promouvoir l'égalité des chances pour tous les étudiants dans le système éducatif ;*
- 4. à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en augmentant la capacité de transport de l'électricité et en accroissant les investissements dans l'efficacité énergétique dans les secteurs résidentiel et non résidentiel; à aider les municipalités à élaborer des plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, notamment l'énergie éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains; à promouvoir davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et infrastructures de transport public. »*

(Journal officiel de l'Union européenne 2022/C 334/16)

6.2. Déficit public

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

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

La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et

de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ». Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%, cette limite peut être relevée à 1% du PIB.

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

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

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

En ce qui concerne l'OMT, le projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 dispose en son article 1^{er} que « pour la période 2022 à 2026, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,0 pour cent du produit intérieur brut. »

Cette mesure est justifiée comme suit : *« 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 et de croissance.*

(...) Conformément à la méthodologie agréée sur le plan européen, la Commission européenne a calculé des 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 2023 à 2025. Ces calculs tiennent notamment compte des projections de long terme pour les dépenses liées au vieillissement démographique telles que publiées dans le récent « Ageing Report 2021 » du groupe de travail européen sur le vieillissement.

Etant donné que, dans le cas du Luxembourg, le rapport précité fait état d'une hausse légèrement moins prononcée des dépenses liées au vieillissement en comparaison à l'édition 2018 du « Ageing Report », la valeur de référence minimum de l'OMT, telle que calculée par la Commission européenne, s'élève désormais à +0,0% du PIB pour la période 2023-2025.

En vertu de ses obligations émanant du Traité budgétaire et du Pacte de stabilité et de croissance, le Gouvernement a proposé en conséquence de fixer l'OMT à +0,0% du PIB. Ce nouvel objectif remplace ainsi les +0,5% fixés dans le cadre de la loi du 17 décembre 2021 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025. »

Cependant, selon le commentaire des articles, *« dans sa communication du 2 mars 2022 sur la politique budgétaire, la Commission européenne a annoncé qu'il convenait de maintenir la clause dérogatoire générale (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance en 2023 et de la désactiver à partir de 2024,*

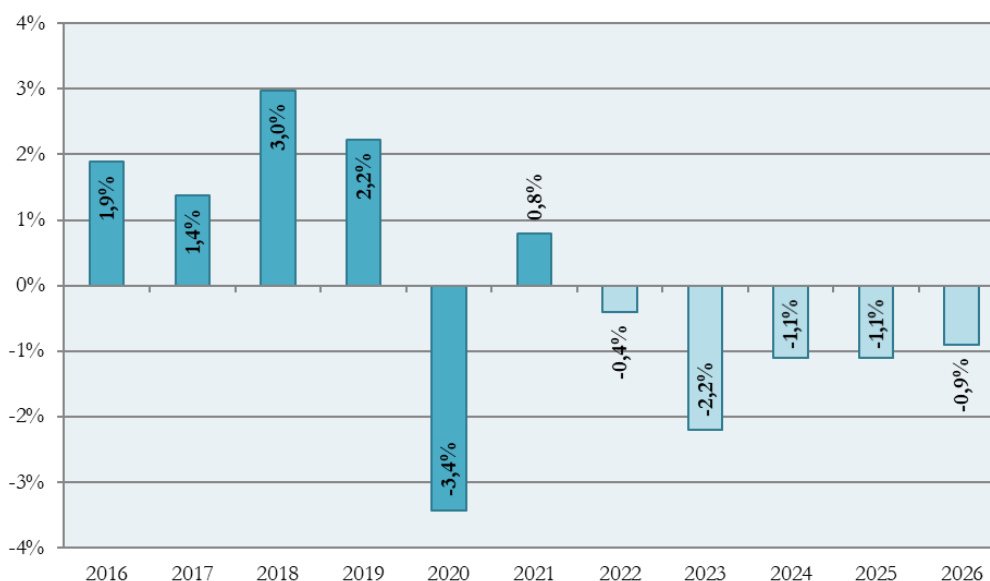
et ce à la lumière de l'évolution économique observée. Sur base des prévisions économiques du printemps 2022, la Commission européenne a finalement confirmé que ladite clause continuera à s'appliquer en 2023 et qu'elle serait désactivée à partir de 2024.

Par analogie au maintien de la clause dérogatoire générale à l'échelle européenne en 2023, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques doit également être maintenue pour l'exercice budgétaire 2023.

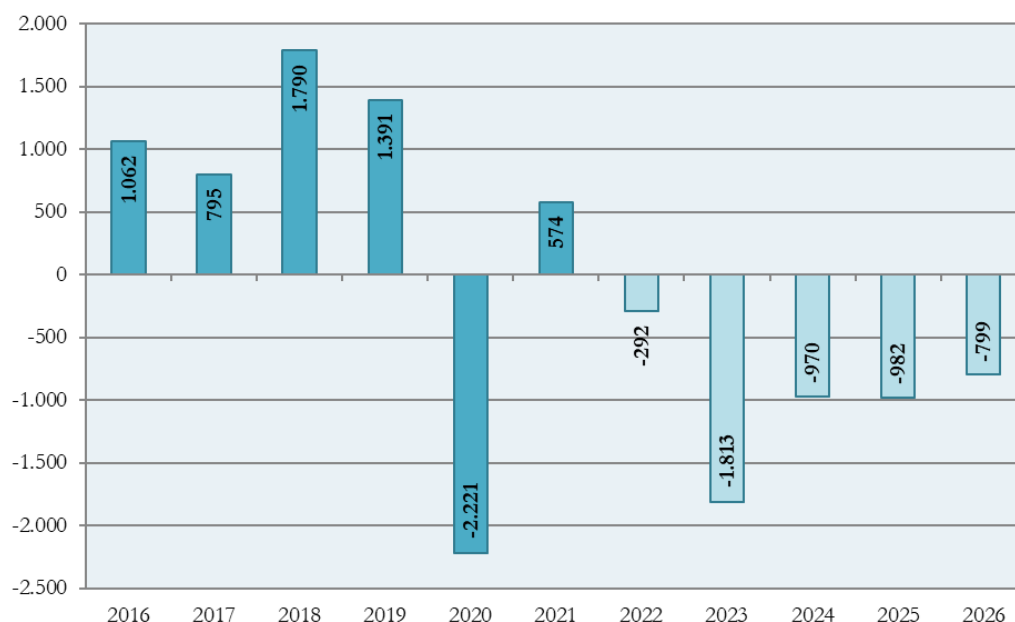
Partant, l'obligation de respecter l'OMT n'est actuellement pas en application. »

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2016 à 2026 est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 69 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 70 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

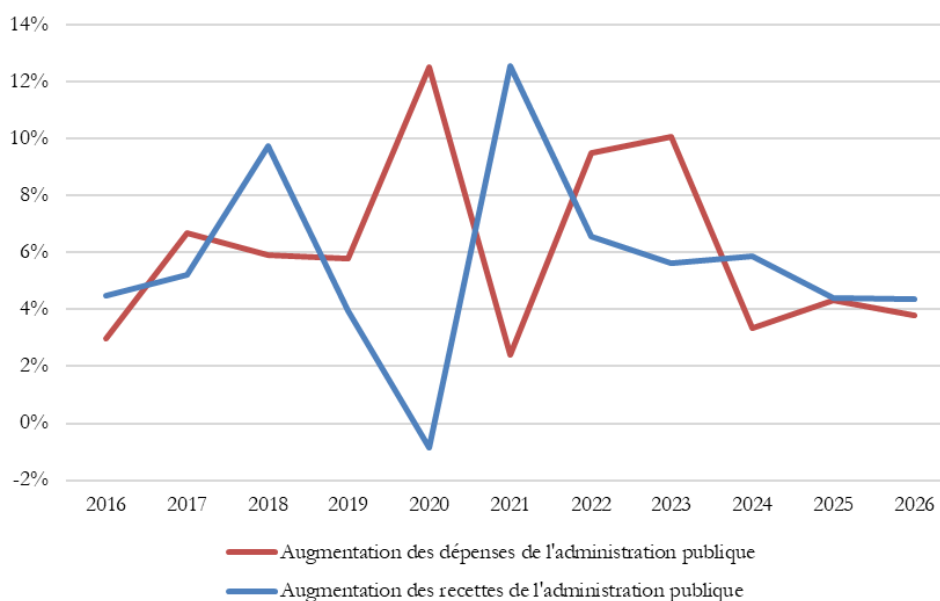
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les exercices 2018 et 2019 ont connu des résultats exceptionnels avec des surplus de 1,8 respectivement 1,4 milliards d'euros (3,0% respectivement 2,2% du PIB). En 2020, la crise sanitaire a inversé la tendance se traduisant par un déficit de l'administration publique de 2,2 milliards d'euros (-3,4% du PIB). Le redressement de 2021 résulte en un surplus de 0,6 milliards d'euros (0,8% du PIB). Ce redressement n'a été que de courte durée et la crise actuelle inverse de nouveau la tendance. Le déficit devrait atteindre 0,3 milliards d'euros en 2022 (-0,4% du PIB) suivi d'un déficit de 1,8 milliards d'euros en 2023 (-2,2% du PIB). Par après, les estimations prévoient des déficits moindres (-1,0 milliards d'euros en 2024 et 2025 et -0,8 milliards d'euros en 2026).

En 2018, les recettes ont augmenté plus rapidement que les dépenses de l'administration publique (+9,7% au niveau des recettes et +5,9% au niveau des dépenses). Cette situation s'inverse en 2019 pour des dépenses augmentant de 5,8% et des recettes augmentant de 3,9%. En 2020, en raison des mesures en relation avec la crise du COVID-19, les dépenses de l'administration publique ont fortement augmenté (+12,5%) alors que les recettes ont diminué (-0,8%). Par après, le redressement de 2021 a engendré une augmentation des recettes de 12,6% alors que les dépenses n'ont augmenté que de 2,4%. La crise actuelle a pour effet que les dépenses augmentent plus rapidement que les recettes (+9,5% respectivement +10,1% en 2022 et en 2023 au niveau des dépenses par rapport à +6,6% respectivement +5,6% en 2022 et en 2023 au niveau des recettes). La programmation pluriannuelle table ensuite sur des budgets

équilibrés (croissance de 4,3% respectivement 3,8% en 2025 et en 2026 au niveau des dépenses par rapport à 4,4% en 2025 et en 2026 au niveau des recettes).

Graphique 71 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

6.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2016-2026)

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.).

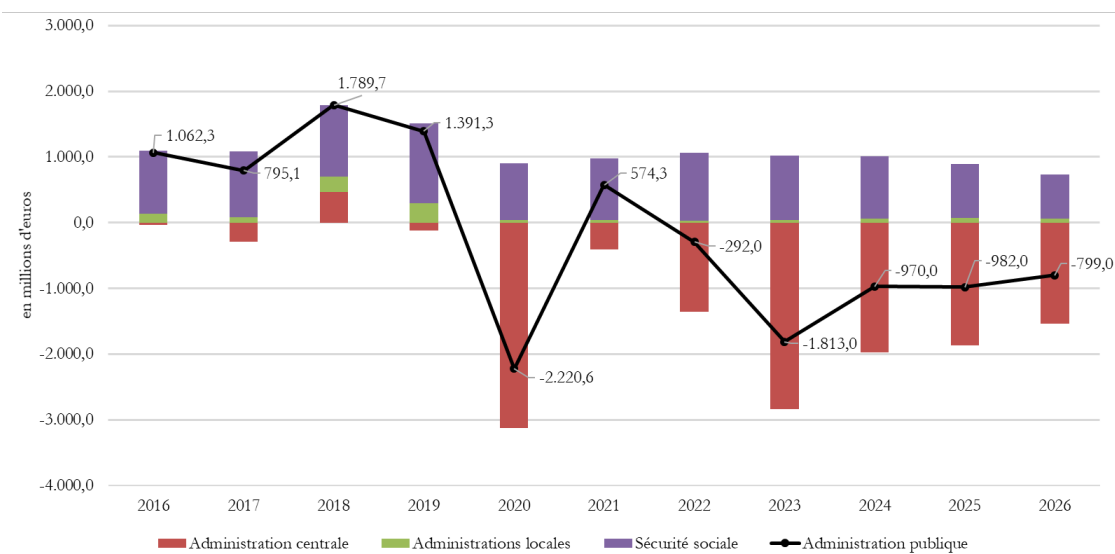
L'analyse de la situation financière de l'administration publique nécessite ainsi une prise en considération des trois sous-administrations qui la composent.

Tableau 72 : Soldes 2016-2026

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2016	1.062,3	1,9	-34,9	-0,1	137,1	0,2	960,1	1,7
2017	795,1	1,4	-290,2	-0,5	81,2	0,1	1.004,0	1,7
2018	1.789,7	3,0	463,1	0,8	239,3	0,4	1.087,3	1,8
2019	1.391,3	2,2	-123,5	-0,2	298,9	0,5	1.215,8	1,9
2020	-2.220,6	-3,4	-3.121,6	-4,8	42,2	0,1	858,8	1,3
2021	574,3	0,8	-407,2	-0,6	40,8	0,1	940,6	1,3
2022	-292,0	-0,4	-1.359,0	-1,7	26,0	0,0	1.040,0	1,3
2023	-1.813,0	-2,2	-2.836,0	-3,4	35,0	0,0	988,0	1,2
2024	-970,0	-1,1	-1.980,0	-2,3	61,0	0,1	949,0	1,1
2025	-982,0	-1,1	-1.869,0	-2,1	67,0	0,1	820,0	0,9
2026	-799,0	-0,9	-1.537,0	-1,7	58,0	0,1	679,0	0,7

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'évolution de la situation financière de l'administration publique du tableau ci-dessus est illustrée par le graphique suivant.

Graphique 73 : Evolution de la situation financière de l'administration publique 2016-2026

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'administration publique a présenté un solde positif tout au long de la période 2016 à 2019, atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.789,7 millions d'euros. La crise sanitaire a eu pour conséquence un déficit s'élevant à 2.220,6 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Le redressement de 2021 a apporté un surplus de 574,3 millions d'euros au niveau de l'administration publique. Par après, la crise actuelle engendre de nouveaux déficits de l'ordre de 1.813,0 millions d'euros en 2023 et encore 799,0 millions d'euros en 2026.

A remarquer que la situation financière de l'administration publique est fortement caractérisée par le déficit réalisé au niveau de l'administration centrale dont le résultat est négatif pour toute la période de 2019 à 2026 (déficit cumulé de l'administration centrale de 2019 à 2026 : 13.233,3 millions d'euros). Les résultats réalisés au niveau de l'administration centrale s'expliquent, entre autres, par les transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale.

D'autre part, il y a lieu de noter que le solde du sous-secteur de la sécurité sociale qui a toujours permis d'améliorer le résultat de l'administration publique, se dégrade progressivement, passant de 1.040,0 millions d'euros en 2022 à 679,0 millions d'euros à l'horizon 2026.

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

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

Tableau 74 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2017	2018	2019	2020	2021
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-1,0	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	1,0	0,9	0,7	0,5	0,3
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.432,1	-5.782,8	-6.047,6	-6.686,5	-6.786,2
Administrations locales (solde)	1.124,9	1.239,9	1.289,4	1.386,0	1.569,3
Sécurité sociale (solde)	4.307,2	4.542,9	4.758,2	5.300,5	5.216,9
Transferts en capital (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-139,7	-119,8	-160,8	-118,9	-99,6
Administrations locales (solde)	218,8	216,1	233,3	209,2	165,5

	2017	2018	2019	2020	2021
Sécurité sociale (solde)	-79,1	-96,3	-72,6	-90,3	-65,8

Total des transferts (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.572,9	-5.903,5	-6.209,0	-6.805,9	-6.886,1
Administrations locales (solde)	1.343,8	1.456,1	1.522,7	1.595,2	1.734,7
Sécurité sociale (solde)	4.229,1	4.447,4	4.686,3	5.210,8	5.151,4

Source chiffres : Statec (octobre 2022) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2021, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 74,8% (5.151,4 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 25,2% (1.734,7 millions d'euros) à destination des administrations locales.

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

En 2021, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 5.151,4 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce transfert est réalisé notamment de la manière suivante :

Assurance pension contributive	2.058,7 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	1.812,0 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.215,3 millions d'euros

6.3. Dépenses d'investissement

6.3.1. Aperçu global

- **Accord de coalition 2018-2023**

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

- **Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022**

Selon le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022, le gouvernement accorde au cours des prochaines années « la plus grande priorité aux réformes et aux investissements permettant de relever les défis liés à la double transition écologique et numérique. »

Pour l'exercice 2021, « les efforts pour investir dans l'avenir du pays et préparer la transition écologique et numérique ont également été poursuivis. Les investissements publics s'élevaient à 2.931 millions d'euros, soit 4,0% du PIB, ce qui correspond au niveau atteint lors de l'année de crise 2020. Par rapport à 2019, les investissements publics ont même augmenté de +14%. »

« En dépit de la crise, le Luxembourg maintient sa politique d'investissement et prévoit d'investir 4,1% du PIB en 2022. »

A moyen terme le Luxembourg maintient sa politique d'investissement ambitieuse en prévoyant une progression moyenne annuelle des investissements publics de +4,9% entre 2023 et 2026 et en dédiant 4,2% du PIB en moyenne aux investissements sur la période de projection.

« Le maintien des investissements publics à un niveau élevé forme un pilier bien établi de la politique budgétaire du Luxembourg et constitue un instrument anticyclique efficace. Cette volonté est d'autant plus importante en ces temps d'incertitude. »

Sur la période 2021-2025, il est prévu que le montant annuel des investissements publics directs et indirects effectués au niveau de l'administration centrale dépasse les 3 milliards d'euros, ce qui correspond à environ 4% du PIB. Les domaines prioritaires dans lesquels le Luxembourg investira sur les années à venir seront « les investissements dédiés à l'environnement et au climat qui constituent le poste le plus important avec une enveloppe budgétaire totale supérieure à 2,8 milliards d'euros sur la période. » (...) « Des moyens budgétaires à hauteur de 1,5 milliard d'euros sont mis à disposition pour répondre aux besoins croissants d'infrastructures publiques de qualité. Afin de soutenir l'accès à des logements abordables, des investissements pour un montant de 1,5 milliard d'euros sont prévus sur la même période pluriannuelle. »

« Le Luxembourg porte une attention particulière à la qualité des finances publiques en misant prioritairement sur le maintien d'un taux d'investissement public supérieur à 4% du PIB, dans le but de préparer le pays aux défis de l'avenir et de maintenir un environnement économique et fiscal compétitif et prévisible, ainsi que des prestations sociales de haute qualité. »

- **Recommandation du Conseil de l'Union européenne datant du 12 juillet 2022**

A ces propos, le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 12 juillet 2022 dans son avis portant sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022 que le Luxembourg s'attache en 2023 à « accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU » et à « réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en augmentant la capacité de transport de l'électricité et en accroissant les investissements dans l'efficacité énergétique dans les secteurs résidentiel et non résidentiel ; à aider les municipalités à élaborer des plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, notamment l'énergie éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains ; à promouvoir davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et infrastructures de transport public. »

- **Projet de budget pour 2023**

Dans le projet de budget sous rubrique, il est précisé que « le projet de budget pour 2023 a été élaboré conformément à la volonté du gouvernement de favoriser une reprise soutenable et un retour rapide à une croissance qualitative et créatrice d'emplois par des investissements importants, en ligne avec ses objectifs environnementaux et climatiques. Il présente une dimension sociale forte et met un accent particulier sur l'augmentation de l'offre de logements abordables. »

« Au cours des prochaines années, le gouvernement poursuivra activement ses efforts en vue du développement des investissements productifs et du renforcement des structures essentielles, sans oublier l'entretien des infrastructures existantes. »

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026, « le maintien des investissements publics à un niveau élevé forme un pilier bien établi de la politique budgétaire du Luxembourg et constitue un instrument anticyclique efficace. Cette volonté est d'autant plus importante en ces temps d'incertitude. Dans son ensemble, les investissements publics sont un levier essentiel pour relever les défis structurels auxquels le pays est confronté et pour poser les jalons d'une croissance plus durable et résiliente. »

Il est prévu que les dépenses d'investissements de l'administration centrale connaissent une importante croissance de +19,5% entre 2022 et 2023, ce qui représente un taux du PIB de 4,6%.

« Les investissements en faveur de la mobilité et des infrastructures publics de manière générale se verront aussi continuellement renforcés sur les années à venir et le gouvernement consacrera plus de 4% du PIB pour les investissements publics, indépendamment et en complément des moyens considérables qui sont déployés pour répondre à la crise actuelle. »

« La croissance moyenne des dépenses d'investissements directs et indirects s'établit à +4,3% sur la période 2021-2026, ce qui équivaut à un taux d'investissement moyen annuel de 4,2% du PIB. Pour rappel, le taux moyen pour la période 2015-2020 s'est élevé à 3,7% du PIB. »

« Sur la période 2022 à 2026, les investissements publics du Luxembourg dépassent à tout moment 4% du PIB. L'enveloppe annuelle consacrée aux investissements publics de l'administration centrale augmente de 3.215 millions d'euros en 2022 à 3.690 millions d'euros en 2026, la baisse de 2025 à 2026 étant expliquée par le fait qu'en fin de période de programmation budgétaire les investissements publics tendent à diminuer en attendant que de nouveaux projets soient démarrés. »

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

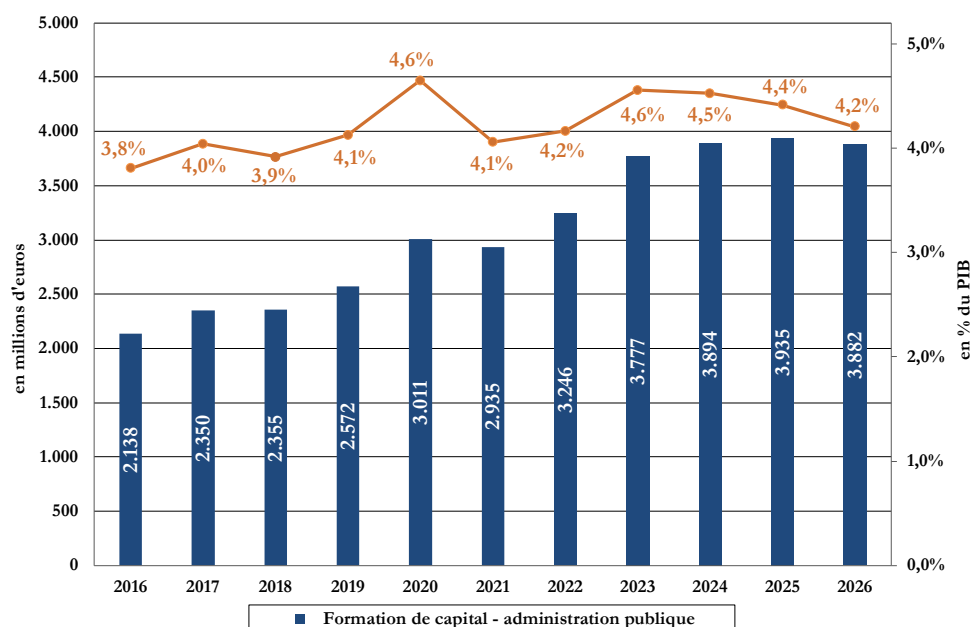
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien « la formation brute de capital » comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

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

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

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

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2016 à 2026, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2022 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026.

Graphique 75 : Evolution de la formation de capital – administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2022, projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2021, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont diminué de 2,5% par rapport à 2020 pour atteindre 2.935 millions d'euros, soit 4,1% par rapport au PIB. Cette faible baisse de 76 millions d'euros s'explique essentiellement par la comptabilisation de dépenses exceptionnelles au courant de l'année 2020, telles que 200 millions d'euros suite à la livraison de l'avion militaire A400M et quelque 100 millions d'euros pour les mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19.

En comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (3.008 millions d'euros), et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (2.983 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont légèrement inférieures aux prévisions (73 millions d'euros/48 millions d'euros).

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2022, une augmentation des investissements directs en valeur (3.246 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,2%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2023, une hausse importante (16,6%) des investissements directs en valeur (3.777 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,6%) est escomptée.

D'autant plus, il est à noter que les prévisions des dépenses d'investissement directs inscrites au présent projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

sont sensiblement plus élevées que celles présentées au programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2016 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière quasi continue en valeur absolue, sauf en 2021, pour atteindre un niveau record de 3.935 millions d'euros en 2025.

Par rapport au PIB, la formation de capital effective s'est établie autour de 4% pour les exercices budgétaires 2017 à 2019 et a connu une forte croissance en 2020 (4,6%). Elle diminuerait à nouveau en 2021 pour atteindre le même niveau qu'en 2019 (4,1%) et augmenterait par après jusqu'en 2023 pour atteindre 4,6%. Les prévisions pour les années 2024 à 2026 prévoient des baisses successives pour atteindre 4,2% du PIB en 2026.

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

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

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

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

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

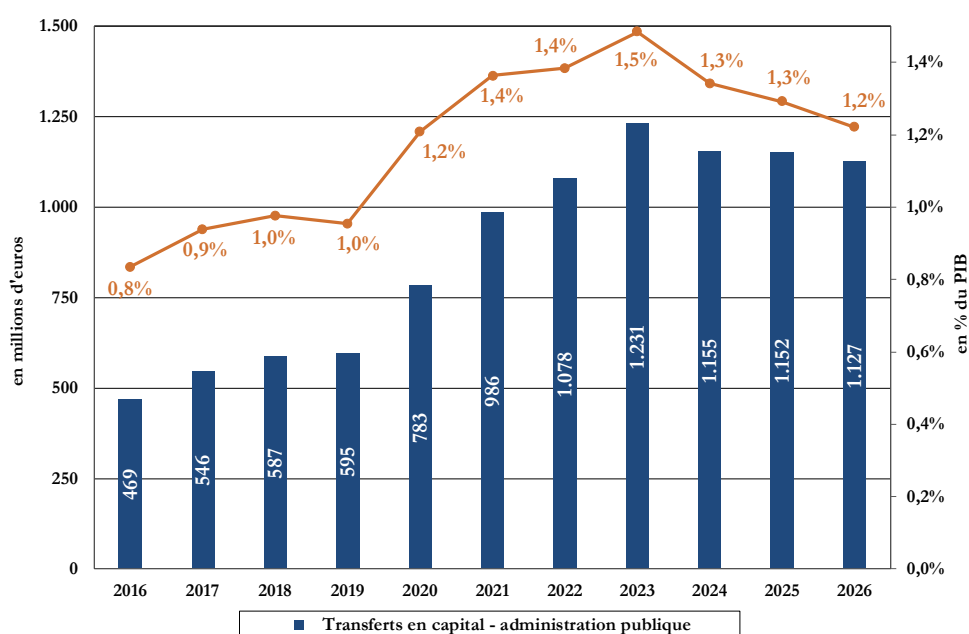
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

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

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

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2016 à 2026, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2022 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026.

Graphique 76 : Evolution des transferts en capital - administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2022, projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2021, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 25,9% par rapport à 2020 pour atteindre 986 millions d'euros, soit 1,4% par rapport au PIB.

En comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (991,8 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives n'atteignent pas les prévisions. Par contre, par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (712,1 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont sensiblement plus élevées qu'initialement estimées.

La Cour tient à relever que pour l'exercice 2022, une hausse des investissements indirects en valeur (1.078 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (1,4%) est attendue. En ce qui

concerne l'exercice 2023, une augmentation (14,2%) des investissements indirects en valeur (1.231 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (1,5%) est escomptée.

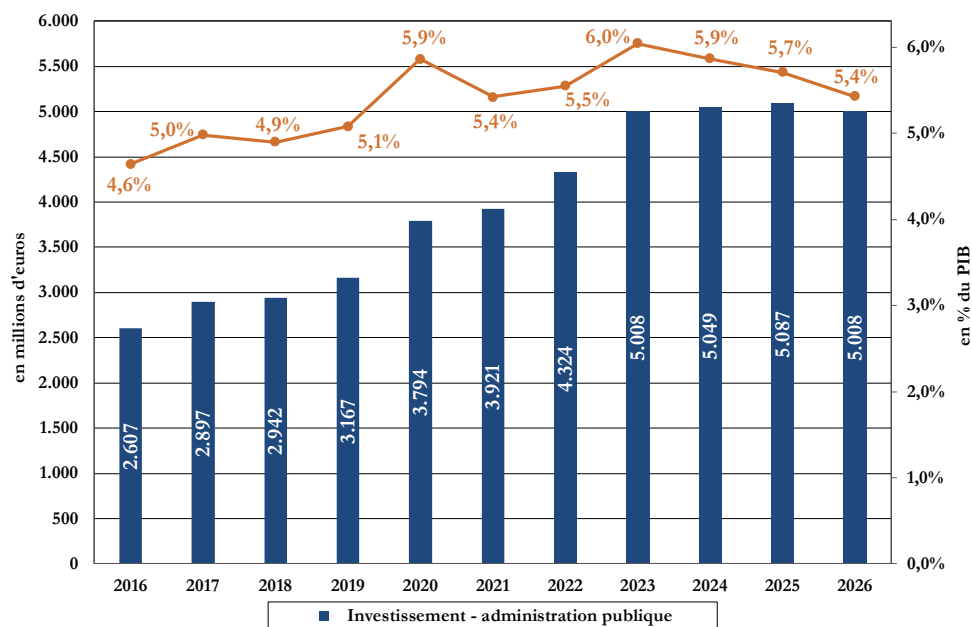
Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2016 à 2023, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur et qu'ils atteindraient un niveau record de 1.231 millions d'euros en 2023. Ils diminueraient à nouveau en 2024 pour se stabiliser à environ 1.150 millions d'euros pour les années 2024 à 2026.

En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient également jusqu'en 2023, hormis l'exercice 2019. Les prévisions pour les années 2024 à 2026 prévoient une décroissance continue pour atteindre 1,2% du PIB en 2026.

6.3.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ». Elles représentent environ 13% des dépenses totales de l'administration publique pour les années 2021 à 2025.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2016 à 2026, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2022 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026.

Graphique 77 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2022, projet de loi 8081 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2021, la baisse par rapport à 2020 de 2,5% au niveau de l'investissement direct et la hausse de 25,9% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une croissance de 3,3% (127 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 3.921 millions d'euros, soit 5,4% par rapport au PIB.

En comparant les dépenses d'investissement effectives de l'Etat aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (4.000 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives atteignent presque le niveau des prévisions.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2022, les investissements de l'Etat connaîtraient une croissance importante de 10,3%, soit 403 millions d'euros, par rapport à 2021 et afficheraient donc 4.324 millions d'euros. De plus une hausse des investissements globaux en pourcentage par rapport au PIB (5,5%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2023, une augmentation substantielle (15,8%) des investissements de l'Etat en valeur (5.008 millions d'euros) et une hausse remarquable des investissements de l'Etat en pourcentage par rapport au PIB (6,0%) est escomptée.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2016 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2016, l'investissement de l'administration publique

augmenterait de manière continue en valeur absolue pour atteindre 5.087 millions d'euros en 2025.

Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB augmenterait également jusqu'en 2023, hormis les exercices 2018 et 2021. Les prévisions pour les années 2024 à 2026 prévoient une décroissance continue de 6,0% en 2023 à 5,4% du PIB en 2026.

D'après le projet de budget 2023, les priorités gouvernementales concernant les investissements publics de l'administration centrale visent notamment l'environnement et le climat, les infrastructures publiques ainsi que le logement. Sur la période 2022-2026, il est prévu que les investissements dédiés à l'environnement et au climat s'élèveront à 3,2 milliards d'euros, les dépenses concernant le renforcement et l'entretien d'infrastructures publiques se chiffreront à 1,8 milliard d'euros et les investissements concernant des logements abordables augmenteront à 1,6 milliard d'euros.

Une part importante des investissements publics consacrés à l'environnement et au climat est dédiée à la transition énergétique et à la décarbonation de la mobilité. Il s'agit notamment des projets d'énergie renouvelable (énergie solaire, énergie éolienne, géothermie, ...) et d'amélioration de l'efficacité énergétique, ainsi que la participation étatique aux frais d'acquisition de panneaux photovoltaïques.

En matière de mobilité il y a lieu de relever les projets d'envergure financés par le Fonds du rail, tels que la nouvelle ligne ferroviaire entre le Luxembourg et Bettembourg et le réaménagement des gares de Bettembourg et d'Ettelbrück, ainsi que les extensions du Luxtram vers l'aéroport du Findel et vers le Stade du Luxembourg à la Cloche d'Or (section Lycée Bonnevoie-Stadion). Ces efforts sont complétés par les engagements du gouvernement concernant l'électrification de la flotte étatique et du transport public, l'installation des bornes de charge publiques et la mise en place du régime d'aides aux entreprises et aux particuliers pour promouvoir l'électromobilité dans les transports privés.

Dans le contexte des investissements pour soutenir l'accès à des logements abordables, les deux projets d'envergure « Neischmelz » à Dudelange et « Wunnen mat der Wooltz » à Wiltz sont mentionnés dans le projet de loi 2023. Ces deux projets visent à transformer des anciennes friches industrielles en nouveaux quartiers et espaces de vie ainsi que la création de logements abordables. Déjà en 2006, le Fonds du Logement fut désigné comme développeur du site « Neischmelz » à Dudelange et en 2009 un Masterplan a été développé. Par ailleurs, en 2012, le Fonds du Logement a acquis les premiers terrains pour le projet « Wunnen mat der Wooltz » et en 2016 un Masterplan a été mis au point. A ce jour, aucun logement n'a été achevé sur ces deux sites.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 novembre 2022.

La Cour des comptes,

La Secrétaire générale,
s. Isabelle Nicolay

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

