

Rapport spécial

concernant la qualité de la planification
des recettes fiscales



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. Présentation du contrôle de la Cour	5
1.1 Introduction	5
1.2 Champ et objectifs de contrôle	5
2. Chronologie des travaux de contrôle	7
3. Considérations générales.....	9
4. L'Administration des Contributions directes	11
4.1 Stratégie de planification.....	11
4.2 Constatations relatives à certains impôts	11
5. L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.....	15
5.1 Stratégie de planification.....	15
5.2 Constatations relatives à certains impôts	15
6. Conclusion et recommandations générales.....	19
6.1 Réduire le retard dans le traitement des dossiers	19
6.2 Maîtriser les soldes d'impôt.....	19
6.3 Mise en place d'un comité de prévision et d'une modélisation économique	20
II. LA PRISE DE POSITION DU CONTROLE.....	23



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2009 un contrôle portant sur la qualité de la planification des recettes fiscales.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2 Champ et objectifs de contrôle

Au cours des dernières années, certaines catégories d'impôt ont présenté des écarts importants entre la planification et la réalisation avec des plus- ou moins-values de recettes considérables.

A titre d'illustration, le tableau ci-dessous renseigne sur les écarts tels qu'ils ressortent des budgets votés et des comptes généraux de 2003-2009.

Tableau 1 : Ecart entre planification et réalisation des principaux impôts

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%	<i>mio €</i>	%
IRC	-89	-6	-31	-3	-19	-2	23	2	82	6	-62	-4	53	4
ICC	45	9	25	6	9	2	22	5	74	16	58	11	10	2
RTS	6	0	85	7	77	6	84	5	87	5	159	8	54	3
ASS	22	9	59	25	5	2	-17	-4	-34	-8	-5	-1	73	19
CAP	36	38	18	14	91	76	209	149	23	11	10	4	-1	0
FOR	84	120	34	34	65	65	50	50	72	72	54	47	75	54
TVA	56	4	57	3	-613	-31	60	3	372	21	373	18	-390	-14
TAB	-97	-21	36	9	88	22	158	34	171	31	-84	-12	-167	-26
ENR	-34	-21	15	12	31	24	53	35	82	44	28	14	-68	-40

Source : Comptes généraux ; tableau Cour des comptes

Au vu de ce constat, la Cour a examiné les procédures et techniques des administrations fiscales pour planifier leurs recettes fiscales respectives.

Les travaux de la Cour se sont concentrés sur l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les impôts sur le revenu des personnes physiques (IR), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ainsi que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Certains impôts, comme l'impôt commercial communal (ICC) ou l'impôt sur la fortune, n'ont pas été considérés vu qu'ils suivent une logique comptable et un rythme d'imposition comparables à l'IRC.

Par ailleurs, la Cour n'a pas analysé l'impôt sur le revenu des capitaux. Cette catégorie dépend largement de facteurs ayant un degré de volatilité élevé.

Le contrôle de la Cour a également porté sur les recettes communes de l'UEBL à encaisser par l'Administration des Douanes et Accises. Cette administration est en charge de la planification de quelque 14% de recettes courantes pour l'année 2010. La Cour n'a pas de constatations particulières à formuler quant à la planification de ces recettes.

2. Chronologie des travaux de contrôle

11 mars 2009	Trésorerie de l'Etat ;
9 juin 2009	Administration des Douanes et Accises ;
10 juin 2009	Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;
11 juin 2009	Administration des Contributions directes ;
16 juin 2009	STATEC ;
25 juin 2009	Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;
2 juillet 2009	Administration des Contributions directes ;
3 juillet 2009	Administration des Contributions directes ;
7 juillet 2009	Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;
21 juillet 2009	Administration de l'Enregistrement et des Domaines ;
24 juillet 2009	Administration des Contributions directes ;
2 août 2009	Administration des Douanes et Accises.

3. Considérations générales

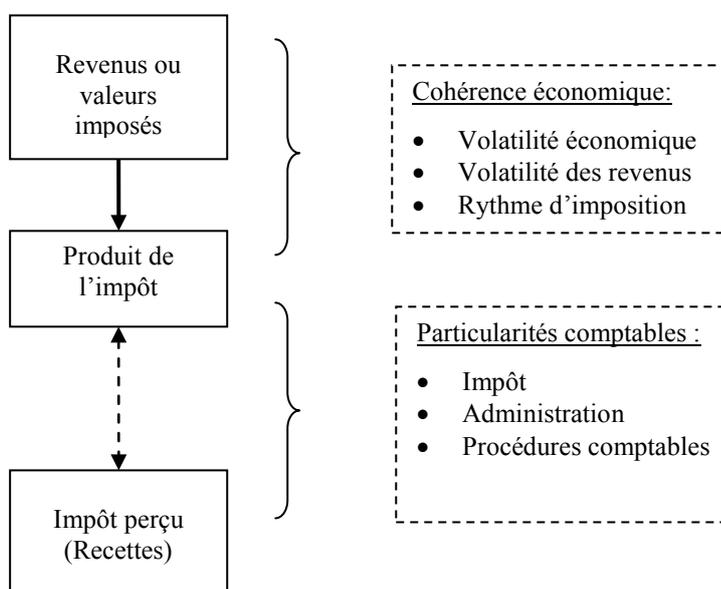
En matière d'impôts directs, l'impôt est en principe établi au cours de l'exercice d'imposition qui suit l'année au cours de laquelle les revenus ont été générés. Ainsi, les revenus perçus au cours de l'année 2009 (période imposable 2009) seront imposés en 2010 (exercice d'imposition 2010). La perception peut se faire encore plus tard compte tenu du délai légal de prescription de cinq ans.

En matière d'impôts indirects, notamment de TVA, l'imposition suit largement le rythme des dépenses de consommation et d'investissement tant des administrations publiques que des ménages.

Ensuite, les recettes fiscales d'un exercice budgétaire se composent, d'une part, de recettes réalisées au titre des années d'imposition antérieures (soldes d'impôt) et, d'autre part, de recettes réalisées au titre de l'année d'imposition (avances). Ainsi, un impôt établi sur les revenus imposables d'une année « t » n'est pas systématiquement et intégralement perçu au cours de l'année « t ». Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours d'exercices ultérieurs à concurrence des montants encaissés. Dans le cas d'une fixation trop élevée des avances, l'administration fiscale procède à des restitutions dans les périodes qui suivent l'année « t ».

Le graphique ci-dessous montre les liens entre les revenus ou valeurs imposés, le produit de l'impôt en découlant et les impôts effectivement encaissés.

Graphique 1 : Liens entre revenus, produit de l'impôt et impôts perçus



Pour ce qui est de la cohérence économique, il est à noter que la taille de l'économie luxembourgeoise implique une certaine volatilité au niveau des variables de revenus d'une année « t ». Largement dépendante des conjonctures internationales, la réaction de l'économie luxembourgeoise aux événements mondiaux est difficile à prévoir. Toujours est-il que, dans un contexte économique moins favorable, les revenus imposables ont tendance à diminuer et les recettes à encaisser suivent logiquement ce mouvement à la baisse.

Au-delà du contexte économique, le niveau des revenus dépend des décisions prises par les grands groupes financiers et industriels. Certains impôts peuvent donc comprendre une partie volatile dépassant la base taxable considérée comme « normale ». Par exemple, en matière de TVA, les recettes provenant des activités du secteur e-commerce peuvent être considérées comme volatiles. En effet, les entreprises du secteur déclarent l'essentiel de leurs revenus dans les pays où la fiscalité est plus avantageuse. Un changement de législation en matière de TVA sur les services immatériels dans ces pays (i.e. taux de TVA plus favorable que celui de 15% actuellement en vigueur dans notre pays) engendrerait une perte de recettes de TVA considérable pour notre pays. Il s'y ajoute que les règles sur la fiscalité du e-commerce vont changer en 2015 puisque la TVA sera désormais perçue dans le pays de consommation. En conséquence, les recettes de TVA vont diminuer de manière significative.

Tous ces éléments doivent être pris en considération dans les travaux de planification.

S'y ajoutent des particularités comptables. Ainsi, l'établissement du produit de l'impôt dépend du rythme d'imposition des dossiers par les administrations fiscales. Pour la planification fiscale, la connaissance du produit d'impôt est cependant primordiale étant donné que celui-ci sert de base pour estimer le niveau de recettes de l'exercice à venir.

Une fois le produit de l'impôt établi, des retards au niveau de l'encaissement peuvent apparaître alors que les assujettis, pour des raisons diverses, ne s'acquittent pas de l'impôt ou tardent à payer l'impôt.

Ces retards peuvent dépasser l'année d'imposition « t ».

Il ressort de ce qui précède que seule une planification fiscale basée sur les recettes encaissées couvrant plusieurs années permet d'établir une cohérence entre les encaissements et les facteurs économiques qui déterminent la base taxable des revenus et le produit de l'impôt en découlant.

4. L'Administration des Contributions directes

4.1 Stratégie de planification

L'Administration des Contributions directes assure la planification de quelque 49% des recettes courantes prévues pour 2010. Deux agents sont chargés de l'établissement des prédictions annuelles et ce en collaboration avec les préposés des différents bureaux responsables.

L'administration se base sur des données de recettes d'années antérieures et sur l'évolution des recettes pour l'exercice en cours. En outre, l'administration prend en compte des sources d'information externes. Il s'agit principalement des prévisions publiées dans les notes de conjoncture du Statec, du recueil annuel de la CSSF et des estimations relatives à l'évolution des bénéficiaires du secteur bancaire telles qu'établies par le FMI.

Sur base de ces données, les prévisions de recettes sont établies et discutées avec la direction avant qu'elles ne soient soumises au ministre du budget. A noter que l'administration ne dispose pas d'un modèle économique qui permettrait une mise en relation cohérente entre le produit des impôts et les facteurs économiques qui les déterminent.

4.2 Constatations relatives à certains impôts

4.2.1 L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)

L'IRC constitue environ 13% des recettes courantes de l'Etat. Son traitement incombe aux bureaux d'imposition des sociétés qui, depuis l'an 2000, se voient confrontés à une augmentation substantielle du nombre de dossiers à imposer. Ainsi, ces bureaux gèrent actuellement quelque 76.000 dossiers comprenant les dossiers de 150 établissements financiers. A souligner que ces établissements ont généré en moyenne 62% de l'IRC entre 2005 et 2008. En raison de leur importance, les dossiers de ces établissements financiers sont intégralement traités par un seul bureau.

Cependant, au vu du nombre élevé de dossiers à imposer, certains restent en attente de traitement et l'impôt n'est encaissé qu'avec des retards majeurs.

En plus, selon l'administration, quelque 60.000 déclarations portant sur des exercices antérieurs n'auraient pas encore été transmis au moment du contrôle.

Or, les délais au niveau de la réception et du traitement des déclarations ont un effet direct sur la fixation des avances trimestrielles payées par les assujettis. En effet, pour la fixation de

celles-ci, il est pris en considération le produit des impôts des années antérieures des contribuables visés.

Les retards de traitement des déclarations d'années d'imposition antérieures ainsi que des avances trimestrielles mal adaptées ont dégagé des soldes d'impôts substantiels de l'IRC (réserve). Le problème principal en matière de planification réside moins dans l'existence de cette « réserve » que dans la connaissance limitée de l'administration quant à son étendue. Afin de clarifier dans la mesure du possible le niveau des provisions fiscales constituées, une lettre circulaire a été envoyée en avril 2009 aux 150 établissements financiers. Ce faisant, l'administration a voulu remédier à l'absence d'un suivi approprié des soldes d'impôts. Toujours est-il que l'intégralité et la réalité des données fournies par ces établissements ne peuvent pas être établies. En outre, ces données n'ont pas été intégrées dans un système de suivi approprié.

Au vu de ce qui précède, la Cour n'a pas été en mesure de retracer la planification effectuée par l'administration, ni d'établir une cohérence adéquate entre cette planification et l'évolution économique sous-jacente.

Une légère amélioration est attendue à partir de l'exercice 2010 avec l'introduction du système dit de l'auto-imposition (imposition suivant déclaration). Celui-ci vise principalement un grand nombre de sociétés de moindre envergure qui génèrent moins d'un tiers du produit de l'IRC. L'administration s'attend ainsi à une simplification des processus d'imposition et d'encaissement et à une diminution des postes ouverts constitués.

4.2.2 Les impôts sur les revenus des personnes physiques

Les impôts à encaisser au titre de la RTS et ceux fixés par voie d'assiette constituent 30% des recettes courantes de l'Etat pour 2010.

Par rapport à d'autres impôts plus directement liés à l'évolution économique (IRC, TVA), la RTS réagit avec une certaine inertie par rapport aux fluctuations conjoncturelles en suivant avant tout la masse salariale, l'emploi et l'application du mécanisme d'indexation. L'impôt fixé par voie d'assiette dépend en outre des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales.

Au cours des dernières années, ces impôts ont produit des excédents considérables par rapport aux prévisions budgétaires. Cet état des choses serait notamment dû à la connaissance insuffisante par l'administration de la population des assujettis et précisément de celle à salaires élevés. En effet, quelque 5% des contribuables payent 50% de ces impôts.

Selon l'administration, les fichiers de la sécurité sociale auxquels elle a recours pour sa planification ne sont qu'insuffisamment adaptés aux besoins spécifiques de l'analyse fiscale. De surcroît, les

informations utilisées dans leurs travaux de prévision reflèteraient l'état de cette population de l'année t-3.

Par conséquent, l'administration a sous-évalué ces dernières années de manière systématique les recettes à encaisser à défaut d'une planification fiable.

5. L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines

5.1 Stratégie de planification

L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines est en charge de la planification de 28% des recettes courantes prévues pour 2010. Une personne s'occupe essentiellement de la planification s'assurant du concours des différents services concernés. Les prévisions sont ensuite discutées au niveau du comité de direction avant d'être communiquées au ministre ayant le budget dans ses attributions.

L'administration affirme se baser sur une série de sources d'information externes telles que les notes de conjoncture du Statec, l'indice boursier européen ainsi que certains rapports de la CSSF.

Les travaux de planification se limitent cependant à une prévision de l'encaisse de l'année budgétaire suivante. A l'instar de l'Administration des Contributions directes, l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines ne dispose pas d'un modèle économique qui permettrait une mise en relation cohérente entre le produit des impôts et les facteurs économiques qui les déterminent.

5.2 Constatations relatives à certains impôts

5.2.1 La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA constitue quelque 21% des recettes courantes de l'Etat. En 2008, l'administration a mis en place un nouveau logiciel SAP pour préenregistrer les déclarations transmises. Ces déclarations sont saisies d'une façon qui permet d'estimer rapidement les montants « à rembourser » et « à encaisser » avant même l'imposition finale.

Les travaux de la Cour ont cependant révélé que l'introduction du logiciel SAP reste inachevée et qu'un nombre important d'adaptations doivent encore être réalisées. Au niveau de la planification et de l'estimation de la TVA, l'administration ajoute aux recettes encaissées le solde net des préenregistrements.

Or, le préenregistrement pose un problème d'intégralité. Au moment du contrôle, quelque 50.000 déclarations restaient en suspens représentant un retard comptable de plus de trois mois. Ce retard met en cause la fiabilité des montants « à rembourser » et « à encaisser » utilisés dans le cadre de la planification.

Au retard comptable ainsi constaté s'ajoute un délai de 3-4 mois en moyenne pour établir l'imposition finale. Ainsi, le rapprochement entre les avances payées par les assujettis et l'imposition finale n'est pas pris en charge de manière satisfaisante.

Au moment du contrôle, l'administration estimait à quelque 475 millions d'euros le volume des avances versées non encore rapprochées. Etablir une assurance raisonnable quant aux soldes d'impôts (à encaisser ou à rembourser) est à ce stade très difficile.

5.2.2 La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

La taxe d'abonnement se chiffre à 445 millions d'euros pour 2010 et représente ainsi 5,4% des recettes courantes de l'Etat.

La recette de cet impôt dépend de la valeur nette d'inventaire (VNI) des sociétés d'investissement, de l'évolution des marchés boursiers et de l'évolution des devises dans lesquelles ces titres sont tenus.

Pour les besoins de planification l'administration met en œuvre une technique mixte dite d'« autocorrélation » et de « taux effectif ». Il en découle que d'une année à l'autre, l'impôt estimé est établi par rapport à son évolution antérieure alors que la stratégie des investisseurs est considérée comme exogène et non prédictible.

L'analyse de la Cour a pourtant révélé, entre 2002 et 2009, une corrélation linéaire importante de 0,72 entre la croissance de la taxe d'abonnement et celle du PIB en valeur. Pour ce qui est de la période des années 2004-2007, cette corrélation passe même à 0,92 témoignant d'une cohérence économique très élevée.

Il apparaît que la taxe d'abonnement réagit au PIB suivant une certaine logique. En effet, pendant les phases de croissance ou de décroissance soutenues, l'élasticité de cet impôt par rapport au PIB en valeur se situe autour de deux.

Tableau 2 : Taux de croissance de la taxe d'abonnement et du PIB en valeur

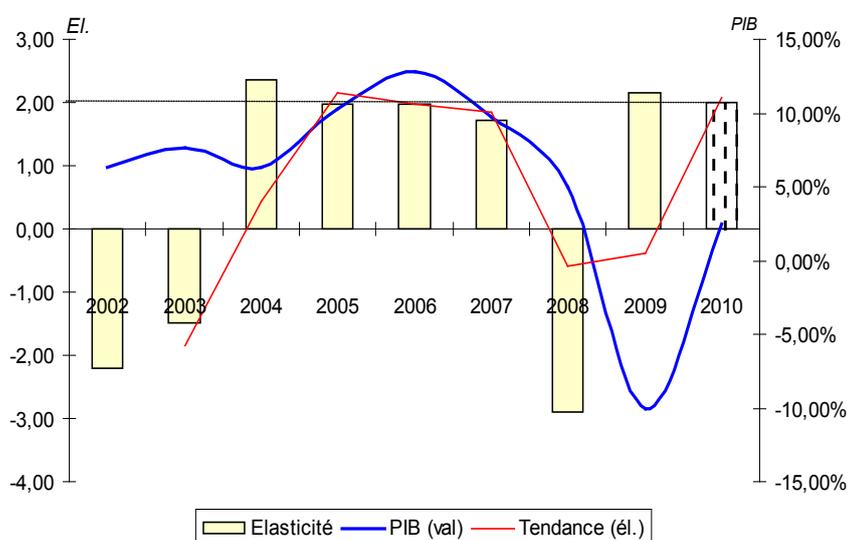
	TAB (%)	PIB valeur (%)	Elasticités
2002	-13,81	6,29	-2,20
2003	-11,33	7,68	-1,48
2004	14,74	6,27	2,35
2005	20,20	10,29	1,96
2006	25,16	12,78	1,97
2007	16,71	9,71	1,72
2008	-14,59	5,02	-2,91
2009	-21,57	-10,02	2,15
2010*	13,91	2,47	5,63

Source : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, (*) Hypothèses du projet de budget 2010; tableau : Cour des comptes

En cas de renversement de situation économique, comme par exemple en 2002, 2003 ou encore en 2008, l'élasticité devient négative et l'impôt semble donc anticiper l'évolution économique générale.

A titre d'exemple, le projet de budget 2010 a tablé sur une croissance de la taxe d'abonnement de 13,91% par rapport aux recettes de l'exercice 2009. Le PIB en valeur est supposé progresser de 2,47%. L'élasticité serait dès lors de 5,63 pour la taxe d'abonnement.

Or, le tableau ci-dessus montre que ce rapport n'a jamais atteint un tel niveau.

Graphique 2 : Élasticité de la taxe d'abonnement par rapport au PIB en valeur

Graphique : Cour des comptes

Il en découle que:

- La planification de l'administration est largement dépendante de la qualité des prévisions effectuées par le Statec au sujet du PIB en valeur, en ce sens qu'elles conditionnent l'hypothèse d'élasticité émise par l'administration au sujet de la taxe d'abonnement ;
- l'évolution de cet impôt au cours d'un exercice budgétaire donné pourrait faire figure d'indicateur anticipant, à côté d'autres indicateurs, l'évolution économique.

5.2.3 Le report de recettes fiscales

La Cour constate qu'en matière de TVA et de droits d'enregistrement, certains encaissements et remboursements en fin d'exercice sont reportés à l'exercice suivant. Ceci a une incidence sur les recettes affichées au compte général de l'Etat.

Or, il est essentiel en matière de planification fiscale de mettre en évidence le montant de l'impôt à rembourser et/ou à encaisser concerné par ces décisions afin d'établir la relation entre le produit de l'impôt et les facteurs économiques sous-jacents.

6. Conclusion et recommandations générales

6.1 Réduire le retard dans le traitement des dossiers

La planification fiscale présente des faiblesses au niveau de la comptabilité et des techniques de prévision.

En effet, une planification performante n'est concevable qu'en relation avec un suivi approprié des recettes dépassant les seuls encaissements. La Cour a pu constater des retards considérables dans le traitement des dossiers tant au niveau des impôts directs qu'au niveau des impôts indirects. Il en découle des soldes importants qui se sont accumulés au fil des années passées et qui ne sont pas maîtrisés par les administrations respectives.

6.2 Maîtriser les soldes d'impôt

Maîtriser ces soldes est pourtant une condition préalable à tout effort de modélisation économique en ce sens qu'elle déboucherait sur une connaissance appropriée du « produit de l'impôt ». En effet, les facteurs économiques déterminants de l'impôt ne peuvent être appréciés que par rapport au produit de cet impôt, indépendamment du fait que l'encaissement et le remboursement puissent s'étaler sur plusieurs exercices budgétaires.

En conséquence, l'élaboration du budget des recettes basée sur une modélisation macro-économique fondée n'est pas possible au stade actuel. Dès lors, la planification des impôts ne reflète que de manière lacunaire les données macro-économiques présentées au projet de budget, tels que l'évolution du PIB, la masse salariale, le chômage ou encore l'inflation.

A fortiori, il est difficile d'inscrire la programmation budgétaire des recettes dans une perspective pluriannuelle. Par ailleurs, la détermination du bien fondé économique de mesures fiscales nouvelles est rendue hasardeuse.

Pour mettre en place une modélisation économique, la Cour est d'avis qu'une condition préalable doit être remplie, à savoir la maîtrise des soldes d'impôts par les administrations fiscales.

Pour ce faire, la Cour recommande aux administrations concernées de réduire les délais de traitement des dossiers et de garantir une gestion transparente des postes ouverts.

Concernant la création d'une modélisation économique des recettes, la Cour recommande la mise en place d'un comité de prévision.

6.3 Mise en place d'un comité de prévision et d'une modélisation économique

En effet, il ressort de l'analyse de la Cour que les administrations fiscales ne disposent pas des moyens nécessaires pour asseoir leur planification sur une modélisation économique performante.

La Cour note que lors des discussions en vue de la mise en place du nouveau Gouvernement, en juillet 2009, le groupe de travail « Finances publiques » avait demandé aux représentants du Statec, de l'IGF et de l'IGSS de rédiger en concertation avec les trois administrations fiscales une note sur l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques et sur l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014. Cette note a été annexée à la déclaration gouvernementale. Il importe de souligner que la démarche méthodologique employée par les auteurs des prévisions a été présentée dans cette note.

La Cour est d'avis que ce groupe devrait continuer ses travaux en évoluant à terme vers un véritable comité de prévision. Pour ce faire, il pourrait s'inspirer des modèles allemand et français présentés ci-après.

Ainsi, en Allemagne il existe un comité consultatif indépendant, à savoir le « Arbeitskreis Steuerschätzung », composé de représentants du ministère des Finances, du ministère de l'Economie, des cinq grands instituts de recherches économiques, de la banque centrale, de l'institut fédéral de la statistique, des ministères des finances des « Länder », du conseil d'experts pour le développement macro-économique (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) ainsi que de l'association fédérale des communes (Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände).

Le comité établit des prévisions de recettes fiscales sur base des prévisions macro-économiques du ministère de l'Economie. A noter qu'il ne dispose pas d'instruments de prévision spécifiques. Généralement, huit membres établissent indépendamment les uns des autres des prévisions pour chaque catégorie de recette fiscale en se basant sur leurs propres modèles et méthodes. Les propositions de prévisions font ensuite l'objet de discussions au sein du « Arbeitskreis ». Ces discussions portent sur chaque catégorie de recette fiscale pour aboutir à un consensus.

Le « Arbeitskreis Steuerschätzung » se réunit deux fois par an. Les dates des réunions s'orientent à la procédure d'élaboration budgétaire. Pour la mi-mai, une première estimation est effectuée qui porte sur une période de cinq ans (année courante et quatre années subséquentes). Ces résultats constituent la base pour la préparation du projet de loi concernant le budget de l'exercice suivant.

La deuxième réunion est organisée en automne avant le vote du budget par le parlement allemand. Les estimations concernent cette fois-ci les recettes de l'année courante et de l'année à venir. Depuis l'existence du « Arbeitskreis Steuerschätzung », le Gouvernement allemand a toujours repris ses estimations de recettes fiscales dans le projet de budget respectivement dans le plan financier pluriannuel.

En France, les prévisions de recettes se fondent avant tout sur des prévisions macro-économiques de la direction de la prévision qui fait partie du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Généralement, au cours du mois de janvier, la direction de la prévision transmet des résultats intermédiaires relatifs aux hypothèses macro-économiques aux autres directions du ministère (direction du budget, direction générale de la comptabilité publique, direction générale des impôts, direction de la législation fiscale, direction générale des douanes) afin qu'elles établissent leurs propres prévisions de recettes fiscales sur base d'hypothèses macro-économiques communes. Les prévisions portent sur les recettes de l'année en cours et de l'année suivante.

Sous l'autorité du cabinet du ministre, deux réunions d'arbitrage sont organisées chaque année (aux mois de février et de juillet) regroupant l'ensemble des directions concernées. A ces occasions, les directions présentent, impôt par impôt, leurs hypothèses de calcul et le résultat de leurs estimations.

La réunion de février permet d'évaluer, compte tenu des recouvrements effectifs de l'année passée et de l'évolution de la conjoncture économique, les recettes pour l'année courante et d'identifier les écarts éventuels par rapport aux estimations retenues par la loi de finances. Ces derniers donnent alors lieu à une révision des recettes courantes. Elle permet également de connaître les premières estimations pour l'année à venir qui seront ainsi utilisées pour préparer le projet de loi de finances de l'exercice suivant.

La réunion de juillet permet de réviser une dernière fois les recettes de l'année courante et de fixer les recettes de l'année suivante telles qu'elles seront inscrites dans le projet de loi de finances après que le cabinet du ministre ait fait connaître son propre arbitrage.

De ce qui précède, la Cour recommande que le « groupe de travail finances publiques » institué lors des négociations pour la mise en place d'un nouveau gouvernement devrait évoluer vers un véritable comité de prévision. Il devrait coordonner les travaux de prévision et élaborer les prévisions de recettes fiscales pour l'année en cours ainsi que pour l'exercice à venir.

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. Il devrait se réunir au moins deux fois par an. La présidence devrait nécessairement être assurée par le ministère des Finances.

Ses rapports devraient être rendus publics et servir de base à l'élaboration du projet de budget des recettes de l'Etat. Par ailleurs, le comité devrait être entendu en son avis pour toute mesure fiscale nouvelle.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 juillet 2010.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION DU CONTROLE

Prise de position du ministère des Finances

Luxembourg, le 12 novembre 2010.

En me référant au Rapport spécial concernant la qualité de planification des recettes fiscales, j'ai l'honneur de vous présenter mes observations relatives aux constatations et aux recommandations de la Cour des Comptes, établies notamment au dernier chapitre dudit rapport.

En premier lieu, je tiens à souligner qu'une bonne planification des recettes fiscales s'avère être un exercice important et en même temps extrêmement délicat, qui débouche régulièrement dans de nombreux pays à des plus- ou moins-values budgétaires significatives, et ceci indépendamment de la démarche méthodologique ou de l'outil de modélisation propre à chaque juridiction. Ceci s'explique notamment par des évolutions économiques internationales imprévisibles et par la volatilité inhérente à certaines catégories d'impôt. La taille de l'économie luxembourgeoise ainsi que son degré d'ouverture particulièrement prononcé ne sont certainement pas de nature à faciliter l'exercice dans notre cas particulier.

Pour ce qui est de la méthodologie actuellement employée par le Ministère des Finances en collaboration avec les trois administrations fiscales, je ne considère pas qu'elle puisse prêter à critique en elle-même. Ainsi, et comme vous le relevez à juste titre, les prévisions sont faites sur la base tant de données internes que d'indicateurs économiques essentiellement externes, sans avoir recours à une véritable modélisation macro-fiscale au sens strict du terme.

Une telle modélisation statistique et fiable me paraît par ailleurs difficilement réalisable, pour le moins à court terme, pour ce qui est du Luxembourg, d'autant plus que des simulations récemment effectuées par l'Administration des contributions directes n'ont pas permis de dégager des coefficients de corrélation significatifs entre l'évolution de certains sous-jacents économiques d'une part et les résultants fiscaux d'autre part.

Ceci étant dit, je suis néanmoins de l'avis que la planification fiscale est en train d'être améliorée et reste perfectible sur le plan de la qualité des données à la base des prévisions. Un perfectionnement et une actualisation plus rapide des données de base devraient ainsi permettre de dégager une meilleure qualité des prévisions budgétaires.

Dans cet ordre d'idées, je peux me rallier à certains des constats issus du contrôle de la Cour, dont en particulier la nécessité de réduire le retard dans le traitement des dossiers et celle de mieux

maîtriser les soldes d'impôt. Il m'importe en même temps de rassurer la Cour que ces besoins ont clairement été identifiés par le Gouvernement depuis quelque temps déjà et sont actuellement en train d'être solutionnés.

Ainsi, en ce qui concerne par exemple l'impôt sur le revenu des collectivités, le recours accru par l'Administration des contributions directes à la procédure d'imposition suivant déclaration devrait permettre une résorption assez rapide des retards accumulés au niveau de l'imposition et donc du recouvrement des soldes d'impôt d'exercices d'imposition antérieurs.

En attendant la résorption totale de ces retards, l'Administration des contributions directes se propose de mieux quantifier le niveau des provisions fiscales et ainsi de chiffrer plus précisément le solde qualifié par la Cour de « réserve » pour ce qui est du secteur financier moyennant enquête annuelle auprès de l'ensemble des établissements financiers de la place.

En combinaison avec une meilleure connaissance par l'administration de la population des contribuables, de la ventilation de leurs revenus et d'une réduction des délais au niveau de la réception des déclarations d'impôt, ces mesures d'ores et déjà engagées devraient être de nature à faciliter l'évaluation des impôts dus et donc aussi la prévision des recettes futures.

En ce qui a trait finalement à la recommandation de la mise en place d'un comité de prévision, j'estime qu'une institutionnalisation du groupe de travail « finances publiques » actuellement en place en comité plus formel est parfaitement concevable: Ces travaux pourront, par exemple, s'inscrire dans le cadre de l'élaboration du programme de stabilité, suivant des modalités de publicité, de composition et d'indépendance à déterminer. En effet, suite à l'introduction du « semestre européen » à partir de 2011, l'élaboration du programme de stabilité précédera l'élaboration du projet de budget, impliquant que les estimations concernant tant les dépenses que les recettes publiques feront l'objet d'une évaluation externe et indépendante, notamment par la Chambre des députés, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-21 63 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu