

Encadré 2 :

LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les investissements effectués par l'administration centrale peuvent être classés selon deux catégories : les investissements directs et les investissements indirects. Les investissements directs, ou « formation brute de capital », représentent, d'après la définition du SEC2010, la somme de la formation brute de capital fixe (acquisitions moins cessions d'actifs fixes²²⁶, augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits), de la variation des stocks et des acquisitions moins cessions d'objets de valeur (biens non financiers acquis et détenus pour servir de réserve de valeur). Les investissements indirects, ou « transferts en capital », sont des opérations lors desquelles au moins une des parties fait l'acquisition ou la cession d'un ou plusieurs actifs. Ces transferts peuvent être en nature (transfert de propriété d'un actif fixe corporel ou annulation d'une dette sans contrepartie) ou en espèces (transfert d'un montant en espèces obtenu par une des parties suite à la cession d'un actif, ou transfert d'un montant en espèces qui doit être utilisé pour acquérir un actif non financier). Au niveau de l'administration centrale, les transferts en capital désignent essentiellement les aides à l'investissement aux entreprises, ménages, institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et administrations locales.

Le tableau 37.A retrace les dépenses d'investissement (direct et indirect) prévues dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPPF) 2017-2021. Il en ressort que sur la période 2017-2021, les dépenses d'investissement augmenteraient en moyenne de 5,6 %. Cette croissance serait principalement attribuable aux années 2017 (croissance de 21,1 %) et 2019 (croissance de 12,8 %), tant du côté des transferts en capital que de la formation de capital. Pour 2017, la croissance serait attribuable aux nombreuses dépenses prévues notamment pour la construction du tram, ainsi que par le fonds des routes, le fonds du rail ou encore l'acquisition de matériel roulant de la SNCF. Pour 2019, le taux de croissance projeté découlerait principalement de la prise en compte de l'achat d'un avion militaire pour un coût total d'environ 200 millions d'euros, enregistré entièrement pour 2019 selon la méthodologie du SEC 2010, bien que cet avion soit en réalité déjà en grande partie payé par de précédentes annuités. Sans prise en compte de cet achat, le taux de croissance des dépenses totales d'investissement ne s'établirait plus qu'à 4,3 % en 2019 et remonterait à 4,4 % en 2020, porté principalement par les transferts en capital (cf. tableau 37.B). La formation de capital connaîtrait quant à elle des taux de croissance relativement faibles sur la période 2018-2021 : après un taux de croissance négatif en 2018 (-3,6 %), les taux de croissance seraient compris entre seulement 1,1 % et 3,1 % sur l'horizon 2019-2021.

Tableau 37 :

Dépenses d'investissement de l'administration centrale, projet de LPPF 2017-2021 (en millions d'euros et en %)

A. Montants tels qu'ils apparaissent dans la LPPF 2017-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MOYENNE 2017-2021
Formation de capital	1 314	1 571	1 514	1 731	1 579	1 608	
taux de croissance		19,5	-3,6	14,3	-8,8	1,8	4,1
Transferts en capital	681	844	851	936	996	1 012	
taux de croissance		24,1	0,8	10,0	6,3	1,7	8,3
Total	1 995	2 415	2 365	2 667	2 575	2 620	
taux de croissance		21,1	-2,1	12,8	-3,5	1,8	5,6

Source : *Projet de LPPF 2017-2021*.

B. Montants avec correction pour l'achat d'un avion militaire comptabilisé entièrement en 2019

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	MOYENNE 2017-2021
Formation de capital	1 314	1 571	1 514	1 531	1 579	1 608	
taux de croissance		19,5	-3,6	1,1	3,1	1,8	4,1
Transferts en capital	681	844	851	936	996	1 012	
taux de croissance		24,1	0,8	10,0	6,3	1,7	8,3
Total	1 995	2 415	2 365	2 667	2 575	2 620	
taux de croissance		21,1	-2,1	4,3	4,4	1,8	5,6

Source : *Projet de LPPF 2017-2021*.

²²⁶ Selon le SEC2010, les actifs fixes désignent les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an.

Au vu de la croissance élevée des dépenses d'investissement prévue notamment pour 2017, il paraît légitime de s'interroger sur le réalisme de ces projections, d'autant plus que le volume 2 du projet de budget 2018 (portant sur la programmation pluriannuelle) précise : « [...] il est probable que les dépenses programmées sur 2017 ne vont pas s'exécuter entièrement dans cet exercice budgétaire ».

Il peut donc s'avérer utile d'analyser *ex post* dans quelle mesure les investissements annoncés par le gouvernement dans ses projets de budget se sont effectivement réalisés. À cet effet, le tableau 38 compare, d'une part, les annonces de plans d'investissement intégrés dans les précédents projets de LPFP et, d'autre part, les dépenses d'investissement réalisées et recensées en comptabilité nationale, pour les années 2015 et 2016. Il en ressort que pour ces deux années, les totaux des montants d'investissement renseignés dans la comptabilité nationale sont inférieurs aux annonces faites par le gouvernement. C'est particulièrement le cas pour l'année 2016, pour laquelle des dépenses d'investissement ont été effectuées pour un montant total de 1995 millions d'euros, alors que le projet de LPFP 2016-2020, présenté en octobre 2016, tablait sur un montant de 2259 millions d'euros (soit une différence de 264 millions d'euros). Les écarts trouvent leur origine tant dans l'investissement direct (formation de capital) que l'investissement indirect (transferts en capital).

Tableau 38 :

Formation de capital et transferts en capital, montants projetés et réalisés, années 2015 et 2016 (millions d'euros)

		MONTANTS PROJÉTÉS			MONTANTS RÉALISÉS
		LPFP 2014-2018 (octobre 2014)	LPFP 2015-2019 (octobre 2015)	LPFP 2016-2020 (octobre 2016)	COMPTABILITÉ NATIONALE (octobre 2017)
2015	Formation de capital	1 225	1 199	1 385	1 303
	Transferts en capital	761	757	596	579
	Total	1986	1956	1981	1 881
	Écart par rapport au montant réalisé (total)	-105	-75	-100	
2016	Formation de capital	1 420	1 422	1 467	1 315
	Transferts en capital	826	827	792	681
	Total	2 246	2 249	2 259	1 995
	Écart par rapport au montant réalisé (total)	-251	-254	-264	

Source : Projets de LPFP 2014-2018 à 2017-2021

Note : Un écart négatif signifie un montant projeté supérieur à celui finalement réalisé.

Le tableau 39 présente les dépenses totales prévisionnelles pour le fonds du rail et le fonds des routes (soit deux des fonds les plus importants en termes de dépenses en capital) intégrées dans les derniers projets de LPFP, pour les années 2015 et 2016.

Pour le fonds du rail, il s'avère que les dépenses totales finalement effectuées²²⁷ sont en général légèrement supérieures à celles qui étaient prévues dans les précédents projets de LPFP. Néanmoins, il convient de noter que pour 2016, le montant réalisé a finalement été moins important que celui prévu dans le projet de LPFP 2016-2020, à hauteur d'environ 50 millions d'euros.

Dans le cas du fonds des routes, en revanche, il ressort que pour les deux années sous revue, les dépenses totales réalisées sont nettement inférieures à celles prévues dans les précédents projets de LPFP. Pour 2016, le montant réalisé (de 177,2 millions d'euros) est inférieur à concurrence d'environ 115 millions d'euros aux montants projetés antérieurement pour cette année. Ces chiffres semblent donc suggérer que les projections des dépenses totales incluses pour le fonds des routes dans les projets de LPFP surestiment la capacité de réaliser ces investissements en réalité.

227 Pour l'année 2015, le montant est renseigné dans le projet de LPFP 2016-2020 et pour l'année 2016, dans le projet de LPFP 2017-2021.

Tableau 39 :

Fonds du rail et fonds des routes, dépenses ajustées prévisionnelles pour les années 2015 et 2016 (millions d'euros)

ANNÉE 2015	LPFP 2014-2018	LPFP 2015-2019	LPFP 2016-2020 (dépenses réalisées)
Fonds du rail	427,3	431,0	462,2
Écart par rapport aux dépenses réalisées	34,9	31,2	
Fonds des routes	262,3	275,7	183,8
Écart par rapport aux dépenses réalisées	-78,5	-91,9	

ANNÉE 2016	LPFP 2014-2018	LPFP 2015-2019	LPFP 2016-2020	LPFP 2017-2021 (dépenses réalisées)
Fonds du rail	471,2	460,5	559,6	508,2
Écart par rapport aux dépenses réalisées	37,0	47,8	-51,4	
Fonds des routes	274,1	278,1	291,8	177,2
Écart par rapport aux dépenses réalisées	-96,8	-100,9	-114,5	

Source : Projets de LPFP 2014-2018 à 2017-2021

Note 1 : Un écart négatif (positif) signifie un montant projeté supérieur (inférieur) à celui finalement réalisé.

Note 2 : Le projet de LPFP 2017-2021 ne renseigne pas de montants pour le fonds du rail et le fonds des routes pour l'année 2015.

Le tableau 40 présente les dépenses prévisionnelles du fonds des routes et du fonds du rail, renseignées pour chaque année dans les différents projets de loi. En plus de ces dépenses totales, les projets de loi renseignent des « dépenses ajustées », qui sont obtenues en soustrayant aux dépenses totales les dépenses non effectuées pour raisons de potentiels retards et aléas de chantiers. L'écart entre dépenses totales et dépenses ajustées peut ainsi être très important, comme en témoignent les chiffres du tableau 40. Il en ressort que les décotes appliquées aux dépenses totales pour obtenir les dépenses ajustées sont particulièrement importantes dans le cas du fonds des routes, pour lequel elles varient entre -30 % et -35 % sur la période 2017-2021.

Tableau 40 :

Fonds du rail et fonds des routes, dépenses totales et dépenses ajustées prévisionnelles du projet de LPFP 2017-2021 (millions d'euros et en %)

FONDS DES ROUTES	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses totales	177,2	317,4	347,2	358,2	351,0	343,2
Dépenses ajustées	177,2	222,2	232,6	232,9	228,2	223,1
Écart (millions d'euros)	0	-95	-115	-125	-123	-120
Écart (pourcents)	0 %	-30 %	-33 %	-35 %	-35 %	-35 %
FONDS DU RAIL	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses totales	508,2	554,7	525,1	510,7	546,5	627,2
Dépenses ajustées	508,2	514,7	452,2	441,7	452,3	514,3
Écart (millions d'euros)	0	-40	-73	-69	-94	-113
Écart (pourcents)	0 %	-7 %	-14 %	-14 %	-17 %	-18 %

Source : Projets de LPFP 2014-2018 à 2017-2021

Note 1 : Un écart négatif (positif) signifie un montant projeté supérieur (inférieur) à celui finalement réalisé.

Note 2 : Le projet de LPFP 2017-2021 ne renseigne pas de montants pour le fonds du rail et le fonds des routes pour l'année 2015.

À la lecture de ce qui précède, il paraît légitime de s'interroger sur la pertinence des dépenses totales pour les différents fonds spéciaux renseignées dans les projets de loi, alors que ceux-ci prévoient systématiquement des ajustements qui prennent en compte des retards et aléas de chantier potentiels. En outre, si des retards et aléas de chantier, qui constituent par définition des événements difficilement prévisibles, ont pu justifier l'évolution de dépenses réalisées, de tels ajustements sont difficilement quantifiables dans le cadre d'un exercice de projection, notamment lorsque ce dernier a trait à un horizon relativement éloigné (par exemple 2020 ou 2021). Il convient finalement de s'interroger sur la nature des montants dans les projections de formation brute de capital ou de transferts en capital de l'administration centrale tels qu'ils apparaissent dans les projets de budget. Si les montants se réfèrent à des dépenses totales (non ajustées), il pourrait en découler une surévaluation systématique des dépenses d'investissement prévues par l'administration centrale.

2.4.1.3. Décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle

Les dépenses des administrations publiques peuvent aussi être classées de manière fonctionnelle. Cette répartition des dépenses par classe fonctionnelle (CFAP) est instructive du fait qu'elle permet d'appréhender les domaines dans lesquels les administrations publiques interviennent.

Comparaison européenne

Le graphique 48 montre les dépenses en euros par habitant et en parité de pouvoir d'achat (ppa). Il permet au moins un début de comparaison des priorités nationales des gouvernements. Toutefois, certaines caractéristiques démographiques comme par exemple le pourcentage de jeunes ou des plus de 65 ans dans la population peuvent influencer le niveau de dépenses. Il en est de même des caractéristiques économiques telles que le taux de chômage, la proportion de personnes défavorisées, etc. De plus, dans certains secteurs tels que la santé, l'éducation ou les pensions, le secteur privé peut être amené à jouer un rôle plus important dans certains pays que dans d'autres et de ce fait influencer à la baisse le niveau des dépenses publiques de ce pays comparativement aux autres pays.

Le graphique indique que dans l'ensemble des pays considérés, les dépenses de protection sociale ont représenté la part la plus importante des dépenses des administrations publiques en 2015²²⁸. Leurs poids ont varié de 38 % en Belgique (6 904 euros par habitant) à 44 % au Luxembourg (11 100 euros en tenant compte des frontaliers²²⁹). Le poste relatif à la protection sociale est développé plus en détail ci-après.

Dans la zone euro et les pays limitrophes, la santé a représenté le deuxième poste le plus important (15 % en zone euro), suivi par les services généraux qui incluent le service de la dette (14 % en zone euro).

La situation observée au Luxembourg était différente. En effet, les affaires économiques et l'enseignement occupaient respectivement le deuxième (13 %) et le troisième (12 %) poste de dépenses en 2015. En matière d'enseignement, les dépenses s'élevaient à 3 521 euros par habitant et 2 690 euros si on tient compte des frontaliers (l'inclusion des frontaliers ne se justifiant cependant guère dans ce domaine). Au sein des affaires économiques, les transports constituaient 69 % des dépenses au Luxembourg (soit 8 % des dépenses totales), alors qu'au niveau de la zone euro ils ne représentaient que 42 % des dépenses (soit 3,9 % des dépenses totales).

228 Dernières données disponibles sur Eurostat en date du 30 octobre 2017.

229 Une analyse approfondie des données de l'IGSS serait nécessaire pour connaître le coût effectif des frontaliers dans les dépenses de protection sociale, même si en matière de chômage celui-ci doit être relativement faible. En effet, le Luxembourg ne paie que trois mois d'allocation, le reste étant pris en charge par le pays de résidence.