

N° 5900⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2009**

* * *

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

(10.11.2008)

TABLE DES MATIERES

1. Introduction.....	2
2. Les prévisions économiques pour 2009.....	2
2.1 Le contexte économique.....	2
2.2 Les prévisions économiques.....	3
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	7
3.1 Compte général 2007, budget 2008 et projet de budget 2009.....	8
3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat.....	10
3.3 Les passifs financiers de l'Etat.....	12
3.4 Les actifs financiers de l'Etat.....	19
3.5 Les garanties accordées par l'Etat.....	26
3.6 Conclusions.....	28
4. Commentaire du budget des recettes.....	28
4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95.....	28
4.2 L'évolution des recettes budgétaires.....	29
4.3 Estimations effectuées par la Cour.....	36
4.4 Conclusions.....	47
5. Commentaire du budget des dépenses.....	47
5.1 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: le déficit public.....	47
5.2 Le financement des régimes de pension.....	54
5.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: la dette publique consolidée de l'administration publique (2002-2007).....	56
5.4 La situation financière des administrations locales.....	58
5.5 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la légis- lation sur la comptabilité de l'Etat.....	68
6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat.....	79
6.1 La situation financière des fonds spéciaux.....	79
6.2 Le Fonds pour la loi de garantie.....	88
6.3 Les dépenses d'investissement.....	89
6.4 Conclusions.....	98

*

1. INTRODUCTION

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 13 octobre 2008. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre des Députés.

Aussi l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dispose-t-il que la Cour rend, à la demande de la Chambre des Députés, un avis sur les dispositions de la loi budgétaire et sur les propositions ou projets de loi concernant la comptabilité de l'Etat et celle des personnes morales de droit public. La Cour des comptes peut en outre être consultée par la Chambre des Députés sur les propositions ou projets de loi ayant une incidence financière significative pour le Trésor public.

Le présent avis de la Cour des comptes sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat.

L'analyse du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009 n'est pas chose aisée en pleine crise financière avec des répercussions encore mal connues quant à leur intensité et durée sur l'économie réelle. Il est cependant un fait que l'actuelle crise aura des conséquences pour le budget de l'Etat et ce déjà à partir de l'exercice en cours.

Selon la Cour, les prévisions de croissance servant à l'établissement du projet de budget ne sont plus d'actualité mais devront de toute vraisemblance être revues à la baisse. S'il a été tablé sur une hausse du PIB de 3% en 2009, le Fonds monétaire international a présenté de nouvelles perspectives de croissance en octobre de cette année pronostiquant une hausse du PIB de seulement 1,8% pour le Luxembourg en 2009. Début novembre, la Commission européenne a prévu une hausse de seulement 1,2%.

Il appert dès aujourd'hui que le niveau de recettes tel que prévu au projet de budget ne pourra pas être atteint. Pour une analyse plus détaillée, il est renvoyé au chapitre 4 ayant trait au commentaire du budget des recettes. Dès lors se pose la question si, au niveau des dépenses, le budget 2009 pourra être exécuté tel que prévu. C'est pourquoi la Cour insiste à ce que l'évolution des recettes escomptées pour 2009 fassent l'objet d'un suivi permanent pour permettre de prendre rapidement les mesures qui s'imposeraient en cas de déchet de recettes important et ce, si nécessaire, sur base d'une étroite concertation entre les partenaires sociaux.

Outre les répercussions de la crise financière sur les recettes de l'Etat, la Cour a examiné dans le présent avis les conséquences du soutien financier de l'Etat aux banques Fortis et Dexia au niveau de la dette de l'Etat.

La Cour s'est penchée également sur la viabilité à moyen et long terme des finances publiques, notamment en ce qui concerne le système de pension.

*

2. LES PREVISIONS ECONOMIQUES POUR 2009

2.1 Le contexte économique

L'analyse du projet de budget 2009 se fait en référence aux conclusions du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 et à la lumière de la crise financière qui a éclaté au grand jour en Europe au début du troisième trimestre 2008.

En fin d'année 2005, le Gouvernement s'est réuni avec les partenaires sociaux pour établir un diagnostic de la santé des finances publiques. En effet, il a été constaté que la situation financière de l'administration publique s'est progressivement dégradée au cours des années 2000 à 2005. Le déficit est devenu persistant au cours de cette même période. L'objectif poursuivi par le Comité de Coordination tripartite a été de rétablir la situation financière au bout d'une période allant de 2006 à 2009.

L'impact de la crise des „subprime“ avait causé, jusqu'à récente date, des dégâts limités sur le continent européen (ex. la nationalisation de la banque britannique Northern Rock en date du 17 février

2008). Il a été généralement estimé que les banques européennes étaient plus saines que leurs consœurs américaines. Or, en l'espace d'un mois, un véritable tsunami s'est abattu sur les places financières de l'Europe. Le tout s'est accéléré avec la mise en faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en date du 15 septembre 2008.

Fin septembre 2008, la crise financière s'est propagée à toute vitesse à travers l'Europe. Ainsi, la banque Fortis, durement touchée, a été renflouée une première fois par les autorités belges, luxembourgeoises et néerlandaises (28 septembre 2008). Deux jours après, c'est une action concertée des gouvernements belge, français et luxembourgeois pour venir en aide au groupe bancaire DEXIA. En date du 5 octobre 2008, BNP Paribas reprend finalement le groupe Fortis pour un montant de 14,7 milliards d'euros.

Confrontés à cette situation, les Etats-Unis et l'Union européenne ont voulu réagir. Ainsi les ministres des Finances des sept pays dits les plus industrialisés se sont réunis le 10 octobre 2008 à Washington. L'Union européenne (les gouvernements de la zone euro, auxquels s'est joint le gouvernement britannique) a adopté le 12 octobre un plan pour agir de manière coordonnée contre cette crise globale. Le plan européen englobe trois types d'intervention possibles:

1re possibilité: récupérer les actifs douteux d'une banque, les remplacer par des liquidités, puis tenter de revendre ces actifs dits „toxiques“;

2e option: prendre des participations dans une banque en lui versant du cash. Cette entrée d'un Etat dans le capital d'un établissement se veut, en principe, temporaire avec l'espoir de revendre la participation avec une plus-value.

3e voie: garantir les prêts entre les banques afin d'assurer au prêteur qu'il récupérera, quoi qu'il arrive, son argent. C'est le principe de la caution. Ce dispositif ne coûtera rien tant qu'un emprunteur ne fait pas défaut.

Le G20 se réunira le 15 novembre 2008 pour discuter de la réforme du système financier international.

Il appert que la crise financière a désormais touché l'économie réelle. Ainsi le FMI et la Commission européenne confirment que l'économie mondiale décélère. Certains pays, comme la Grande-Bretagne par exemple, ont clairement affirmé qu'ils entreront en récession en 2009. Il semble qu'aucun pays ne soit à l'abri du ralentissement voire d'une récession économique.

Face aux répercussions de la crise financière sur l'emploi dans le secteur bancaire, les partenaires sociaux et le Gouvernement se sont réunis une première fois en date du 28 octobre 2008. Comme une des préoccupations des parties engagées a été celle de suivre de près l'évolution de la situation d'emploi dans ce secteur, il a été décidé de mettre en place un groupe de travail placé sous la présidence du ministre du Travail. A noter qu'il a été décidé également qu'une rencontre tripartite aura lieu au niveau du secteur sidérurgique d'ici la fin de l'année.

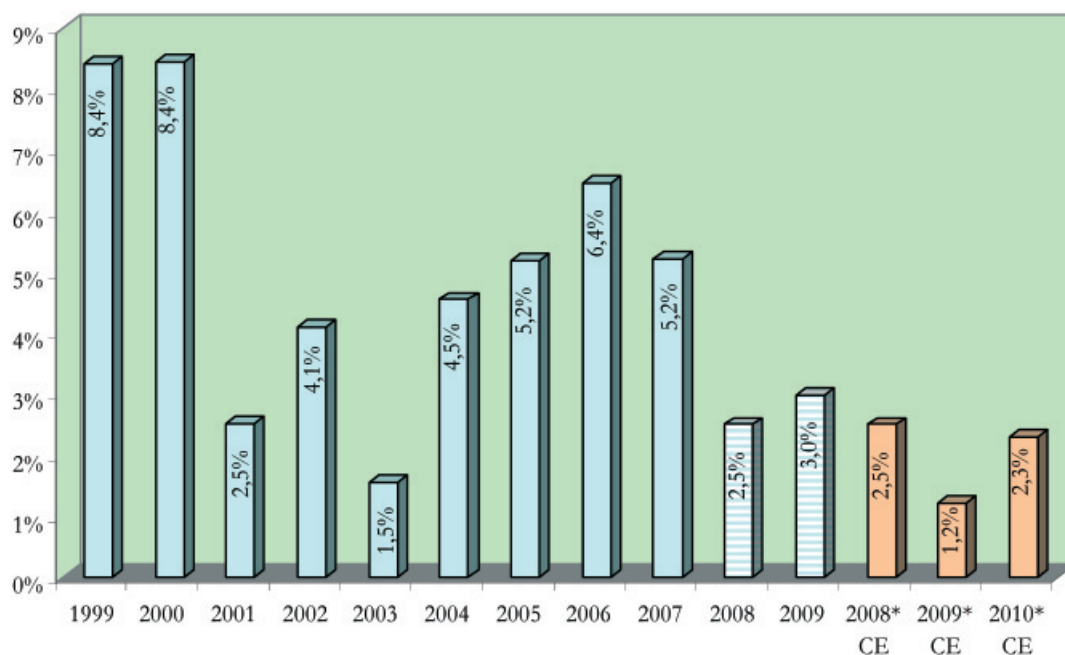
C'est donc dans un contexte économique particulièrement incertain que le projet de budget pour l'exercice 2009 a été élaboré et finalement présenté en date du 1er octobre 2008 au sein de la Chambre des Députés. Force est de constater que les données qui servaient comme point de départ à l'élaboration du projet de budget 2009 doivent être appréciées, voire revues, en fonction des récentes évolutions et de celles à venir.

2.2 Les prévisions économiques

2.2.1 Evolution du produit intérieur brut

Le graphique suivant retrace l'évolution du PIB pour la période de 1999 à 2010. Il échet de constater que le PIB connaîtra une chute significative en 2009 par rapport aux années précédentes.

Graphique 1: Evolution de la croissance économique



Source chiffres: Statec (octobre 2008), projet de budget 2009, Commission européenne (2008*, 2009*, 2010*: 3 novembre 2008); graphique: Cour des comptes

Le projet de budget 2009 avait initialement tablé sur une progression du PIB en volume de 2,5% en 2008 et de 3,0% en 2009. Or, ces projections de croissance doivent être sensiblement revues à la baisse. La prochaine note de conjoncture du Statec est annoncée pour le 3 décembre 2008 de sorte qu'il n'existe pas de projection nationale pour le moment.

En date du 3 novembre 2008, la Commission européenne a publié ses prévisions de croissance d'automne pour 2008-2010 en constatant que la croissance deviendra presque nulle dans l'Union européenne et dans la zone euro.

„Le PIB devrait diminuer au troisième trimestre de 2008 à la fois dans l'Union européenne et dans la zone euro étant donné la conjoncture extérieure et compte tenu d'une nouvelle dégradation des chiffres réels et des analyses économiques ces derniers mois. De plus, les perspectives restent moroses puisque plusieurs économies européennes sont en récession ou qu'elles en sont proches“ écrit la Commission.

Pour le Luxembourg, la Commission confirme les chiffres du Gouvernement pour 2008 en tablant sur un PIB de 2,5%. En revanche, les prévisions de croissance se dégradent sensiblement en 2009. En effet, le PIB prévu pour 2009 serait de 1,2% et donc largement en dessous de celui retenu par le Gouvernement dans son projet de budget 2009. Pour 2010, la Commission envisage un PIB qui serait de l'ordre de 2,3%, et ce dans l'hypothèse d'un maintien de la politique actuelle.

La Commission précise encore que ces prévisions s'inscrivent dans un contexte incertain et qu'il existe de nombreux risques baissiers. A priori, le secteur financier au Luxembourg n'est pas plus exposé que celui des autres pays. Cependant, la taille du pays et le caractère exogène de la place financière rendent le Luxembourg plus exposé et plus vulnérable. Selon la Commission, cette évaluation présente un haut degré d'incertitude et ceci est d'autant plus vrai pour les prévisions concernant le Luxembourg.

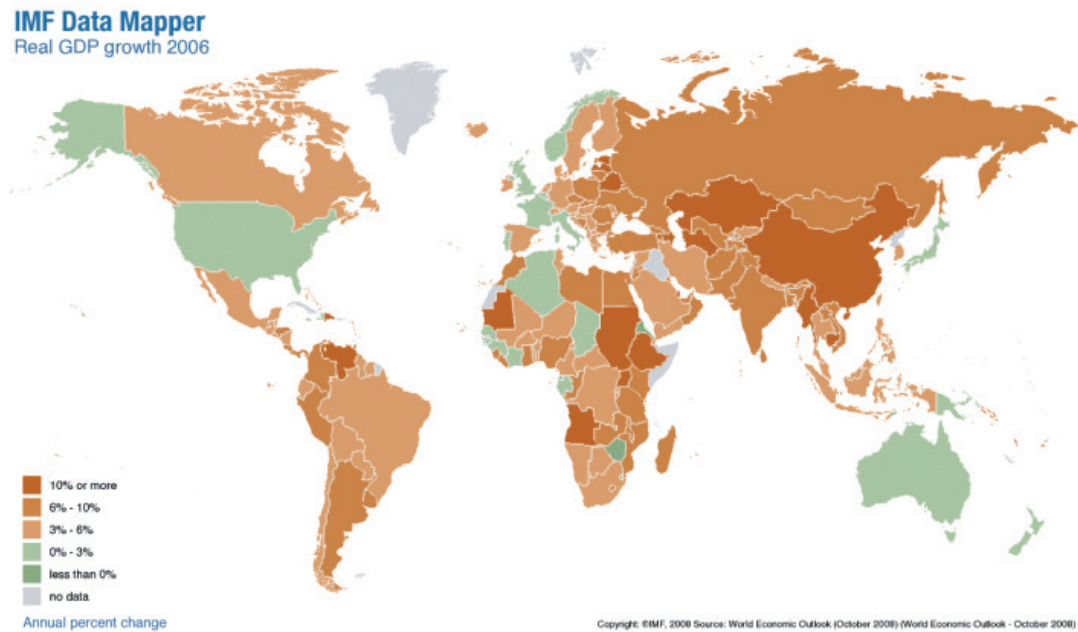
Dans ses „Perspectives de l'économie mondiale“ d'octobre 2008, le Fonds Monétaire International („FMI“) avait encore indiqué pour le Luxembourg une progression du PIB en volume de 2,3% en 2008 et de 1,8% en 2009. A noter que ces prévisions sont à appréhender avec beaucoup de prudence, constat partagé d'ailleurs par la Commission européenne. Le FMI a ainsi résumé la situation de la façon suivante: „l'économie mondiale s'engage dans une récession majeure face à la crise la plus grave sur les marchés financiers arrivés à maturité depuis les années 30. Un ralentissement sensible de la croissance

mondiale est prévu en 2008 et un léger redressement n'apparaîtrait que plus tard en 2009. L'inflation est élevée sous l'effet de la montée en flèche des cours des produits de base, mais elle devrait ralentir. La situation est exceptionnellement incertaine et risque sérieusement de se dégrader. Dans l'immédiat, il s'agit de stabiliser la situation financière, tout en gérant prudemment les économies pendant une période de ralentissement et en maîtrisant l'inflation“.

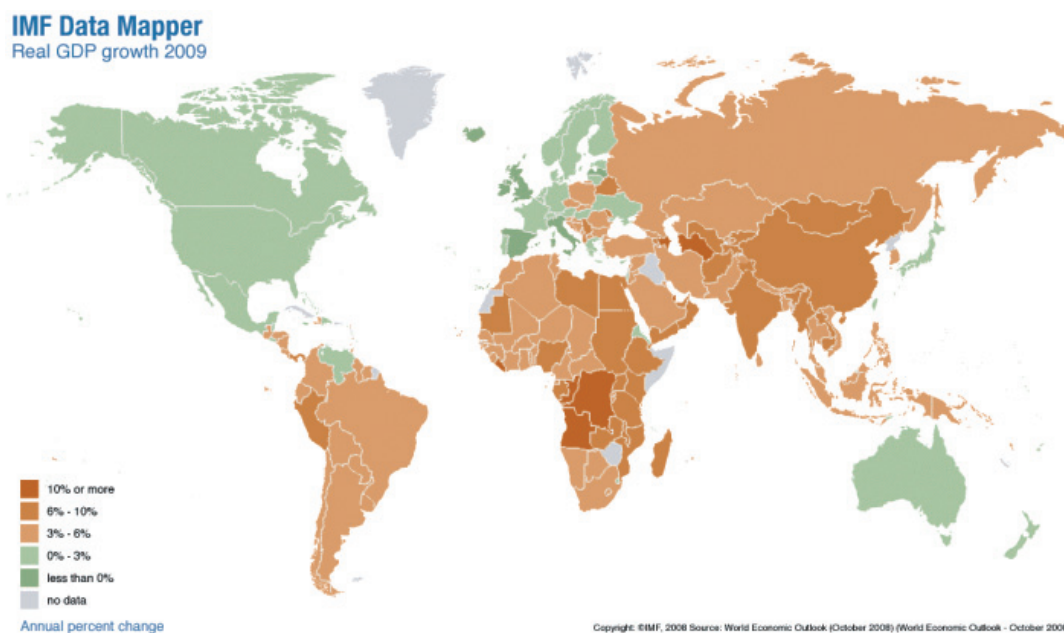
En date du 6 novembre 2008, le FMI a présenté une actualisation de ses Perspectives de l'économie mondiale en annonçant une contraction historique des PIB des pays développés. D'après le FMI, ces pays devraient connaître en 2009 la première contraction (-0,3%) de leur produit intérieur brut depuis 1945 et il est estimé que la croissance mondiale ne va pas dépasser 2,2%. Il y a un mois encore, le FMI prévoyait 0,5% de croissance dans les pays développés et 3% dans le monde pour l'année 2009.

Le refroidissement de l'économie mondiale peut être illustré par les graphiques suivants montrant, par pays, les croissances des PIB constatées, respectivement estimées, par le FMI pour les années 2006 et 2009.

Graphique 2: Croissance du PIB en volume 2006

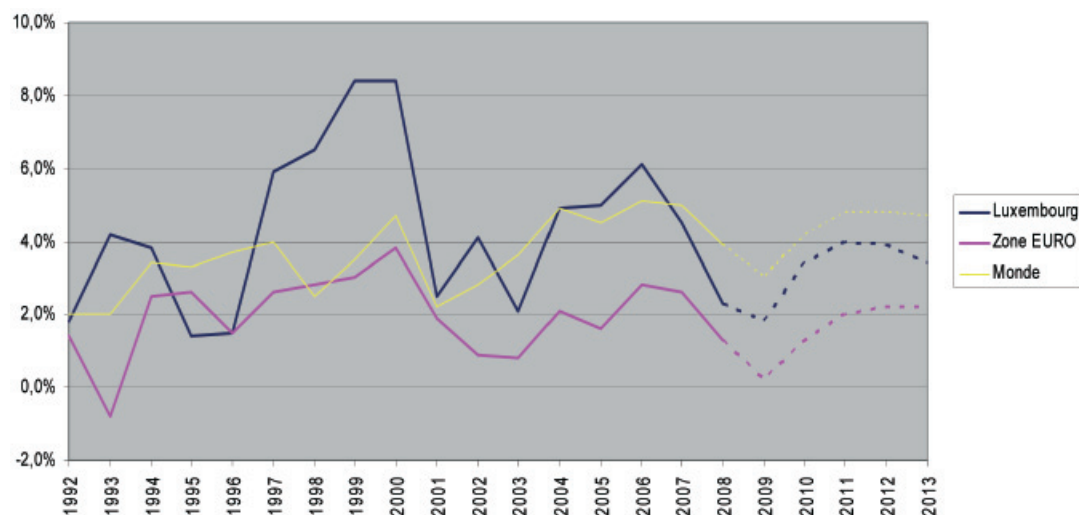


Graphique 3: Croissance du PIB en volume 2009



L'estimation du FMI concernant la croissance du PIB au Luxembourg par rapport à la zone euro et par rapport au monde est illustrée par le diagramme suivant:

Graphique 4: Evolution de la croissance du PIB en volume

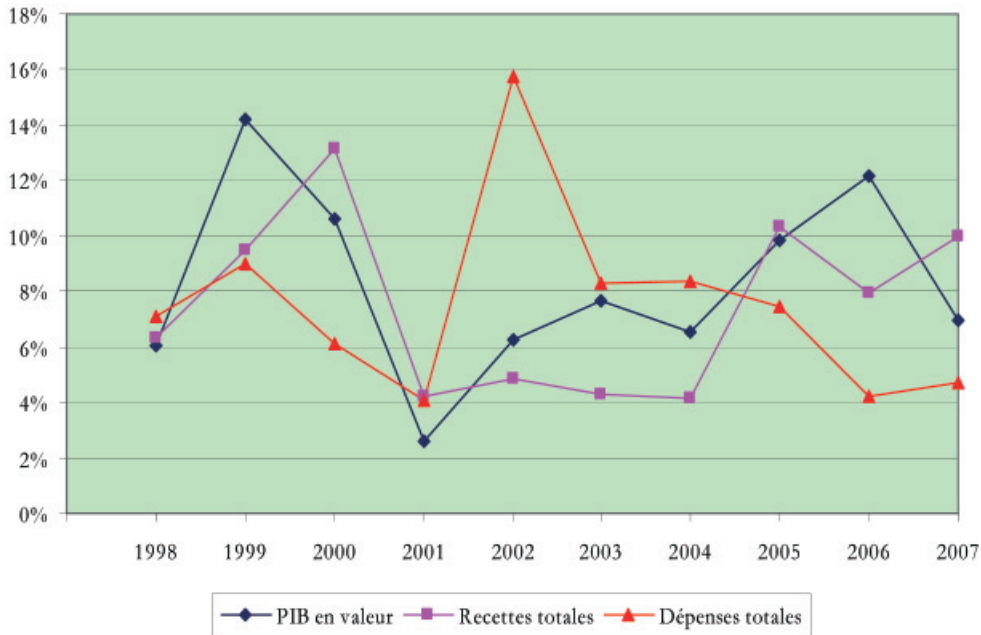


Source chiffres: FMI (octobre 2008); graphique: Cour des comptes

2.2.2 Evolution des dépenses et des recettes de l'administration publique par rapport au PIB

Le graphique suivant montre, sur une période allant de 1998 à 2007, l'évolution des dépenses et des recettes de l'administration publique (total consolidé) par rapport à celle du PIB en valeur. A souligner que le PIB en valeur reproduit dans le présent avis correspond à celui qui a été publié dans le projet de budget 2009.

Graphique 5: Evolution des dépenses et des recettes de l'administration publique par rapport à celle du PIB en valeur



Source chiffres: Statec (octobre 2008); graphique: Cour des comptes

Les constats suivants se dégagent du graphique ci-dessus:

De 2002 à 2004, la croissance des dépenses de l'administration publique était plus importante que celle du PIB et des recettes. Or, cette tendance s'est inversée à partir de 2005. L'année 2005 se caractérise par une reprise de la conjoncture qui se traduit par une évolution favorable du PIB et une nette croissance du côté des recettes. A souligner que l'évolution des dépenses a été plafonnée dès 2003. Au moment des décisions du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006, la croissance des dépenses a été une des plus basses si l'on prend en considération la période de 1998 à 2007.

*

3. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il s'avère indispensable 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, à côté de l'instantané livré par la comptabilité budgétaire, la situation financière du Trésor public, les avoirs et l'encours des fonds spéciaux de l'Etat, le degré d'endettement, les placements de fonds opérés par l'Etat, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat.

Cette situation financière doit être vue à la lumière des plans de sauvetage pour les groupes bancaires Fortis et Dexia auxquels a participé le gouvernement luxembourgeois.

En ce qui concerne le groupe Fortis, l'Etat luxembourgeois s'engage à payer 2,4 milliards d'euros et obtient, à la suite de la reprise des parties belge et luxembourgeoise du groupe Fortis par BNP Paribas, une contrepartie de 33,3% des actions de Fortis Banque Luxembourg, des participations dans BNP Paribas pour 800 millions d'euros (1,1%), ainsi que les participations détenues par Fortis Banque Luxembourg dans la Société de la Bourse de Luxembourg et dans la société Paul Wurth S.A.

Pour ce qui est du groupe Dexia, le gouvernement luxembourgeois investit 376 millions d'euros sous la forme d'obligations convertibles et obtient environ 20% des actions de Dexia BIL S.A., les participations de Dexia BIL dans la société Luxair, ainsi qu'un droit de préemption pour les participa-

tions de Dexia BIL dans la Société de la Bourse de Luxembourg. De plus, le gouvernement luxembourgeois est autorisé à octroyer une garantie pour les nouveaux financements du groupe Dexia pour une valeur maximale de 4,5 milliards d'euros¹.

3.1 Compte général 2007, budget 2008 et projet de budget 2009

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 4%. Au cours de l'année 2007, les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la hausse pour atteindre 5% (note de conjoncture No 3-2007 du Statec). Suivant les informations statistiques les plus récentes (statnews No 47/2008 du Statec du 13 octobre 2008), l'économie a connu en 2007 une croissance en volume du PIB encore légèrement supérieure (5,2%). Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2007 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2007:

Tableau 6: Budget et compte général 2007

	Budget définitif 2007	Compte général 2007	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	7.760.972.242	8.657.181.536	896.209.294	+ 11,55
– en capital	80.698.900	78.565.557	-2.133.343	- 2,64
Total recettes (1)	7.841.671.142	8.735.747.093	894.075.951	+ 11,40
Dépenses				
– courantes	7.239.613.064	7.289.610.547	49.997.483	+ 0,69
– en capital	789.860.164	1.444.550.219	654.690.055	+ 82,89
Total dépenses (2)	8.029.473.228	8.734.160.766	704.687.538	+ 8,78
Excédent de recettes (1) - (2)	-187.802.086	1.586.327	189.388.413	

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

La différence entre les recettes attendues (7.842 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (8.736 millions d'euros) s'explique par des plus-values de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 577,39 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et de 284,36 millions d'euros pour les impôts directs.

Les dépenses du compte général provisoire de 2007 prennent déjà en considération les propositions gouvernementales relatives à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007, d'après lesquelles 450 millions d'euros seront affectés par le biais des dépenses en capital à neuf fonds spéciaux. Si l'on compare les dépenses prévues (8.029 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (8.734 millions d'euros), la différence observée résulte notamment de la majoration des dépenses relatives aux dotations de fonds de réserve (+609,70 millions d'euros), aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+53,62 millions d'euros) et à l'alimentation du Fonds de la dette publique (+50 millions d'euros).

Par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2006, celui de l'exercice 2007 se présente de la façon suivante:

¹ Règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia.

Tableau 7: Comptes généraux 2006 et 2007

	Compte 2006	Compte 2007	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	7.890.811.919	8.657.181.536	766.369.617	+9,71
– en capital	501.139.151	78.565.557	-422.573.594	-84,32
Total des recettes (1)	8.391.951.070	8.735.747.093	343.796.023	+4,10
Dépenses				
– courantes	7.090.113.311	7.289.610.547	199.497.236	+2,81
– en capital	1.290.075.651	1.444.550.219	154.474.568	+11,97
Total des dépenses (2)	8.380.188.962	8.734.160.766	353.971.804	+4,22
Excédent de recettes (1) - (2)	11.762.108	1.586.327	-10.175.781	

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

La progression des dépenses de l'Etat provient notamment de l'accroissement des dotations de fonds de réserve (+274,71 millions d'euros), de l'augmentation des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+96,13 millions d'euros), des salaires et charges sociales (+71,16 millions d'euros) et des transferts de revenus à l'administration centrale (+46,71 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2007 se solde par un excédent de recettes de 1,59 million d'euros (après affectation de 450 millions d'euros à neuf fonds spéciaux), alors que l'exercice 2006 présentait un excédent de recettes de l'ordre de 11,76 millions d'euros.

Tout comme pour le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 qui avait prévu que, par rapport au budget définitif 2007, les recettes courantes projetées pour 2008 accuseraient une progression de 7,66%, soit quelque 594 millions d'euros en valeur, les prévisions relatives à l'exercice 2009 vont dans un même sens. En effet, il est misé sur une hausse des recettes courantes de quelque 613 millions d'euros, ce qui revient à une progression de 7,34% par rapport à 2008. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2008 et 2009.

Tableau 8: Budget 2008 et projet de budget 2009

	Budget définitif 2008	Projet de budget 2009	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	8.355.401.373	8.968.710.886	613.309.513	+7,34
– en capital	82.553.100	88.231.160	5.678.060	+6,88
Total des recettes (1)	8.437.954.473	9.056.942.046	618.987.573	+7,34
Dépenses				
– courantes	7.631.327.550	8.107.136.341	475.808.791	+6,23
– en capital	827.194.689	936.640.152	109.445.463	+13,23
Total des dépenses (2)	8.458.522.239	9.043.776.493	585.254.254	+6,92
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-20.567.766	13.165.553	33.733.319	

Source: projet de budget 2009

Les recettes et les dépenses prévues pour 2009 font l'objet d'un examen détaillé aux chapitres 4 et 5 du présent avis.

3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat

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 2008 se présente de la manière suivante:

Tableau 9: Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2008)

ACTIF	30.9.2007	30.9.2008	en % du total	Variation 2007/08 en EUR	Variation 2007/08 en %
1 Actif circulant	2.530.540.533	2.846.488.615	49%	315.948.082	12%
1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires	222.179.757	220.777.064	4%	-1.402.693	-1%
1.2 Trésorerie de l'Etat – placements (dépôts à terme, portefeuille obligataire, EMTN, ...)	2.257.544.925	2.570.869.300	44%	313.324.375	14%
1.3 Créances (recettes liquidées non encore perçues)	50.815.851	54.842.251	1%	4.026.400	8%
2 Actif immobilisé	1.634.118.760	1.830.425.702	32%	196.306.942	12%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (partici- pations de l'Etat, autres dépôts)	1.633.734.439	1.830.041.431	32%	196.306.992	12%
2.2 Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires	384.321	384.271	0%	-50	0%
3 Avoirs de l'Etat sur CCP	935.312.309	1.118.894.509	19%	183.582.200	20%
3.1 Trésorerie de l'Etat	509.289.608	673.850.382	12%	164.560.774	32%
3.2 Administrations fiscales	370.469.142	373.484.288	6%	3.015.146	1%
3.3 Comptables extraordinaires	30.946.767	23.573.975	0%	-7.372.792	-24%
3.4 Services de l'Etat à Gestion Séparée (SEGS)	24.606.792	47.985.864	1%	23.379.072	95%
Total Actifs financiers	5.099.971.602	5.795.808.826	100%	695.837.224	14%

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008

<i>PASSIF</i>	<i>30.9.2007</i>	<i>30.9.2008</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2007/08 en EUR</i>	<i>Variation 2007/08 en %</i>
1 Passif circulant	2.530.540.533	2.846.488.615	49%	315.948.082	12%
1.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	1.341.695.642	1.531.506.549	26%	189.810.907	14%
1.1.1 Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.461.303.646	2.013.654.434	35%	552.350.788	38%
1.1.2 Fonds nécessaires au rem- boursement des titres de dette émis par l'Etat	-588.830.087	-791.171.345	-14%	-202.341.258	34%
1.1.3 Solde opérationnel	469.222.083	309.023.460	5%	-160.198.623	-34%
1.2 Fonds de Tiers	1.188.844.891	1.314.982.066	23%	126.137.175	11%
1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	434.636.699	343.006.184	6%	-91.630.515	-21%
1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat	754.208.192	971.975.882	17%	217.767.690	29%
2 Passif immobilisé	1.634.118.760	1.830.425.702	32%	196.306.942	12%
2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	1.633.734.439	1.830.041.431	32%	196.306.992	12%
2.2 Fonds de Tiers (= dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires)	384.321	384.271	0%	-50	0%
3 Avoir du fonds de couverture des avoirs sur CCP	935.312.309	1.118.894.509	19%	183.582.200	20%
3.1 Fonds de Tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	891.260.799	1.070.518.087	18%	179.257.288	20%
3.2 Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	44.051.510	48.376.422	1%	4.324.912	10%
Total Passifs financiers	5.099.971.602	5.795.808.826	100%	695.837.224	14%

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008

La Trésorerie de l'Etat a regroupé les différents postes du bilan en trois catégories permettant de rapprocher les différents comptes de passif (ressources) de leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan.

Une analyse du bilan financier fait ressortir que la somme bilantaire a augmenté de quelque 696 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2007 au 30 septembre 2008. Cette progression résulte principalement de la hausse des avoirs des fonds spéciaux, des titres de dette émis et des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat.

Au 30 septembre 2008, les avoirs des fonds spéciaux tiennent déjà compte de l'affectation du résultat du compte général 2006 (240 millions d'euros) prévue au projet de loi 5789 ainsi que d'un emprunt de 200 millions d'euros contracté par l'Etat au profit du Fonds des routes et du Fonds du rail en février 2008.

Au niveau des actifs financiers acquis par dépense budgétaire (contrepartie des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat), la Trésorerie a enregistré l'augmentation de la participation

de l'Etat dans le capital de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI) pour un montant de 201 millions d'euros.

Le solde opérationnel, par contre, a constamment diminué au cours des derniers exercices et se compose de la manière suivante:

	30.9.2006	30.9.2007	30.9.2008
Réserve budgétaire ² suivant compte général	-464.287.170	-212.525.062	-938.735
Solde des opérations de l'exercice en cours	983.016.917	682.011.772	310.211.313
Ordonnances provisoires	-744.534	-148.925	-115.930
Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	-100.072	-115.702	-133.188
Total	517.885.141	469.222.083	309.023.460

Source: Trésorerie de l'Etat

Au 30 septembre 2008, la réserve budgétaire (-0,94 million d'euros) tient compte de l'excédent de recettes de 451,59 millions d'euros du compte général provisoire de l'exercice 2007. Dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009, le Gouvernement propose cependant d'affecter 450 millions d'euros du résultat excédentaire de 2007 au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat (projet de loi séparé à déposer). L'affectation du résultat excédentaire de l'exercice 2007 portera la réserve budgétaire à -450,94 millions d'euros et ramènera le solde opérationnel à -140,98 millions d'euros.

De plus, il faut noter que le Gouvernement s'est engagé à investir 376 millions d'euros provenant de la Trésorerie de l'Etat pour la recapitalisation de la banque Dexia BIL.

Il reste à préciser que l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) est tenue en vertu de l'article 31 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services financiers postaux de déposer auprès de la Trésorerie de l'Etat les fonds disponibles sur les CCP ouverts au nom de l'Etat. En contrepartie de son dépôt non rémunéré auprès du Trésor, l'EPT a une créance sur l'Etat qui varie en fonction des avoirs de l'Etat sur CCP.

Les avoirs de l'Etat sur CCP ne doivent pas être considérés comme actif circulant vu qu'ils donnent nécessairement lieu à un dépôt auprès d'une autre institution financière. Ainsi les avoirs sur CCP ne constituent qu'un chiffre comptable contrebalancé par les avoirs du Fonds de couverture des avoirs sur CCP (dette envers l'EPT) au passif du bilan financier de l'Etat.

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les principales rubriques du bilan financier à savoir: les fonds spéciaux de l'Etat, la dette publique, les placements et les participations de l'Etat.

3.3 Les passifs financiers de l'Etat

3.3.1 Les fonds spéciaux de l'Etat

La situation des fonds spéciaux de l'Etat représente un élément indispensable pour évaluer correctement la capacité financière de l'Etat. Actuellement, il existe 31 fonds spéciaux de l'Etat.

Il ressort du tableau ci-dessous que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2008 à 2.014 millions d'euros. Ce montant comprend les 240 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2006 (projet de loi 5789 relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006), mais il ne comprend pas encore les 450 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2007 (proposition du Gouvernement relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007).

² 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

Tableau 10: Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2008

<i>Dénomination</i>	<i>Avoirs (en €)</i>
Fonds de la coopération au développement	50.842.213,61
Fonds d'équipement militaire	89.033.866,56
Fonds pour les monuments historiques	21.145.230,35
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	83.348.123,64
Fonds de pension	418.168.247,12
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	331.519,97
Fonds cynégétique	650.589,89
Fonds pour la gestion de l'eau	63.223.218,11
Fonds des eaux frontalières	1.133.872,04
Fonds d'équipement sportif national	37.414.979,86
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	149.738.631,92
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	408.713,56
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	35.082.157,86
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	175.320.514,37
Fonds de la chasse	59.705,02
Fonds pour la protection de l'environnement	59.050.003,81
Fonds pour l'emploi	76.367.581,71
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	24.687.755,50
Fonds d'investissements publics administratifs	56.828.540,61
Fonds d'investissements publics scolaires	118.037.528,06
Fonds des routes	23.039.765,48
Fonds du rail	174.613.302,30
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.915.765,78
Fonds pour la loi de garantie	79.620.021,69
Fonds pour la promotion touristique	4.197.280,78
Fonds pour la réforme communale	1.973,38
Fonds social culturel	2.738,80
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	133.723.711,14
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	24.651.165,82
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>2.140.667,35</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé par la Trésorerie</i>	<i>48.159.575,82</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2008 (sans prise en compte des plus-values de l'exercice 2007)	2.013.654.434,68
<i>Plus-values exercice 2007 non encore portées en recette</i>	<i>450.000.000,00</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2008 (avec prise en compte des plus-values de l'exercice 2007)	2.463.654.434,68

Source: Trésorerie de l'Etat

Par rapport à la situation au 30 septembre 2007, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 1,46 milliard d'euros, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont augmenté de 552,35 mil-

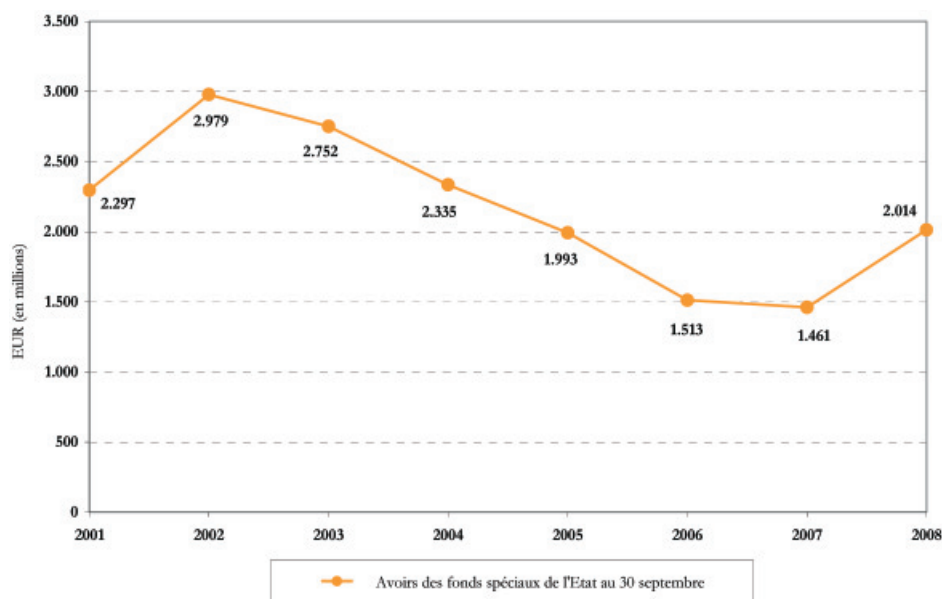
lions d'euros (37,80%). Entre 2006 et 2008, cette croissance a été moins importante, se chiffrant à 500,72 millions d'euros (33,10%). Le tableau et le graphique suivants illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date-clé du 30 septembre de chaque année.

Tableau 11: Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

Année	Avoirs (en €)	Variation (en €)	Variation (en %)
2001	2.297.272.087	–	–
2002	2.978.606.871	681.334.784	29,66
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.711	-14,64
2006	1.512.937.189	-480.435.224	-24,10
2007	1.461.303.646	-51.633.543	-3,41
2008	2.013.654.435	552.350.789	37,80

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

Graphique 12: Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

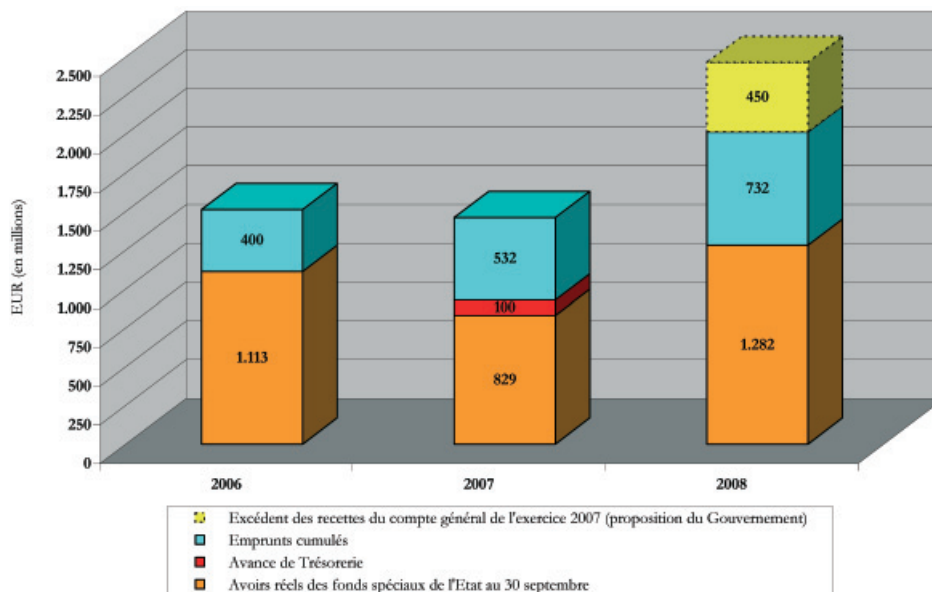


Source chiffres: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Après une période de diminution substantielle et continue des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat entre 2002 et 2007, une augmentation significative est à constater en 2008. Ce redressement s'explique essentiellement par la prise en compte des alimentations supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de 2006 et par la situation financière améliorée du Fonds de pension, dont les avoirs se chiffraient à seulement 73,53 millions d'euros au 30 septembre 2007. En effet, l'accroissement des avoirs du Fonds de pension résulte de la comptabilisation des alimentations budgétaires relatives à deux exercices (311,28 millions d'euros en 2007 et 343,50 millions d'euros en 2008) pendant la période sous revue.

Afin de mieux comprendre la situation actuelle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour a décomposé ces avoirs en tenant compte des emprunts émis au profit de certains fonds spéciaux et de l'affectation projetée des plus-values de recettes du résultat du compte général de 2007. Le graphique ci-après illustre cette situation.

Graphique 13: Avoirs décomposés des fonds spéciaux au 30 septembre



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

Au cours de l'exercice 2006, des emprunts pour un montant global de 400 millions d'euros ont été émis pour le financement des investissements programmés par deux fonds spéciaux. Ces emprunts ont été répartis à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail. Pour l'exercice 2007, un emprunt exceptionnel de 132 millions a été émis dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de certains terrains et immeubles. Au mois de février 2008, un emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros a été émis, dont 100 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail et 100 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes. Cet emprunt sert également à régulariser l'avance de 100 millions d'euros de la Trésorerie de l'Etat au profit du Fonds des routes en 2007.

Les avoirs rectifiés (hors emprunts, avances de trésorerie et excédents de recettes) des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2008 à 1.282 millions d'euros par rapport à 829 millions d'euros en 2007. Il s'agit d'une augmentation de 453 millions d'euros ou bien de 54,64%. Entre 2006 et 2008, cette croissance a été nettement moins importante, se chiffrant à 169 millions d'euros (15,18%).

3.3.2 La dette publique

Un autre élément important, qui doit faire partie intégrante de l'analyse de la situation financière de l'Etat, est l'endettement public. Dans un premier temps, il s'agit de retracer la composition, l'envergure et la couverture de la dette publique actuelle telles qu'elles sont connues au début du mois d'octobre 2008. Ensuite, une projection de la dette prévisionnelle sera faite en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur, notamment en mettant l'accent sur l'effet qu'engendrera l'intervention du Gouvernement dans le contexte de la crise financière.

3.3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2008, date de la plus récente actualisation officielle de la part de la Trésorerie de l'Etat, le montant total de la **dette publique** s'est élevé à 791,17 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Le paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique (à l'exception des bons du Trésor émis en faveur du BCF³ et CDCF⁴ dont le paiement se fait à charge du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto). L'encours des bons du Trésor au 30 septembre 2008 se chiffre à 59,17 millions d'euros.

3 Bio Carbon Fund

4 Community Development Carbon Fund

Pour ce qui est des emprunts, le Gouvernement a contracté en 2006 deux emprunts portant chacun sur 200 millions d'euros et en 2007 un emprunt d'une valeur de 132 millions d'euros pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire. En février 2008, le Gouvernement a eu recours à un nouveau emprunt bancaire d'un montant de 200 millions d'euros pour le financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes. Au 30 septembre 2008, l'encours de la dette de l'Etat, constituée exclusivement d'emprunts, se chiffre à 732 millions d'euros.

La dette de l'Etat présente au 30 septembre 2008 les caractéristiques suivantes:

Taux moyen pondéré	4,12%
Durée de vie résiduelle	9 ans et 351 jours
Ratio dette/PIB	1,93%
Dette par tête d'habitant	1.593 euros

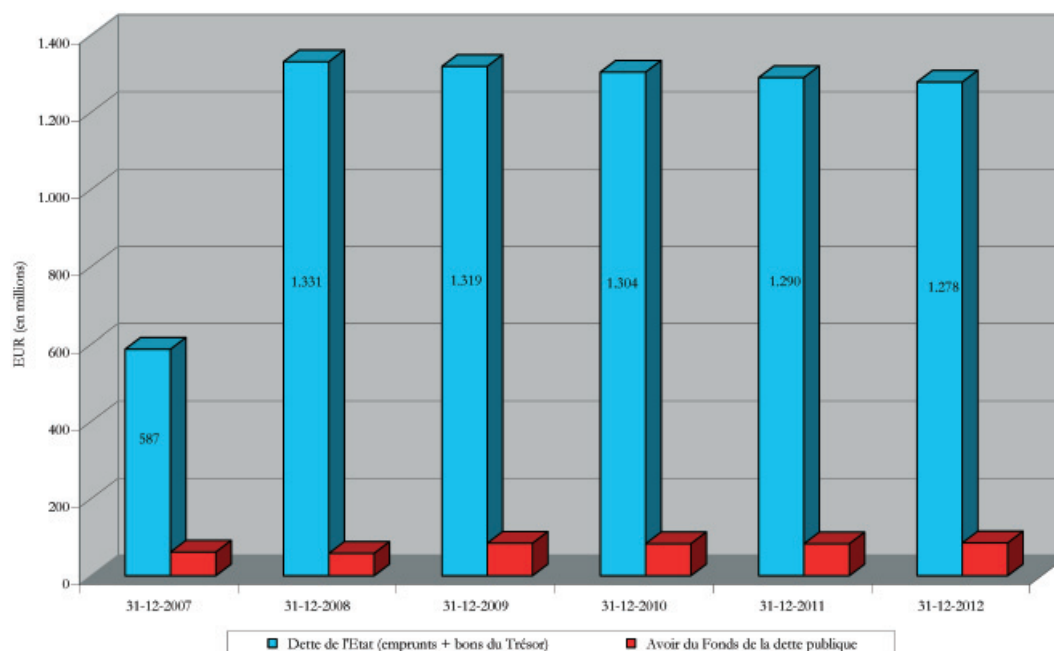
En réaction à la crise financière et plus particulièrement pour financer l'aide accordée à la Fortis Banque Luxembourg, le Gouvernement a contracté au début du mois d'octobre 2008 deux nouveaux emprunts pour un montant total de 500 millions d'euros (en vertu des autorisations d'emprunt de 200 millions d'euros accordées pour le Fonds des routes et le Fonds du rail (loi budgétaire 2008) et de 300 millions d'euros pour couvrir le déficit budgétaire (loi budgétaire 2006)).

En ce qui concerne le **Fonds de la dette publique**, ses avoirs s'élèvent à 83,35 millions d'euros au 30 septembre 2008. Il s'ensuit qu'à cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 10,53%.

Le budget voté pour l'exercice 2008 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 39 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 42 millions d'euros. Ainsi, l'alimentation du Fonds pour 2008 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. En prenant en considération la dette actuelle, la situation inverse se présente pour 2009. En effet, les dotations au profit du Fonds de la dette publique inscrites au projet de budget pour l'exercice 2009 (93,06 millions d'euros) dépassent nettement les dépenses prévues du Fonds (67,15 millions d'euros).

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation actuelle de la dette telle qu'elle se présente au début du mois d'octobre, compare l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) avec les avoirs du Fonds de la dette publique. La Cour a retenu pour les exercices 2010 à 2012 l'hypothèse que l'alimentation du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts (article budgétaire 06.0.21.005) correspond aux charges d'intérêts des emprunts contractés.

Graphique 14: Comparaison de l'évolution de la dette actuelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



Sources: Trésorerie de l'Etat, Cour des comptes; graphique: Cour des comptes

Au vu de ce qui précède, la Cour déduit que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

3.3.2.2 La dette publique prévisionnelle

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte de l'emprunt de trois milliards d'euros à émettre par le Gouvernement pour assurer la stabilité du système financier⁵ ainsi que d'emprunts annuels de 200 millions d'euros entre 2009 et 2011, tel qu'il ressort du projet de budget pour l'exercice 2009 et de la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg.

La Cour prend en considération tout d'abord l'offre de souscription publique d'un emprunt obligatoire de deux milliards d'euros à émettre par l'Etat pour une durée de cinq ans, du 4 décembre 2008 au 4 décembre 2013, au taux d'intérêt de 3,75%, et ensuite l'hypothèse d'un emprunt d'un milliard d'euros à émettre, représentant le solde de l'emprunt de trois milliards d'euros autorisé par le Gouvernement. La Cour part de l'hypothèse que l'emprunt non encore émis pour une valeur d'un milliard d'euros aura une durée de cinq ans à partir du début de l'année 2009 avec un taux d'intérêt de 3,75% et que les emprunts annuels de 200 millions d'euros auront une durée de dix ans avec un taux d'intérêt de 5%. Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait de la manière suivante:

⁵ Loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg: Le produit de l'emprunt autorisé est destiné à renforcer les assises financières d'établissements financiers notamment par des prises de participation dans leur capital, par acquisition de titres émis par ces établissements, par l'octroi d'emprunts en leur faveur ainsi que par des placements auprès de ces établissements.

	<i>Encours au 31.12.</i>
2007	587.256.664
2008	3.330.908.495
2009	4.518.787.745
2010	4.703.907.245
2011	4.889.600.895
2012	4.878.138.695

Le tableau suivant représente l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus.

Tableau 15: Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2008	2009	2010	2011	2012
Avoirs du fonds au 1er janvier	61.551.823	51.966.911	-44.626.339	-45.606.839	-46.013.189
Alimentation budgétaire	39.100.000	93.057.700	200.232.700	210.232.700	210.232.700
Dépenses	48.684.912	189.650.950	201.213.200	210.639.050	207.794.900
Avoirs du fonds au 31 décembre	51.966.911	-44.626.339	-45.606.839	-46.013.189	-43.575.389

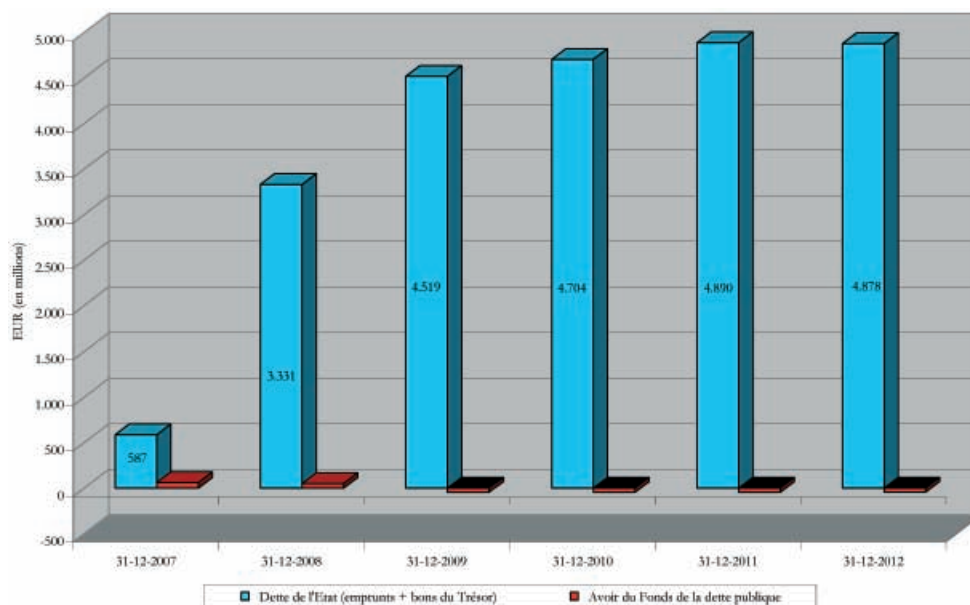
Sources: Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2009; *tableau*: Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique (pour le paiement des bons du Trésor venant à échéance et des intérêts de la dette) vont fortement s'accroître à partir de l'exercice 2009. Une alimentation supplémentaire de quelque 45 millions d'euros s'avèrera nécessaire en 2009 pour couvrir la charge additionnelle d'intérêts résultant de l'émission des emprunts obligataires de deux milliards, respectivement d'un milliard d'euros.

En effet, en partant d'un taux d'intérêt de 3,75%, les emprunts obligataires génèrent déjà à eux-seuls une charge annuelle d'intérêts de 112,50 millions d'euros. Ces dépenses seront compensées par les recettes d'intérêts des emprunts convertibles accordés par l'Etat aux banques Fortis Banque Luxembourg et Dexia BIL au taux de 10% tant que ces emprunts n'auront pas été convertis en actions. Après conversion, l'Etat devrait avoir droit au paiement d'un dividende difficilement quantifiable actuellement.

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique, fait clairement apparaître le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

Graphique 16: Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



Sources: Trésorerie de l'Etat, Cour des comptes; graphique: Cour des comptes

La Cour voudrait encore attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 1,83 milliard d'euros ne s'effectuera qu'à partir de 2016. En effet, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique s'élèveraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 700 millions d'euros en 2018, à 200 millions d'euros par année de 2019 à 2021 et à 132 millions d'euros en 2027.

Par ailleurs, les deux emprunts obligataires de deux milliards, respectivement d'un milliard d'euros à contracter pour financer les prises de participations de l'Etat dans le capital de banques viendront à échéance en 2013 et 2014. Le remboursement de ces emprunts pourrait s'effectuer par les recettes provenant de la vente des participations acquises par l'Etat.

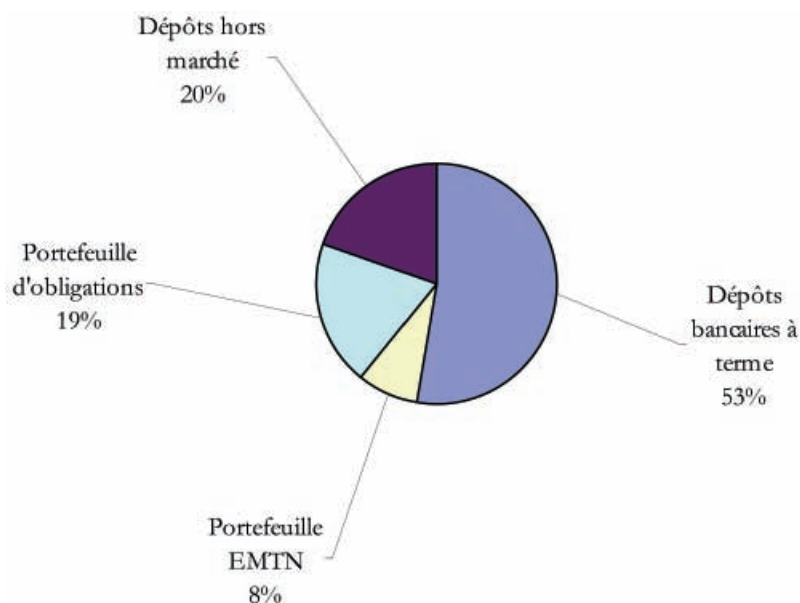
Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouvent déjà fortement hypothéqués.

3.4 Les actifs financiers de l'Etat

3.4.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2008, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat s'élèvent à 2.570,87 millions d'euros et se composent de la manière suivante:

Graphique 17: Les placements de la Trésorerie de l'Etat



Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Les **dépôts bancaires à terme** (1.305 millions d'euros) constituent des placements à court terme (1 à 3 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie. Leur taux de rendement moyen s'élève à 4,74% en septembre 2008.

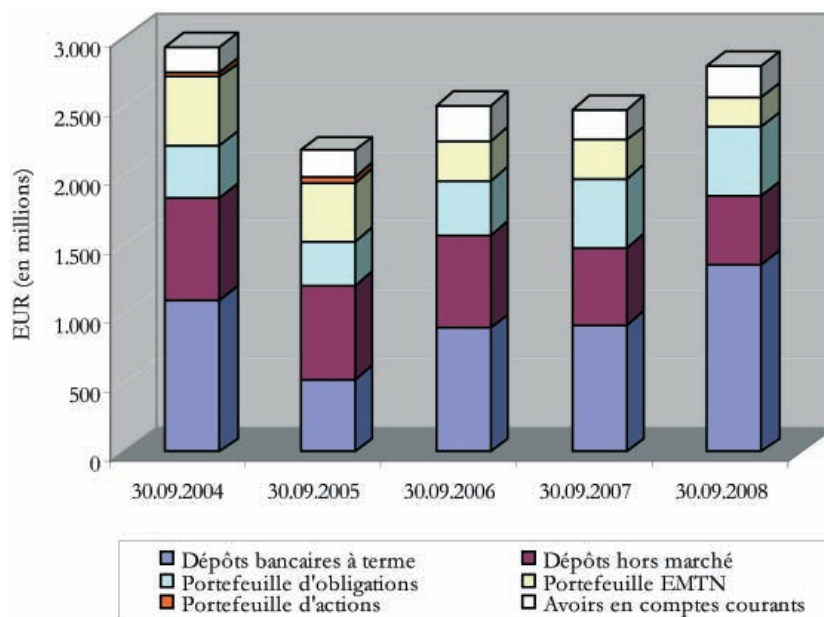
Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 49,50 millions d'euros.

Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de première qualité de la zone euro. L'encours du portefeuille obligataire se chiffre à 500 millions d'euros et enregistre un rendement moyen à échéance de 4,5%.

Les **Euro Medium Term Notes (EMTN)** représentent un investissement à moyen et long terme effectué auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros portant sur neuf tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune avec des échéances finales entre 2003 et 2011. L'encours actuel en EMTN se chiffre à 210 millions d'euros (trois tranches de 70 millions d'euros).

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 506,37 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont un placement à hauteur de 225 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg). Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court, respectivement moyen terme, il importe de noter que la BcL procède à un remboursement annuel de 60 millions d'euros.

Graphique 18: La composition de l'actif circulant (hors créances) de la Trésorerie de l'Etat

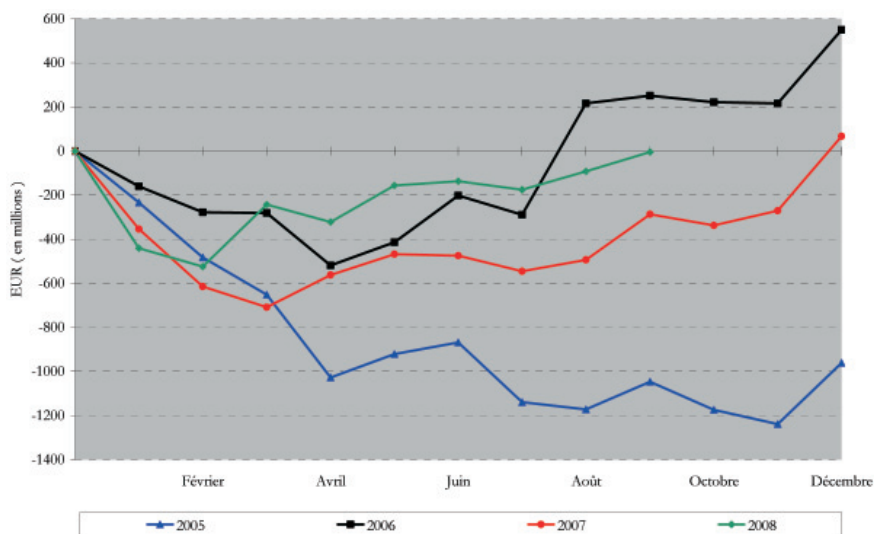


Source: Trésorerie de l'Etat; graphique: Cour des comptes

Le graphique ci-dessus représente, sur une période allant de 2004 à 2008, l'évolution des placements de l'Etat et des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée). Il en ressort que l'actif circulant (hors créances) a augmenté de 311,92 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.792 millions d'euros au 30 septembre 2008. Cette progression provient essentiellement de la hausse des avoirs des fonds spéciaux et des titres de dette émis par l'Etat qui représentent la contrepartie de ces placements.

La composition de l'actif circulant fait apparaître à partir de 2005 une augmentation des placements à court terme et à faible risque ainsi qu'une réduction du portefeuille des EMTN et des placements hors marché.

Graphique 19: Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source: Trésorerie de l'Etat

Le graphique, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2005 à 2008, fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. Si en début d'année 2008 la courbe de variation cumulée se situe encore en dessous de la plupart des courbes de référence des années précédentes, elle dépasse les autres courbes à partir du mois de mars pour se placer en août de nouveau en dessous de celle de l'année 2006. Le résultat exceptionnel de mars 2008 s'explique, d'une part, par une rentrée considérable de recettes fiscales et, d'autre part, par le report au mois d'avril de paiements envers les communes.

3.4.2 Les participations de l'Etat

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, il importe de prendre également en compte les participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position 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 et dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales.

Tableau 20: Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
Arcelor Mittal S.A.	2,80%	389.653
Secteur de l'énergie		
Agence de l'Energie S.A.	50,00%	186.000
Cegedel S.A.	32,77%	44.081.200
Luxgaz Distribution S.A.	30,41%	2.025.000
Société électrique de l'Our S.A.	40,31%	12.520.051
Soteg S.A.	21,00%	4.200.000
Sudcal S.A.	99,94%	30.980
Secteur du logement		
Société nationale des habitations à bon marché S.A.	51,07%	2.553.571
Secteur du transport		
Cruchterhombusch S.A.	36,00%	245.415
Luxair S.A.	23,11%	3.177.625
Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	99,80%	499.000
Société de Promotion et de Développement de l'Aéroport de Luxembourg S.A R.L.	28,00%	3.471
Société du Port de Mertert S.A.	50,00%	125.000
Société Nationale de Contrôle technique S.A R.L.	75,00%	1.875.000
Société nationale de Certification et d'Homologation S.A R.L.	12,05%	421.750
Divers		
Agence de Transfert de Technologie financière Luxembourg S.A.	51,35%	19.000
Lux Development S.A.	98,25%	245.625
Luxconnect S.A.	99,80%	499.000
Luxembourg Congrès S.A.	84,00%	210.000
Luxtrust S.A.	43,33%	1.950.000
SES S.A.	11,58%	72.282.288
SES S.A. FDR	1,51%	9.425.805

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>
Société de Développement Agora S.A R.L.	50,00%	50.000
Société de Développement Agora S.A R.L. et CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
Société immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	66,41%	11.368.047
Société Vieux Luxembourg S.A. (en voie de liquidation)	24,94%	99.157
Total en euros		182.592.638

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008

Tableau 21: Participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation en %</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>	<i>Capital social souscrit non versé</i>
Banque centrale du Luxembourg (BcL)	100%	25.000.000	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467	
Centre national sportif et culturel	100%	p.m.	
Commissariat aux assurances	100%	p.m.	
Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)	100%	p.m.	
Commission nationale pour la protection des données	100%	p.m.	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607	
Fonds Belval	100%	3.500.000	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.036	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAPK)	100%	p.m.	
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	100%	p.m.	
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	100%	p.m.	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468	
Office du Ducroire	100%	41.777.396	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	375.000.000	91.535.483
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.879	
Total en euros		1.601.400.853	91.535.483

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008

*Tableau 22: Participations de l'Etat
dans le capital d'institutions financières internationales*

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>	<i>Capital appelé</i>	<i>Capital versé</i>
Asian Development Bank (ADB)	0,35%	145.244.540	10.217.784	10.217.784
Council of Europe Development Bank (CEDB)	0,64%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
European Investment Bank (EIB)	0,11%	187.015.500	9.350.775	9.350.775
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,11%	139.502.314	6.859.005	6.859.005
International Finance Corporation (IFC)	0,09%	1.497.300	1.497.300	1.497.300
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,13%	1.545.096	293.356	293.356
Total en euros		535.653.750	41.019.700	41.019.700

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008

Il est à noter que la valeur nominale de la participation de l'Etat dans le capital de l'Asian Development Bank est surévaluée de 31,08 millions d'euros suite à une erreur au niveau du taux de change appliqué.

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 586,17 millions d'euros. Ce montant se compose:

- du capital souscrit non encore versé relatif aux établissements publics repris au tableau 21, qui s'élève à quelque 91,54 millions d'euros;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (535,65 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (41,02 millions d'euros)⁶, soit quelque 494,63 millions d'euros.

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat par rapport à la situation au 30 septembre 2007.

*Tableau 23: Changements survenus dans le portefeuille
des participations de l'Etat (2007/2008)*

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation en 2007</i>	<i>Valeur nominale de la participation en 2007</i>	<i>Taux de participation en 2008</i>	<i>Valeur nominale de la participation en 2008</i>	<i>Variation par rapport à 2007</i>
SNCI	100,00%	173.792.623	100,00%	375.000.000	201.207.377
Sudcal S.A.	0,00%		-99,94%	30.980	30.980
SES S.A. FDR	1,12%	7.463.708	1,51%	9.425.805	1.962.097
SES S.A.	11,58%	77.187.530	11,58%	72.282.288	-4.905.242

⁶ cf. tableau 22

Le registre des participations de l'Etat a été mis à jour en tenant compte de l'augmentation de la participation dans le capital de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), telle que prévue par la loi budgétaire 2007. Une première tranche de 120 millions d'euros a déjà été versée en avril 2007.

Dans ce contexte, il est à relever que l'article 93 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que la trésorerie doit être informée de toute prise de participation de l'Etat dans le capital d'un établissement, d'une société ou d'une institution de droit public ou privé, nationale ou internationale.

En mars 2008, l'Etat a pris une participation dans le capital de la société Sudcal S.A. qui a notamment pour objet la réalisation et l'exploitation d'un ou de plusieurs réseaux de chaleur urbaine ainsi que la surveillance, l'entretien et la réfection de ces installations.

La participation de l'Etat dans le capital de la société SES S.A. a changé suite à des rachats d'actions et à l'attribution de certificats de dépôt fiduciaire (FDR).

Début octobre 2008, l'Etat a exercé son droit de préemption et a acquis des actions de Luxair pour un montant de 6,16 millions d'euros de Fortis Banque Luxembourg (FBL).

En outre, l'Etat luxembourgeois a pris dans le cadre de la recapitalisation de Fortis une participation dans le capital de Fortis Banque Luxembourg pour un montant de quelque 1,46 milliard d'euros (représentant un tiers des actions plus une) en vertu d'un emprunt obligatoirement convertible ainsi qu'une participation dans BNP Paribas pour un montant de quelque 800 millions d'euros. Le plan de sauvetage de Fortis prévoit également la cession à l'Etat des participations détenues par FBL dans la Société de la Bourse de Luxembourg S.A. et Paul Wurth S.A.

Un accord similaire a été passé avec Dexia BIL consistant dans la souscription à l'émission d'obligations convertibles pour une somme de 376 millions d'euros et la cession au profit de l'Etat des actions de Luxair.

Les participations de l'Etat influencent 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.

Au tableau ci-après, la Cour a repris les participations de l'Etat qui sont cotées en bourse et qui peuvent donc être directement valorisées au prix du marché.

Tableau 24: Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	<i>Nombre d'actions détenues par l'Etat</i>	<i>Valeur de marché de l'action</i>	<i>Valeur de marché de la participation de l'Etat</i>
Situation au 30.9.2007			
Arcelor Mittal S.A.	38.965.330	53,80	2.096.334.754
Cegedel S.A.	2.204.060	105,00	231.426.300
SES S.A.	65.366.474	16,40	503.004.007
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	250	25.191.250
			2.855.956.311
Situation au 30.9.2008			
Arcelor Mittal S.A.	38.965.330	35,65	1.389.114.015
Cegedel S.A.	2.204.060	159,00	350.445.540
SES S.A.	65.366.474	14,50	444.729.152
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	200	20.153.000
			2.204.441.707
Variation de la „valeur de marché“ des participations de l'Etat 2007/2008:			-651.514.604
Variation 2007/2008 en %:			-22,81%

Sources: Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat; *tableau*: Cour des comptes

Les participations de l'Etat cotées en bourse au 30 septembre 2008 pour une valeur de 2.204 millions d'euros, figurent au bilan financier de l'Etat pour une valeur nominale de 138,70 millions d'euros. Il s'ensuit que depuis lors ces participations ont connu une évolution très favorable. Toutefois, dans le contexte actuel de la crise financière, une diminution de 22,81% de la valeur de marché des participations de l'Etat a été notée par rapport à la situation au 30 septembre 2007.

3.5 Les garanties accordées par l'Etat

Finally, 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 25: Encours des garanties financières accordées par l'Etat

<i>Société emprunteuse</i>	<i>Disposition légale accordant la garantie</i>	<i>Montant maximal garanti par la loi</i>	<i>Montant émis</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2007</i>
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	illimité	12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	743.868
			37.184.029	0
			6.817.072	0
			8.998.535	0
			1.636.097	0
17.352.547	0			
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	1.000.000	1.000.000	
	Arrêté ministériel du 16 juin 2006	20.000.000	0	
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006	25.000.000	25.000.000	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi du 7 août 1961 Art. 3 Modifiée par les lois du 26 août 1965 et 28 août 1968	19.831.482	14.873.612	0
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	75.000.000	3.718.403 7.436.806 40.455.209 9.920.000	0 7.436.806 22.923.731 11.241.261

<i>Société emprunteuse</i>	<i>Disposition légale accordant la garantie</i>	<i>Montant maximal garanti par la loi</i>	<i>Montant émis</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2007</i>
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2) Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20 octobre 1955 Art. 5	500.000.000	371.840 74.368.057 10.000.000 0 0	0 74.368.057 10.000.000 80.000.000 3.200.000 165.000.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	non déterminé	0	45.888.049
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	7.500.000		3.228.883
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	5.453.658	6.304.768
Luxgaz Distribution S.A.	Loi du 24 janvier 1990 Art. 3	4.957.871	0	0
Agora S.à r.l.	Loi du 1er août 2001 Art. 2	50.000.000	0	0
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁷		2.597.506
Société de l'Aéroport S.A.	Loi modifiée du 26 juillet 2002 Art. 5		200.000.000 105.000.000	116.822.779 60.305.170
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1er mars 1973	5.800.000 ⁸		0
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	non déterminé		267.013.273
Centre national sportif et culturel	Loi du 29 juin 2000	7.035.797 ⁹	7.035.797	1.176.104
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000		0
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II			5.855
Total en euros			832.120.509	904.256.110

Source: Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2008 (aux erreurs d'arrondi près)

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 904,26 millions d'euros au 31 décembre 2007. Ce montant est en progression de 101,50 millions d'euros par rapport à 2006.

Début octobre 2008, les Etats luxembourgeois, belge et français ont accordé au groupe bancaire Dexia une garantie pour l'intégralité des nouveaux financements interbancaires, institutionnels et obligataires à destination d'investisseurs institutionnels arrivant à terme avant le 31 octobre 2011. La garantie consentie par l'Etat luxembourgeois au montant de 4,5 milliards d'euros vient à échéance le 31 octobre 2009 et peut être renouvelée pour la durée d'une année. En contrepartie de l'octroi de cette garantie, l'Etat percevra une rémunération reflétant l'avantage que la garantie confère au groupe bancaire Dexia sur base de conditions de marché normales¹⁰.

7 montant maximal accordé par le ministre

8 montant maximal accordé par le ministre

9 montant maximal accordé par le ministre

10 Règlement grand-ducal du 10 octobre 2008 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière au groupe bancaire Dexia

3.6 Conclusions

Au vu des développements qui précèdent, la Cour tient à souligner plus particulièrement les quatre points suivants:

En observant la situation financière présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2008, la Cour constate que le solde opérationnel accuse une baisse de quelque 160 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2007 et de 209 millions d'euros par rapport au 30 septembre 2006. Cependant, par rapport à la situation au 30 septembre 2005, le solde opérationnel au 30 septembre 2008 se situe encore à un niveau supérieur de quelque 482 millions d'euros.

En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2008 se chiffre à 791,17 millions d'euros¹¹. De plus, les emprunts émis et à émettre par l'Etat dans le but d'assurer la stabilité du système financier pourront atteindre un total de 3,5 milliards d'euros, ce qui contribuera à augmenter considérablement l'encours de la dette publique. A noter que l'alimentation du Fonds de la dette publique prévue pour 2009 (93,06 millions d'euros) couvre presque uniquement les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis ou à émettre. Constatant l'écart grandissant d'année en année entre les avoirs du Fonds de la dette publique et l'encours de la dette, la Cour estime qu'il serait souhaitable de s'assurer de l'alimentation progressive dudit Fonds étant donné que les emprunts en question sont remboursables en bloc à leurs échéances finales.

En considérant les critères de Maastricht, il faut noter que l'intervention menée par le Gouvernement dans le contexte de la crise financière aura un impact significatif sur la dette publique. En effet, celle-ci passera de 7% du PIB en 2007 à 13,9% du PIB à la fin de l'année 2008¹². Toutefois, le critère de Maastricht qui prévoit que le ratio entre la dette publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% sera encore largement respecté.

Finalement, il y a lieu de souligner que les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une évolution favorable depuis leur acquisition. Néanmoins, le contexte actuel de la crise financière met en évidence une diminution de 22,81% de la valeur de marché des participations de l'Etat, qui est passée de quelque 2,856 milliards d'euros au 30 septembre 2007 à une valeur de quelque 2,204 milliards d'euros au 30 septembre 2008.

*

4. COMMENTAIRE DU BUDGET DES RECETTES

Le présent chapitre comprend trois volets. Un premier volet traite de la présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95. Un deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires. Dans un dernier volet sont présentées les estimations de la Cour du montant de huit catégories de recettes fiscales attendues pour 2008 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2009.

4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95

La présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95 est fondée sur un ensemble de concepts et de règles qui suivent une logique propre et qui sont distincts des règles à la base de la présentation nationale définie par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Ainsi, le SEC 95 se base sur les principes d'une comptabilité de droits constatés (accruals) alors que la comptabilité de l'Etat suit essentiellement les principes d'une comptabilité de caisse.

Les recettes de l'administration centrale se composent, à l'instar des dépenses de l'administration centrale, des recettes qui figurent au budget de l'Etat et des recettes des autres organismes (fonds spéciaux, établissements publics, services de l'Etat à gestion séparée) faisant partie du périmètre de l'administration centrale.

¹¹ 732 millions d'euros sous forme d'emprunts et 59,17 millions d'euros sous forme de Bons du Trésor.

¹² 10e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg; p. 3.

A souligner que les chiffres relatifs aux années 2008 et 2009 constituent des prévisions qui feront nécessairement l'objet d'ajustements en fonction des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de ces années.

Les recettes de l'administration centrale selon le système européen des comptes SEC 95 se présentent comme suit pour la période de 2002 à 2009.

Tableau 26: Recettes de l'administration centrale

(en mio €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Production marchande	90,9	98,7	99,0	106,8	111,2	114,6	121,8	118,7
Paiements pour autre production non marchande	68,6	95,3	118,2	130,9	145,6	161,5	168,9	176,3
Impôts sur la production et les importations	3.013,1	3.148,1	3.596,6	3.926,8	4.198,4	4.568,8	4.857,1	5.120,2
Revenus de la propriété	203,8	165,0	158,9	147,5	243,3	228,8	256,5	243,4
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.120,4	3.218,3	3.101,9	3.650,1	3.930,3	4.343,4	4.609,3	4.492,8
Cotisations sociales	248,8	275,2	292,4	317,4	340,1	365,6	389,0	417,5
Autres transferts courants	120,2	133,7	158,4	154,4	174,6	164,5	174,4	166,5
Transferts en capital à recevoir	42,1	54,7	54,7	65,2	68,9	67,9	86,1	83,0
Recettes	6.907,8	7.189,1	7.580,1	8.499,1	9.212,5	10.015,1	10.663,0	10.818,3
Croissance (%)	+4,2	+4,0	+5,4	+12,1	+8,4	+8,7	+6,5	+1,5

Sources chiffres: Statec, projet de budget 2009 (vol. III); tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes de l'administration centrale ont évolué de manière favorable au cours de la période 2002 à 2008 alors qu'un net ralentissement de la croissance est prévu pour 2009 (+1,5%). La part prépondérante des recettes de l'administration centrale est composée des postes „Impôts sur la production et les importations“ (impôts indirects) et „Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.“ (impôts directs). Ces deux postes constituent plus de 88% des recettes de l'administration centrale.

L'évolution pluriannuelle de ces deux postes d'impôts a été très favorable, abstraction faite de l'exercice 2004 où le poste „Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.“ a connu une régression de 3,6%.

Concernant l'exercice 2009, il y a lieu de constater que les impôts indirects progressent de 5,4% alors que les impôts directs diminuent de 2,5%. Cette diminution s'explique par l'introduction de nouvelles mesures fiscales (crédits d'impôt, adaptation tarifaire, réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités). Le déchet de recettes est estimé à quelque 550 millions d'euros. En matière d'impôts indirects, la Cour constate que le projet de budget ne tient pas compte des effets de la crise financière. Ceci concerne notamment la taxe d'abonnement. La progression des impôts indirects serait donc assurée grâce aux recettes de la TVA censées rapporter 2.716 millions d'euros de sorte que le déchet fiscal estimé à 100 millions d'euros due à l'abolition du droit d'apport serait largement résorbé.

Pour une analyse quant à l'évolution des recettes fiscales, il est renvoyé aux paragraphes ayant trait aux estimations effectuées par la Cour à l'égard des principales catégories d'impôts directs et indirects.

4.2 L'évolution des recettes budgétaires

Tel qu'il a été mentionné au point précédent, les règles de la comptabilité publique sont définies par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Suivant ces règles, le budget des recettes est subdivisé en budget des recettes courantes et budget des recettes en capital.

Les recettes courantes se composent de recettes fiscales établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des Contributions directes, Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Administration des Douanes et Accises) ainsi que de recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participations et recettes domaniales).

Les recettes en capital comprennent les produits d'emprunts, de bons et de certificats du Trésor ainsi que différentes recettes telles que les produits de vente d'immeubles et de vente de participations de l'Etat ainsi que de biens durables ou encore les droits de succession.

La Cour des comptes partage l'avis du Gouvernement qui note dans sa 10e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg que „les incertitudes concernant l'évolution de l'activité économique, la persistance de la crise financière et les éventuelles retombées au niveau de l'emploi et du chômage font peser des risques importants sur l'évolution des recettes publiques.“ et que „l'effet du choc négatif sera nettement plus prononcé au niveau des recettes publiques“.

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2009 table sur 9.056,9 millions d'euros, soit une progression de 619,0 millions d'euros ou de +7,34% par rapport au budget voté 2008.

Tableau 27: Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2006		Compte général 2007		Budget voté 2008		Projet de budget 2009		Variation projet de budget 2009/budget voté 2008		Variation projet de budget 2009/compte général 2007	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	3.955.442.508	50,13	4.294.160.983	49,60	4.213.900.000	50,43	4.224.330.000	47,10	10.430.000	0,25	-69.830.983	-1,63
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	2.371.042.964	30,05	2.770.309.947	32,00	2.573.236.300	30,80	3.137.349.300	34,98	564.113.000	21,92	367.039.353	13,25
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1.182.897.230	14,99	1.243.936.254	14,37	1.206.405.000	14,44	1.252.375.000	13,96	45.970.000	3,81	8.438.746	0,68
dont												
Part UE/BL**	932.627.481	78,84	992.057.009	79,75	960.000.000	79,58	980.000.000	78,25	20.000.000	2,08	-12.057.009	-1,22
Total des recettes fiscales (1)*	7.509.382.702	95,17	8.308.407.184	95,97	7.993.541.300	95,67	8.614.054.300	96,05	620.513.000	7,76	305.647.116	3,68
Total des recettes non fiscales (2)*	381.429.218	4,83	348.774.352	4,03	361.860.073	4,33	354.656.586	3,95	-7.203.487	-1,99	5.882.234	1,69
Total des recettes courantes (1) + (2)**	7.890.811.919	94,03	8.657.181.536	99,10	8.355.401.373	99,02	8.968.710.886	99,03	613.309.513	7,34	311.529.350	3,60
Total des recettes en capital (3)***	501.139.150	5,97	78.565.557	0,90	82.553.100	0,98	88.231.160	0,97	5.678.060	6,88	9.665.603	12,30
dont												
Droits de succession	46.809.788		46.408.610		47.000.000		47.000.000					
Vente de bâtiments	818.452		12.366.162		2.000.000		10.000.000					
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	423.510.549		0		1.000.000		1.000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	8.391.951.070	100,00	8.735.747.093	100,00	8.437.954.473	100,00	9.056.942.046	100,00	618.987.573	7,34	321.194.953	3,68

* Part dans le total des recettes courantes

** Part dans le total des recettes provenant de droits de douanes et d'accises

*** Part dans le total des recettes budgétaires

Tableau: Cour des comptes

4.2.1 Recettes courantes

En 2009, les recettes budgétaires sont constituées à raison de 99,03% de recettes courantes (8.968,7 millions d'euros) et augmentent de 613,3 millions d'euros par rapport à 2008. La progression des recettes courantes provient intégralement de l'accroissement des recettes fiscales estimé à 620,5 millions d'euros (7,76%) alors que les recettes non fiscales connaîtront une diminution estimée à 7,2 millions d'euros (2,0%).

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 44*), „les prévisions de recettes courantes pour 2008 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget; elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir.“.

Ces prévisions tiennent également compte des mesures fiscales projetées par le Gouvernement et qui font l'objet d'un projet de loi spécifique.

4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2009 prévoit donc des recettes courantes à hauteur de 8.968,7 millions d'euros, soit une augmentation de 7,34% par rapport au budget voté 2008 et de 3,60% par rapport au compte général de 2007.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2009, sur un total de 8.614,1 millions d'euros, 4.224,3 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs, 3.137,3 millions d'euros des impôts indirects et 1.252,4 millions d'euros des droits de douanes et d'accises. Ceci constitue une progression de 0,25% pour les impôts directs, de 21,92% pour les impôts indirects et de 3,81% pour les droits de douanes et d'accises par rapport au budget voté 2008.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau stable au cours des années 2006 à 2009, évoluant entre 95% et 96%.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.801,0 millions d'euros (89,83%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit présumé de cet impôt pour 2009 se répartit de la façon suivante:

Tableau 28: Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2008 (en millions)	Projet de budget 2009 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2008/2009	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	405,0	395,0	9,34	-10,0	-2,47
Impôt sur le revenu des collectivités	1.430,0	1.420,0	33,56	-10,0	-0,70
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.780,0	1.735,0	41,00	-45,0	-2,53
Impôt sur les revenus de capitaux	240,0	250,0	5,91	+10,0	+4,17
Impôt concernant les contribuables non résidents	0,8	1,0	0,02	+0,2	+25,00
Impôt général sur le revenu	3.855,8	3.801,0	89,83	-54,8	-1,42
Autres impôts directs	364,1	430,5	10,17	+66,4	+18,24
Total	4.219,9	4.231,5	100,00	+11,6	+0,27

Sources: budget voté 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu marque par rapport aux chiffres de 2008 une diminution de 1,42% (54,8 millions d'euros). Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires

constituent en volume les catégories d'impôts directs les plus importantes alors que les produits à encaisser au titre de ces deux impôts devraient connaître une diminution pour se chiffrer respectivement à 1.420 (-0,70%) et à 1.735 millions d'euros (-2,53%) en 2009.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2009, le projet de budget table sur une diminution de 10 millions d'euros par rapport au budget voté de 2008, soit 2,47%.

Il convient d'indiquer que l'intégralité des recettes de la RTS et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette prévue pour 2009 est inscrite au budget pour ordre afin de permettre le financement du bonus fiscal pour enfants à charge par le biais de la Caisse nationale des prestations familiales. En conséquence, seule la partie nette de ces deux impôts – après déduction du montant correspondant au bonus enfants – est portée en recettes aux articles budgétaires appropriés.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 250 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 4,17% de plus par rapport au budget voté 2008.

Parmi les autres impôts directs (430,5 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 140 millions d'euros en 2009, soit une progression de 21,7%. Concernant l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, des prévisions de recettes de respectivement 61 et 75 millions d'euros sont inscrites au projet de budget. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne a généré un montant de 58,5 millions d'euros au 30 septembre 2008, dépassant déjà de 8,5 millions d'euros le montant prévu au budget voté 2008 (50 millions d'euros). Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2008 s'élevaient à 51,1 millions d'euros alors que le budget voté prévoyait 45 millions d'euros. Pour la fin de l'exercice, une plus-value estimée de l'ordre de 30 millions d'euros devrait en résulter.

Enfin, l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques est chiffré à 119,3 millions d'euros.

Impôts indirects

Le produit net de la TVA pour 2008 est estimé à 2.216,5 millions d'euros ou à 50,80% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une progression de presque 40% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2008. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 980,0 millions d'euros, soit 22,46% des impôts indirects.

En 2009, la hausse globale de 613,8 millions d'euros (+16,37%) au titre des impôts indirects provient exclusivement de la plus-value des produits de la TVA (631,5 millions d'euros) alors que la taxe d'abonnement (650,0 millions d'euros) et les droits d'enregistrement (170,0 millions d'euros) devraient afficher une baisse de respectivement 50 et 25 millions d'euros.

Tableau 29: Evolution des impôts indirects

<i>Impôts indirects</i>	<i>Budget voté 2008 (en millions)</i>	<i>Projet de budget 2009 (en millions)</i>	<i>Part relative (en %)</i>	<i>Variation 2008/2009</i>	
				<i>en millions</i>	<i>en %</i>
Recettes nettes de TVA	1.585,0	2.216,5	50,80	+631,5	+39,84
Recettes communes de l'UEBL	960,0	980,0	22,46	+20,0	+2,08
Taxe d'abonnement	700,0	650,0	14,90	-50,0	-7,14
Droits d'enregistrement	195,0	170,0	3,90	-25,0	-12,82
Autres impôts indirects	309,3	346,6	7,94	+37,3	+12,06
Total	3.749,3	4.363,1	100,00	+613,8	+16,37

Sources: budget voté 2008, projet de budget 2009; *tableau*: Cour des comptes

Les recettes communes de l'UEBL sont censées rapporter 980,0 millions d'euros, les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 346,6 millions d'euros pour l'année à venir.

A noter que les parts relatives des impôts directs et des impôts indirects dans les recettes fiscales tendaient à s'équilibrer entre 2006 et 2007. Le déséquilibre constaté pour l'exercice en cours doit

évidemment être apprécié en fin d'exercice. Pour l'exercice à venir, la quote-part des impôts directs peut être estimée à 49%.

	<i>Impôts directs (en%)</i>	<i>Impôts indirects (en%)</i>
Compte 2006	52,7	47,3
Compte 2007	51,7	48,3
Budget voté 2008	52,7	47,3
Projet de budget 2009	49,0	51,0

Le tableau suivant fait état pour les principales catégories d'impôts directs et indirects, d'une part, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos ainsi que des recettes inscrites au budget voté 2008 et au projet de budget 2009 et, d'autre part, de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respectif.

*Tableau 30: Evolution des principales recettes
provenant d'impôts directs et indirects*

	<i>Impôts directs</i>				<i>Impôts indirects</i>			
	<i>Impôt sur le revenu des collectivités^(*)</i>		<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires^(*)</i>		<i>Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)</i>		<i>Part dans les recettes communes de l'UEBL</i>	
	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>	<i>en mio</i>	<i>en %</i>
CG 2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
CG 2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
CG 2005	1.105,7	32,27	1.477,3	43,11	1.046,4	36,72	812,7	28,52
CG 2006	1.272,9	32,14	1.654,1	41,76	1.444,0	41,23	932,6	26,63
CG 2007	1.381,7	33,11	1.862,1	43,28	1.666,1	42,05	992,1	25,04
BV 2008	1.430,0	33,89	1.780,0	42,18	1.585,0	42,27	960,0	25,60
PB 2009	1.420,0	33,56	1.735,0	41,00	2.216,5	50,80	980,0	22,46

(*) après déduction impôt de solidarité

Sources: compte général 2003-2007, budget voté 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

L'impact du ralentissement de la conjoncture économique nationale et internationale de 2001 à 2003 combiné aux effets des réformes fiscales de 2001 et 2002 se sont fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004 tant au niveau des impôts directs (notamment l'IRC) qu'au niveau de certaines catégories d'impôts indirects (notamment la taxe d'abonnement). Les effets négatifs sur les recettes fiscales ont cependant été compensés dans une large mesure par l'encaissement de soldes d'impôts conséquents au titre de l'IRC et par des recettes supplémentaires en matière de TVA en raison du développement des activités dans le domaine du commerce électronique.

L'accélération de la croissance de l'activité économique, principalement dans le secteur financier, la croissance de la masse salariale ainsi que l'évolution globalement favorable de l'emploi depuis 2005 ont eu des effets positifs sur le rendement des recettes fiscales en 2007. A l'heure actuelle, il est prématuré de se prononcer sur les chiffres relatifs à l'exercice 2008. En effet, l'impact des mesures fiscales mises en oeuvre à partir du 1er janvier de l'année en cours ne peut être apprécié qu'à la fin de l'exercice.

Dépendance budgétaire vis-à-vis du secteur financier

Il y a lieu de souligner le poids considérable du secteur financier dans les recettes étatiques.

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2007 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'IRC, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

Tableau 31: Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC ^(*)		RTS ^(*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier
2003	1.365,8	979,5	1.221,1	355,0	130,8	67,4	154,1	86,1	1.488,0	51,8%
2004	1.113,1	759,9	1.364,1	382,8	142,8	72,5	133,5	60,7	1.275,9	46,4%
2005	1.151,8	793,7	1.515,2	416,6	210,7	64,0	164,6	96,1	1.370,4	45,0%
2006	1.326,0	791,7	1.696,6	465,6	349,0	103,1	149,6	91,0	1.451,4	41,2%
2007	1.439,3	987,5	1.909,8	532,3	243,1	173,9	171,6	124,0	1.817,7	48,3%

(*) avant déduction impôt de solidarité

Source: Administration des Contributions directes; tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-avant que la contribution de secteur financier est passée de 51,8% en 2003 à 41,2% en 2006 pour se situer à 48,3% en 2007. Sachant que les activités des banques et des organismes de placement interviennent principalement dans les recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés, la contribution devient encore plus prononcée.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées.

Tableau 32: Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC ^(*)	RTS ^(*)	Capitaux	Fortune
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,7	27,5	29,5	60,8
2007	68,6	27,9	71,6	72,2

(*) avant déduction impôt de solidarité

Source: Administration des Contributions directes; tableau: Cour des comptes

En 2007, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 68,6% (987,5 millions d'euros), soit une progression considérable de 24,7% par rapport à 2006. L'impôt retenu sur les traitements et salaires s'établit à un niveau comparable à ceux des années antérieures, à savoir entre 27% et 29%.

Mises à part les recettes exceptionnelles provenant de l'imposition des dividendes de l'opération Arcelor-Mittal en 2006, la part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux s'est établi à 71,6% en 2007.

Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier a connu une accélération importante de la progression depuis 2004 pour se chiffrer à 72,2% en 2007.

La Cour constate que sur base des chiffres sous rubrique, la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier.

4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2009, les recettes non fiscales sont évaluées à 354,7 millions d'euros, soit 3,95% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (65,0 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (61,7 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (80,1 millions d'euros) ainsi

que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (61,9 millions d'euros) dont respectivement 25 et 35 millions d'euros sont la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T et de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Comparé au budget voté 2008, les recettes non fiscales diminuent de 7,2 millions d'euros (2,0%) en 2009.

4.2.2 Recettes en capital

Pour 2009, les recettes en capital sont fixées à 88,2 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession évalués à 47 millions d'euros. Les prévisions de recettes augmenteraient de 6,9% par rapport au budget voté 2008 qui table sur 82,5 millions d'euros. Le produit total des ventes de bâtiments pour l'exercice à venir se chiffre à 10 millions d'euros.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 42 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant de 200 millions d'euros portés directement en recette au Fonds des routes (100 millions d'euros) ainsi qu'au Fonds du rail (100 millions d'euros) destinés au financement des travaux d'infrastructure y prévus.

4.3 Estimations effectuées par la Cour

Evolution des recettes estimées de l'exercice 2007

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2007, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2008, avaient dégagé une plus-value évaluée à 791 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales. Suivant le compte général, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une plus-value de 854,4 millions d'euros restant ainsi de 63,4 millions d'euros au-dessus des estimations de la Cour.

L'écart en question s'explique par le fait que les calculs de la Cour avaient sous-estimé de 65,5 millions d'euros la plus-value du produit effectif de la TVA se chiffrant à 371,5 millions d'euros.

Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2008 et hypothèses de croissance pour 2009

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2009, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2008. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2008, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir:

- l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC);
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette;
- l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS);
- l'impôt sur la fortune;
- l'impôt retenu sur les revenus de capitaux;
- la taxe brute sur la valeur ajoutée (TVA);
- les droits d'enregistrement;
- la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2007 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2008.

Pour 2008, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de 603 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2008. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2008 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2009.

Tableau 33: Estimations de la Cour pour 2008
et hypothèses de croissance pour 2009

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2008	Recettes effectives au 30 sept. 2008	Taux de réalisat. 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2008	Ecarts estimat./ budget voté 2008	Ecart estimé	Projet de budget 2009	Hypothèse 2009
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1.430	998	69,8	1.461	31	2,2	1.420	-2,8
Assiette	405	287	70,9	362	-43	-10,6	395	9,1
Traitements	1.780	1.590	89,4	1.941	161	9,1	1.735	-10,6
Capitaux	240	229	95,3	286	46	19,2	250	-12,6
Fortune	115	139	121,3	196	81	70,6	140	-28,7
TVA	2.035	1.900	93,3	2.410	375	18,5	2.716	12,7
Enregistrement	195	166	84,9	235	40	20,6	170	-27,7
Abonnement	700	478	68,3	612	-88	-12,5	650	6,1
Total	6.900			7.503	603			

Sources: budget 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

A l'image des années précédentes, le modèle de calcul de la Cour continue à mettre en évidence certaines particularités comptables indépendantes de l'évolution de la conjoncture économique. Ces particularités peuvent conditionner de manière importante la réalité des encaissements affichés, hypothéqués par des dettes et créances fiscales non reflétées dans la comptabilité budgétaire.

Il est à noter qu'un impôt établi sur les revenus d'une année „t“ n'est pas systématiquement perçu au cours de l'année „t“. Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours de périodes ultérieures à concurrence des montants enrôlés. Dans ce cadre, certains impôts traînent sur des périodes plus ou moins longues des soldes à encaisser. D'autres impôts perçus comprennent des montants dont une partie est destinée à être remboursée ultérieurement (TVA p. ex.).

4.3.1 Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôts et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. Dans ce cadre, la manière de comptabiliser cet impôt a fait l'objet de critiques récurrentes de la Cour.

Ainsi, dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2008, la Cour donnait à considérer „que la technique de prévision de l'administration concernée ne permet que difficilement de prévoir les recettes futures. S'il est vrai que les faits générateurs de cet impôt peuvent dépendre de décisions économiques étrangères (par ex. changements législatifs à l'étranger), il ne reste pas moins vrai que la technique de comptabilisation actuelle ne permet pas de garantir une transparence suffisante en la matière. Les écarts systématiques de 50 à 100 millions d'euros entre le produit effectif et les estimations de la Cour effectuées en octobre sont généralement attribuables au seul mois de décembre et laissent entrevoir une comptabilisation volontariste des opérations. L'administration ne dispose cependant pas d'informations suffisamment détaillées quant à la valeur et à l'échéance des dossiers non traités et quant aux soldes à encaisser possibles. Ceci est également le cas pour la fixation des avances trimestrielles.“

La Cour avait, en outre, recommandé que l'administration concernée devrait entreprendre les démarches nécessaires afin d'obtenir une connaissance plus approfondie des soldes à encaisser. Dans le cadre du présent avis, la Cour entend réitérer cette recommandation tout en précisant que sa mise en pratique devrait impliquer un changement fondamental des procédures actuelles de comptabilisation par l'introduction d'une comptabilité des valeurs (accrual accounting) telle que préconisée par le Système européen des comptes nationaux (SEC 95).

Suivant le tableau ci-dessous, l'adaptation des avances et les encaissements de soldes ne suivent pas les variations du PIB (en valeur) et mettent ainsi en exergue une comptabilité arbitraire.

Tableau 34: Répartition entre recours aux soldes d'impôts et avances

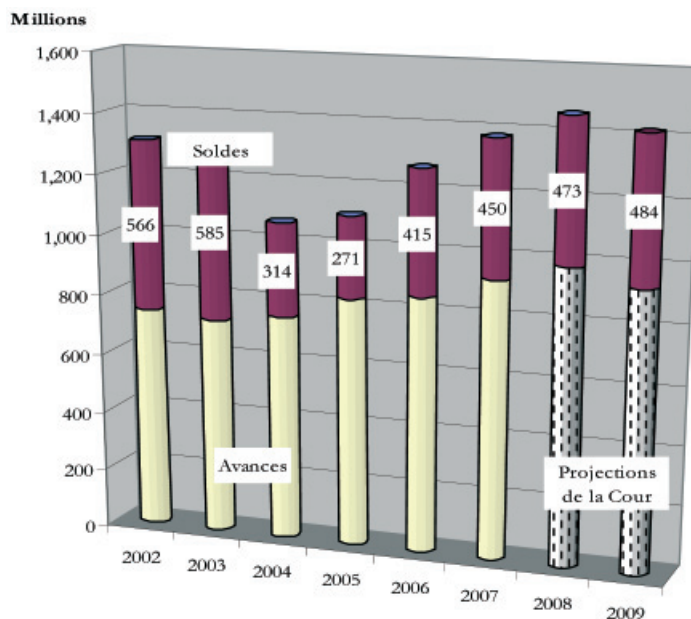
Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recours aux soldes	565,7	585,1	313,7	271,5	415,5	450,5	472,7	484,0
Avances	746,8	726,1	754,9	834,2	857,5	931,2	988,8	936,0
Total	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.383,7	1.461,5	1.420,0
Variation avances	1,7%	-2,8%	4,0%	10,5%	2,8%	8,6%	6,2%	-5,3%
Variation recours aux soldes	45,2%	3,4%	-46,4%	-13,5%	53,0%	8,9%	4,9%	2,4%
Variation PIB (valeur)	6,3%	7,7%	6,5%	9,9%	12,2%	6,9%	4,4%	5,0%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Source: Administration des Contributions directes, Projet de budget, Statec; *tableau*: Cour des comptes

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2007 (1.383,7 millions d'euros) a dépassé les 1.300 millions d'euros prévus au budget voté tout en restant quelque 55 millions au-dessus des estimations de la Cour. Cette situation s'explique par un recours important aux soldes d'impôts (+8,9%), passant de 415,5 à 450,5 millions d'euros en 2007.

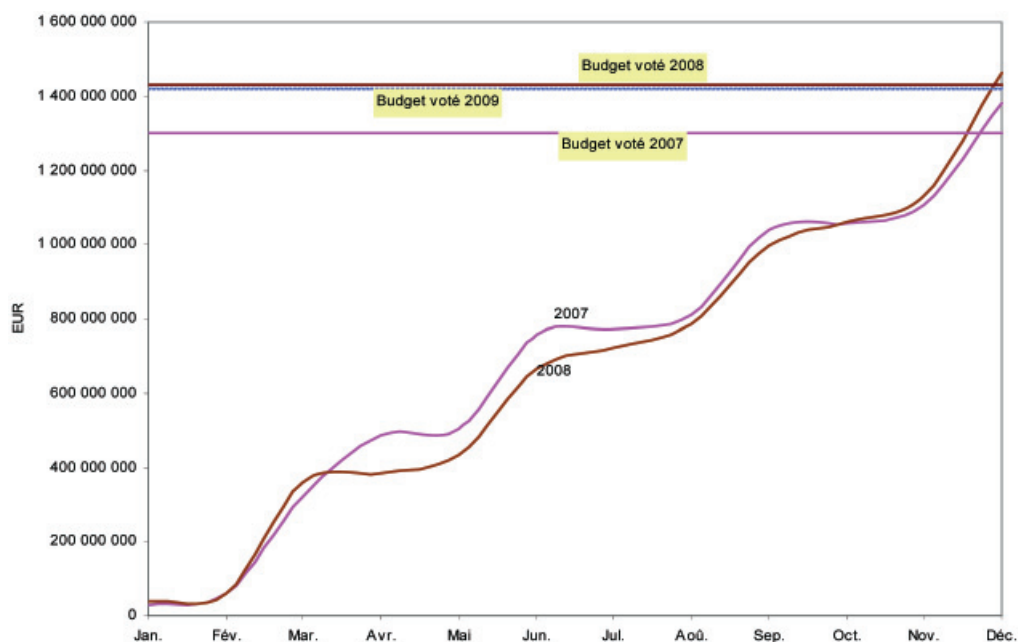
Graphique 35: Recours aux soldes d'impôts (en mio €)



Graphique: Cour des comptes

La Cour estime à quelques 1.461 millions d'euros les recettes à percevoir pour l'exercice 2008, soit une croissance de 2,2% par rapport aux 1.430 millions inscrits au budget voté de 2008. La Cour évalue à 473 millions d'euros le recours aux soldes.

Graphique 36: Impôt sur le revenu des collectivités



Graphique: Cour des comptes

La prévision de l'IRC pour 2009 semble être a priori prudente. Les 1.420 millions d'euros inscrits au projet de budget des recettes tiennent compte de la réduction du taux de l'IRC passant de 22 à 21%. Par rapport au montant estimé par la Cour pour 2008, cette prévision correspond à une décroissance de 2,8%. Il est à noter que le projet de budget table sur un important recours aux soldes d'impôts de 484 millions d'euros.

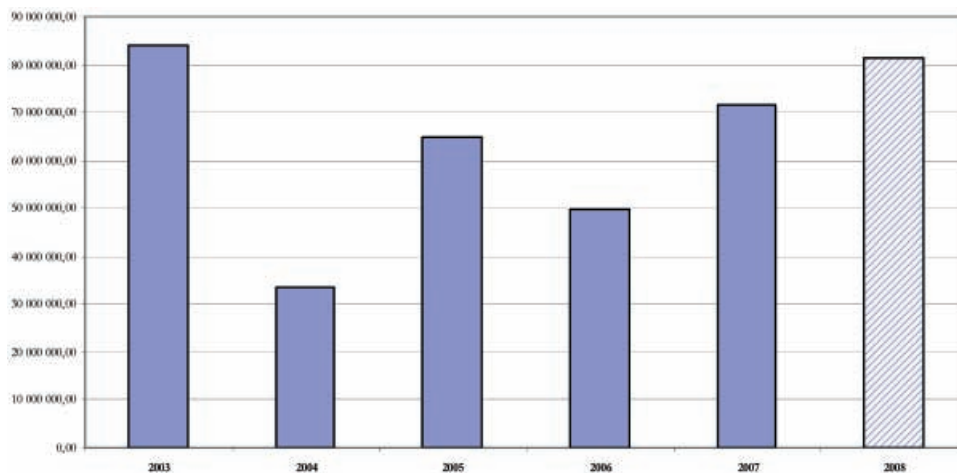
Au vu des recours aux soldes d'impôts des années 2008 et 2009, les avances trimestrielles des années antérieures se révèlent donc insuffisamment adaptées aux réalités économiques. A défaut d'informations plus pertinentes quant au stock des soldes ainsi créé, la Cour est dans l'impossibilité de mettre en relation les prévisions budgétaires avec les perspectives économiques de 2009 telles que retenues dans le projet de budget sous rubrique. Depuis lors, les perspectives se sont sensiblement dégradées.

4.3.2 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (IF) est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006. Rappelons que la majeure partie des recettes perçues entre 2004 et 2007 provient du secteur financier.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances, ce qui a pour effet que cet impôt continue à dépasser systématiquement les prévisions budgétaires. Ainsi, entre 2004 et 2007, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 219,3 millions d'euros. Pour 2008, la Cour s'attend d'ailleurs à une plus-value de 81 millions d'euros.

Graphique 37: Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune

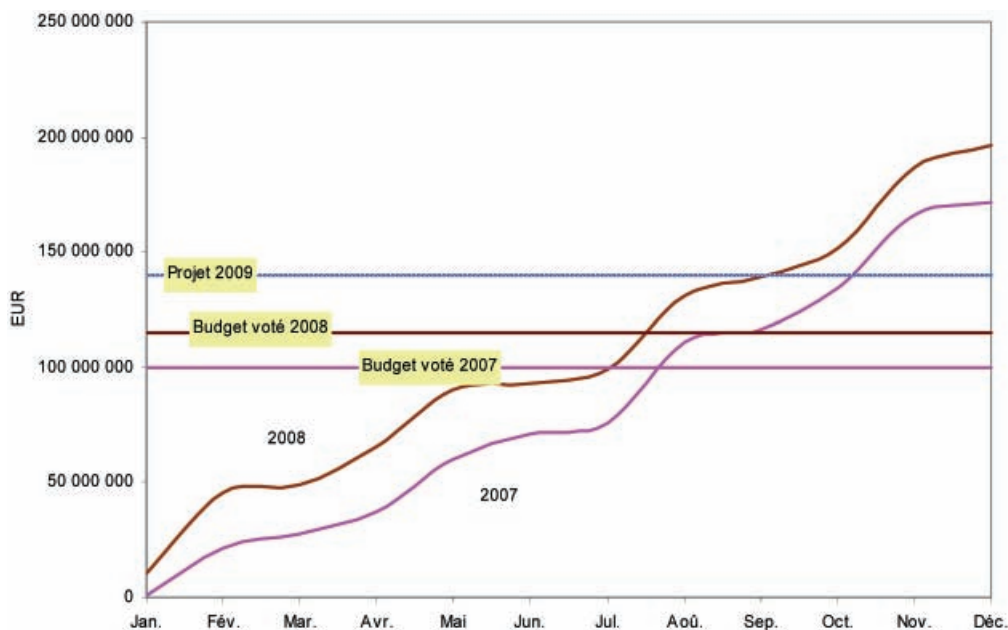


Graphique: Cour des comptes

Les données disponibles pour l'IF ne permettent pas une analyse approfondie sachant que le rythme de traitement des dossiers par l'administration concernée est lié à celui de l'IRC. Et pourtant, une telle analyse s'imposerait d'autant plus que les réformes introduites jusqu'en 2006 n'ont conduit à aucun affaïssement des avances. Il est impossible de déterminer alors si les avances étaient adaptées de manière appropriée, si les allègements fiscaux ont eu l'effet escompté ou si, en perspective d'un ralentissement économique, les entreprises ont préféré payer l'IF aux dépens d'investissements nouveaux déductibles.

Pour l'année 2008, les recettes encaissées (139 millions d'euros) dépassent déjà les prévisions budgétaires (115 millions d'euros) au 30 septembre. La Cour estime à 196 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une augmentation de 14,3% par rapport aux recettes effectives de 2007 (171,6 millions d'euros).

Graphique 38: Impôt sur la fortune



Graphique: Cour des comptes

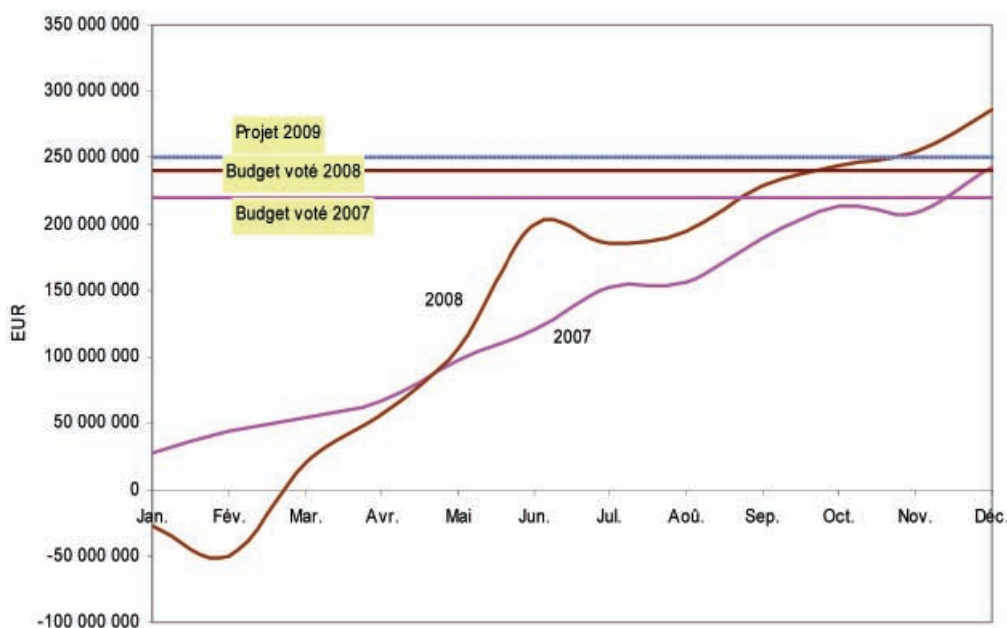
Il se dégage du graphique ci-dessus que pour 2009, seulement 140 millions d'euros sont prévus au projet de budget. Au vu de ce qui précède il est impossible de se prononcer sur cette prévision.

4.3.3 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Notons que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôts insignifiants.

La Cour estime à 286 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2008, soit 19,2% ou 46 millions d'euros au-dessus des prévisions budgétaires. Cet écart s'explique par un nombre limité de transactions importantes au niveau du secteur industriel.

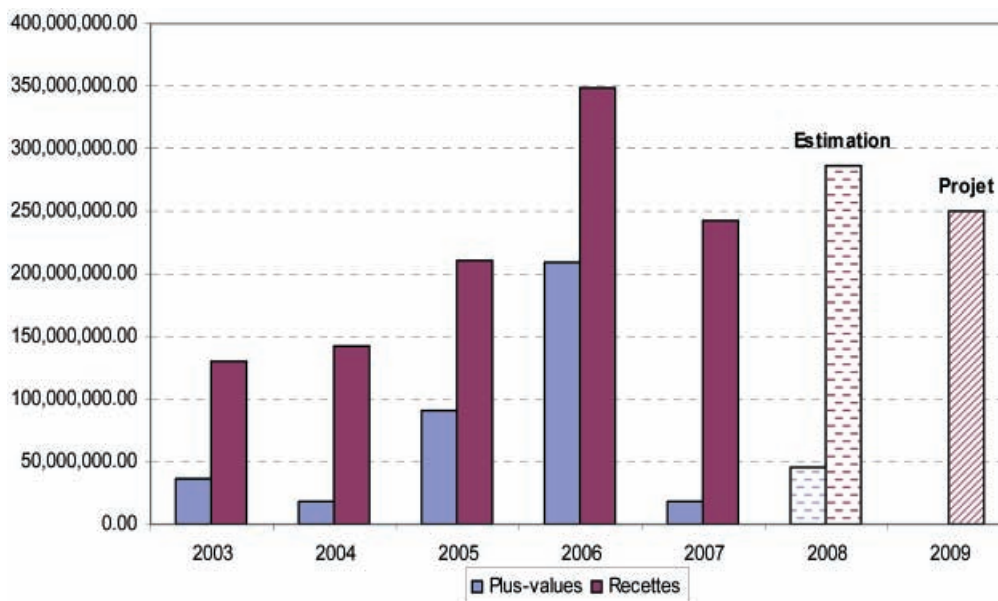
Graphique 39: Impôt retenu sur les revenus de capitaux



Graphique: Cour des comptes

Le projet de budget 2009 prévoit 250 millions d'euros. Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable.

Graphique 40: Recettes et plus-values de l'impôt sur les revenus de capitaux



Graphique: Cour des comptes

Le contexte économique actuel invite à la plus grande prudence quant à l'évolution de cet impôt. La décroissance de 12,6% prévue pour 2009 par rapport aux estimations de la Cour pour 2008, pourrait bien être plus importante.

4.3.4 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

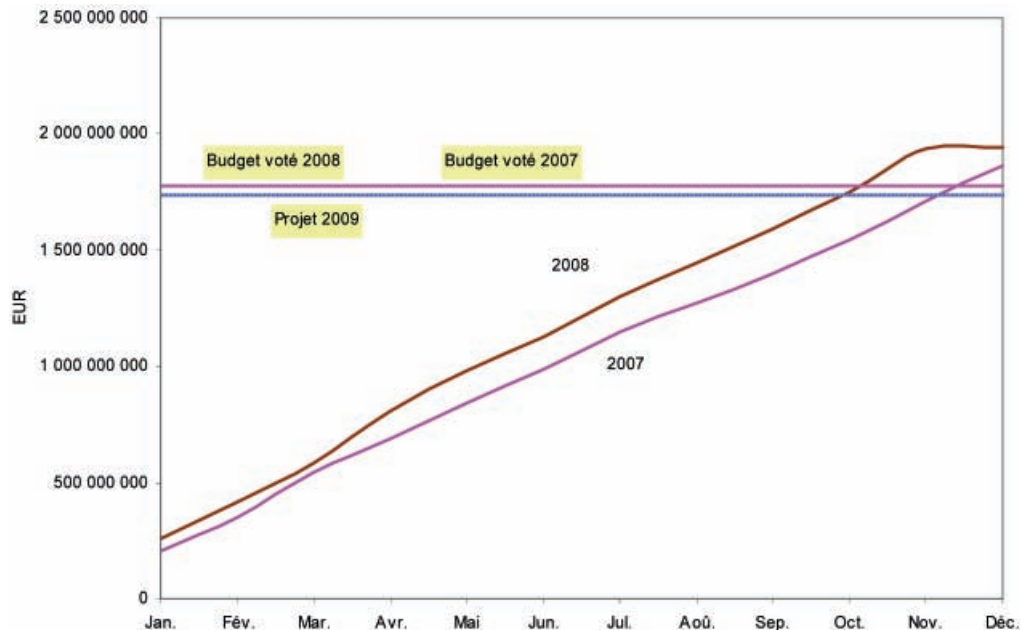
L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, de la masse des pensions et rentes ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires.

En 2008, l'introduction du bonus pour enfants a changé la détermination du produit de cet impôt. Pour les besoins d'estimation, les recettes encaissées au titre de l'année en cours doivent être diminuées du montant correspondant au bonus fiscal. Selon la Cour, ce montant s'élèvera à quelque 225 millions d'euros et qui devra être imputé à la RTS et à l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette. Pour la seule RTS, ce montant s'élève à 190 millions d'euros.

Selon les estimations de la Cour, la RTS clôturera ainsi à quelque 1.941 millions d'euros, soit +9,1% (161 millions d'euros) par rapport au budget voté de 2008 (1.780 millions d'euros).

La RTS devrait donc progresser de manière significative compensant les déchets fiscaux générés par l'introduction du bonus fiscal pour enfants et l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques évalués à 295 millions d'euros. La raison principale réside dans une croissance soutenue du marché de l'emploi notamment dans le secteur financier.

Graphique 41: Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Graphique: Cour des comptes

Pour 2009, la crise financière influencera l'évolution de la RTS du fait de sa dépendance du secteur financier qui se caractérise par sa proportion importante de salaires élevés et de gratifications de fin d'année.

Si au cours des dernières années, caractérisées par une croissance économique élevée, la RTS a pu progresser plus vite que l'emploi et la masse salariale, il est évident qu'en période de ralentissement, le phénomène inverse pourrait se produire.

Le projet de budget 2009 prévoit une recette de 1.735 millions d'euros, soit une baisse de 10,6% par rapport aux estimations de la Cour pour 2008. Cette prévision tient compte de l'allègement fiscal pour les personnes physiques dont le coût est évalué à 440 millions d'euros. Abstraction faite de ces 440 millions d'euros, la RTS devrait cependant atteindre un montant 2.175 millions d'euros, soit une progression de plus de 12%, progression qui sera très difficile à réaliser eu égard notamment à l'évolution probable de l'emploi salarié dans le secteur financier.

4.3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

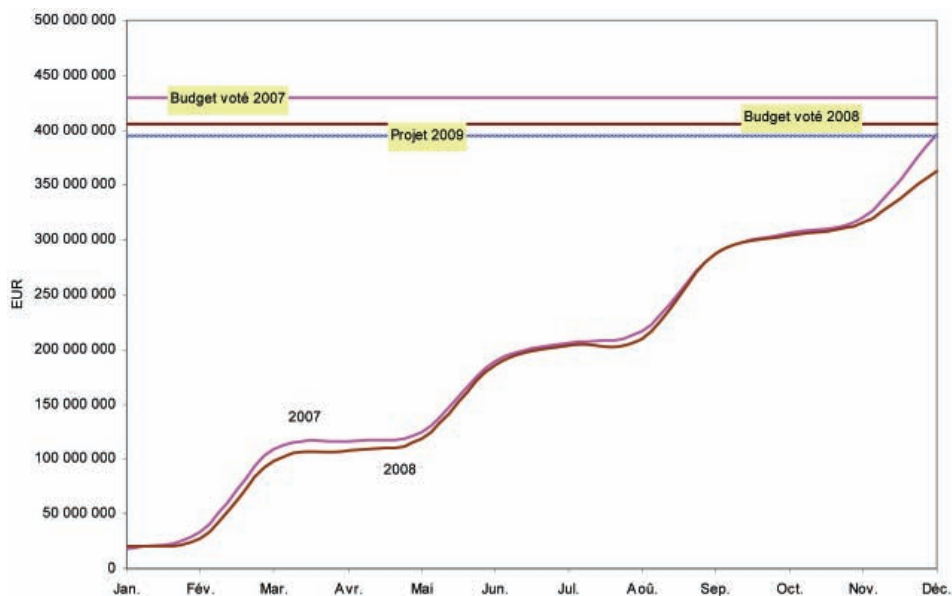
Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par 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.

A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs qui le rend plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

Si l'évolution du produit encaissé de cet impôt est déterminée par des facteurs d'ordre structurel et d'ordre conjoncturel ainsi que par l'enrôlement approprié des soldes par l'administration, le montant du bonus pour enfants à déduire de cet impôt doit également être pris en considération. La Cour estime celui-ci à quelque 35 millions pour l'année 2008.

Ainsi cet impôt pourrait s'élever à seulement 362 millions d'euros en fin d'exercice, soit -10,6% en dessous du budget voté de 2008 (405 millions d'euros).

Graphique 42: Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



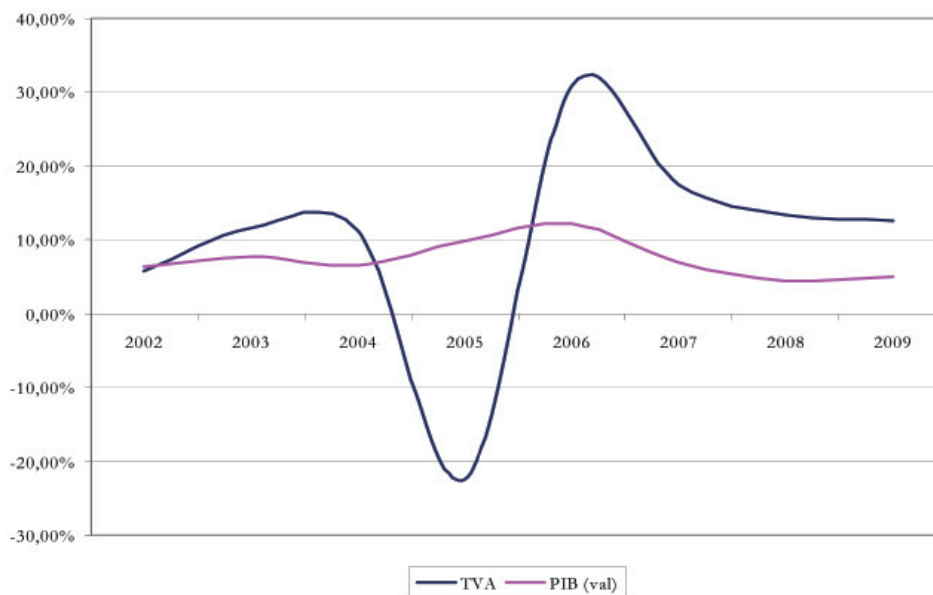
Graphique: Cour des comptes

Concernant le projet de budget 2009, les recettes à encaisser sont fixées à 395 millions d'euros, soit une croissance de +9,1% par rapport aux estimations de la Cour. Elle estime que cette progression est largement surestimée au vu de la crise économique qui s'annonce pour 2009.

4.3.6 Taxe sur la valeur ajoutée

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 réalité, la volatilité de cet impôt dépasse de loin les fluctuations des variables macroéconomiques qui le sous-tendent.

Graphique 43: Taux de croissance – Recettes de TVA et PIB (valeur)

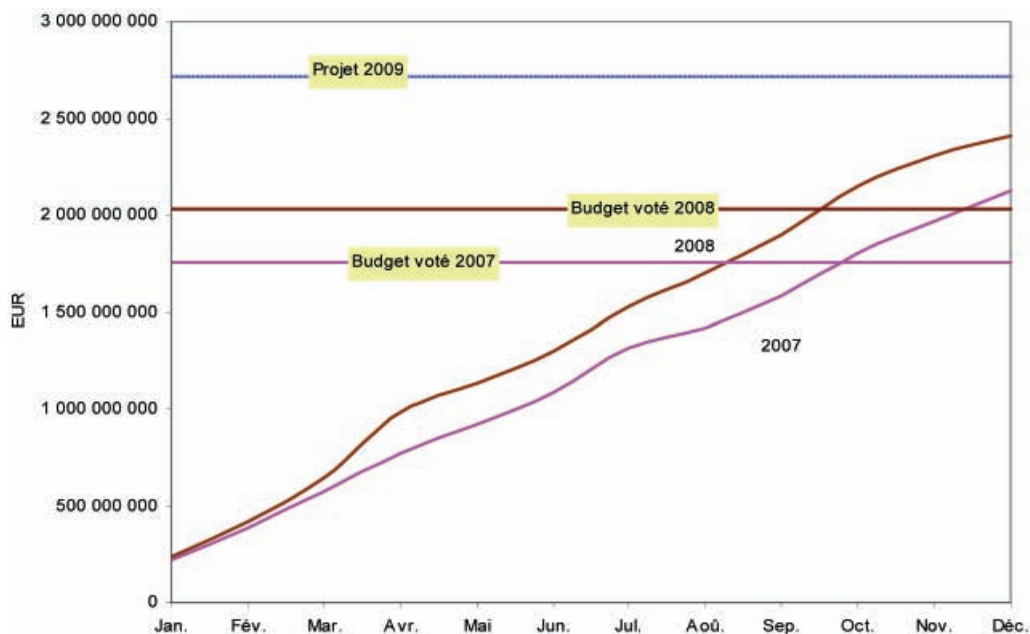


Graphique: Cour des comptes

Les écarts constatés pour les années 2003 à 2005 étaient dus aux produits surestimés et aux remboursements substantiels conséquents. Cette période a également connu l'essor du secteur e-commerce. La Cour estime à quelque 220 millions d'euros la progression des recettes due à ce seul secteur pour 2008.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA devrait dépasser de 375 millions d'euros le montant prévu au budget voté 2008 (2.035 millions d'euros), soit un plus de 18,5%. En l'absence de données fiables quant aux soldes à rembourser et à encaisser, il n'est pas possible de se prononcer d'avantage sur ces chiffres.

Graphique 44: Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique: Cour des comptes

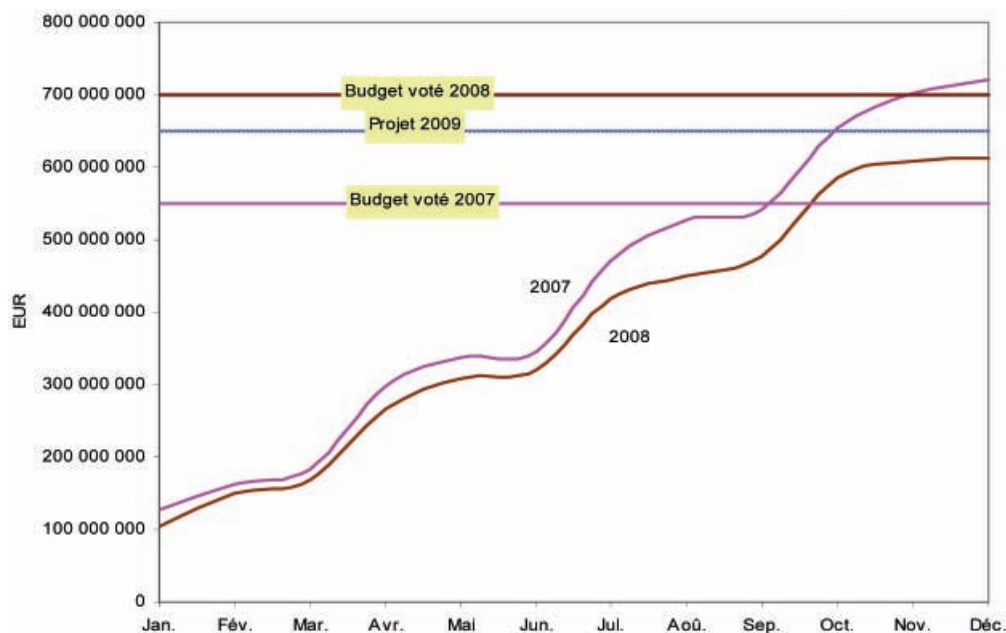
Pour 2009, le projet de budget prévoit des recettes brutes de 2.716 millions d'euros représentant une croissance considérable de 12,7% (306 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2008. Compte tenu de l'absence de données fiables quant aux soldes à rembourser et à encaisser, le bien-fondé de ces prévisions ne peut pas être vérifié. S'y ajoute la dégradation de l'environnement économique dont les effets sur cet impôt sont encore mal connus.

4.3.7 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des grands fonds d'investissements et autres organismes de placement collectif, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'état des marchés boursiers. L'évolution de cet impôt dépend également de la gestion de trésorerie des assujettis. Actuellement, ceux-ci délaissent les actions au profit d'instruments moins risqués, de fonds d'investissements spéciaux et autres, soumis à un taux de taxation moins élevé.

Pour 2008, la Cour estime la recette à 612 millions d'euros, soit une moins-value de 88 millions d'euros, par rapport aux 700 millions d'euros prévus au budget voté.

Graphique 45: Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Graphique: Cour des comptes

Le projet de budget 2009 table sur une prévision de 650 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 6,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2008. Pour réaliser cette hypothèse de croissance présuppose une augmentation de plus de 15% de la valeur nette d'inventaire des OPC et ceci dès le début de l'année 2009. Tel ne sera certainement pas le cas compte tenu des effets de la crise financière et ses retombées négatives sur les marchés boursiers.

4.3.8 Droits d'enregistrement

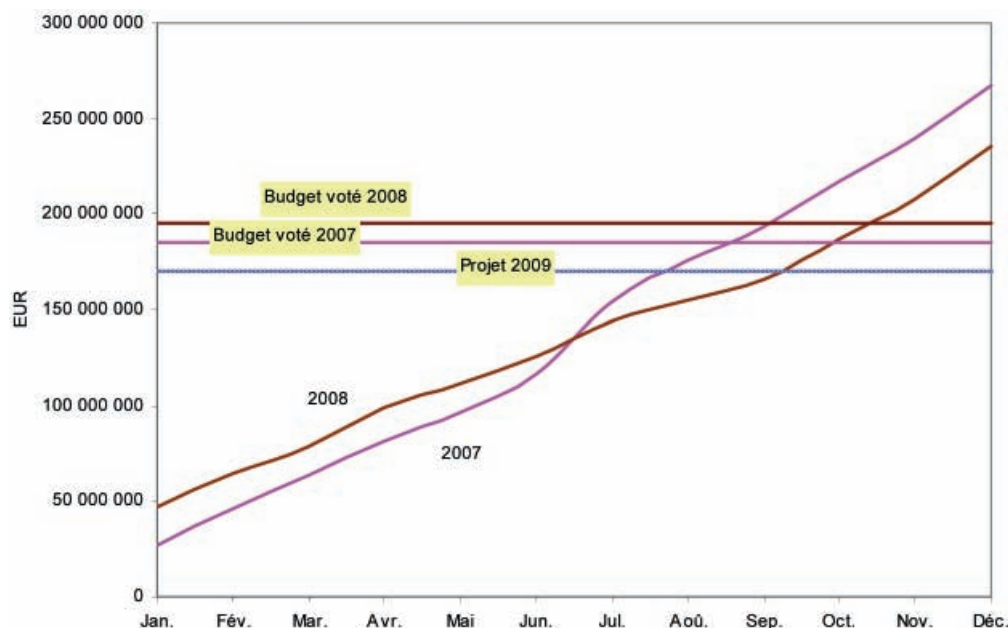
L'évolution de la recette provenant des droits d'enregistrement dépend principalement de la constitution de nouvelles sociétés, de l'augmentation de capitaux de sociétés existantes et des mutations immobilières.

Il est à rappeler que le taux du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires est ramené de 1 à 0,5% à partir de l'exercice en cours. Compte tenu de ce fait et au vu des résultats enregistrés au 30 septembre, la Cour estime à 235 millions d'euros le montant total des droits d'enregistrement. Il s'en dégagerait une plus-value de recette de 40 millions d'euros par rapport au produit escompté pour 2008 (195 millions d'euros).

Suivant les propositions gouvernementales, le droit d'apport devrait être aboli à partir de 2009 entraînant une moins-value de recette évaluée à 100 millions d'euros. Dès lors, les droits d'enregistrement se limiteront aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

Ainsi, déduction faite du déchet fiscal lié à l'abolition du droit d'apport, les droits prélevés sur les mutations immobilières pour l'année 2008 peuvent être estimés à quelques 135 millions d'euros. Dès lors, l'hypothèse de croissance pour 2009 s'élèverait donc à quelque 26%.

Graphique 46: Droits d'enregistrement



Graphique: Cour des comptes

Ainsi, le projet de budget 2009 prévoit un montant de 170 millions d'euros qui, compte tenu de la dépendance de cet impôt du seul marché immobilier, paraît être difficilement réalisable.

4.4 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes ont dégagé une plus-value de recettes de 603 millions d'euros par rapport au budget voté de 2008. Les principales plus-values concernent la taxe sur la valeur ajoutée (+375 millions d'euros), la retenue à la source sur traitements et salaires (+161 millions d'euros) et l'impôt sur la fortune (+81 millions d'euros).

Actuellement, il est très difficile d'établir une cohérence économique entre certains impôts et leurs variables macroéconomiques. Les hypothèses émises par le Gouvernement dans le cadre du projet de budget 2009 sont contredites par les réalités économiques et devront être adaptées.

La Cour considère que d'autres impôts sont surestimés pour 2009. Ainsi, la taxe d'abonnement table sur une augmentation de plus de 15% de sa base de revenus, les droits d'enregistrement sur une croissance de plus de 26% des mutations immobilières et l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, abstraction faite des allègements fiscaux, sur une hausse de plus de 12%.

*

5. COMMENTAIRE DU BUDGET DES DEPENSES

5.1 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: le déficit public

Par la ratification du traité de Maastricht, précisé par après par le „pacte de stabilité et de croissance“ (PSC), le Luxembourg s'est engagé à éviter que le déficit budgétaire cumulé de l'administration publique ne dépasse la limite de 3% du produit intérieur brut.

Le pacte de stabilité prévoit par ailleurs pour chaque Etat membre comme objectif à moyen terme le maintien du déficit structurel en dessous de 1% du PIB, tout en prenant en considération des éléments nationaux. En tenant compte de la situation économique de notre pays et en introduisant une marge de manoeuvre suffisante pour absorber un incident cyclique éventuel, le Luxembourg ne devra ainsi pas dépasser 0,8% du PIB à moyen terme en matière de déficit budgétaire.

5.1.1 La situation financière de l'administration publique (2002-2007)

Le tableau suivant représente l'évolution entre 2002 et 2007 du total des dépenses et du total des recettes de l'administration publique (total consolidé) ainsi que des sous-secteurs qui la composent. A rappeler que l'administration publique comprend l'administration centrale (Etat central, fonds spéciaux et organismes contrôlés par l'Etat ou financés majoritairement par l'Etat), les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.

Tableau 47: Dépenses et recettes de l'administration publique
(total consolidé)

	2002 (mio €)	2003 (mio €)	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)
Dépenses	9.963,6	10.793,7	11.696,2	12.568,8	13.101,1	13.714,7
Consommation intermédiaire	810,3	876,6	932,6	1.044,5	1.033,5	1.110,8
Formation de capital	1.186,1	1.182,8	1.179,9	1.361,5	1.228,1	1.346,8
Rémunération des salariés	1.939,1	2.074,7	2.224,2	2.378,7	2.509,0	2.665,5
Autres impôts sur la production	1,1	3,3	4,8	7,3	8,8	8,1
Subventions	371,3	397,3	441,0	495,9	520,2	540,8
Revenus de la propriété	63,6	58,1	46,6	48,1	61,5	93,6
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	3.486,7	3.882,7	4.048,6	4.371,9	4.577,1	4.765,1
Prestations sociales en nature, etc.	1.136,6	1.238,8	1.436,4	1.525,2	1.622,6	1.730,2
Autres transferts courants	673,0	738,0	941,6	888,8	963,0	979,4
Transferts en capital à payer	292,9	340,9	453,3	477,7	457,6	502,0
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	2,9	0,5	-12,9	-30,9	119,8	-27,5
Recettes	10.467,3	10.913,5	11.363,4	12.538,4	13.533,9	14.885,8
Production marchande et non marchande	443,8	499,8	535,8	575,6	612,5	655,8
Impôts sur la production et les importations	3.046,5	3.181,5	3.635,9	3.966,4	4.246,1	4.614,9
Revenus de la propriété	415,6	349,2	327,8	334,6	485,7	596,9
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.659,8	3.770,7	3.565,5	4.115,9	4.416,3	4.888,9
Cotisations sociales	2.820,3	3.015,4	3.190,4	3.430,9	3.650,5	4.010,5
Autres transferts courants	37,3	37,6	52,4	52,6	60,2	52,0
Transferts en capital à recevoir	43,9	59,4	55,7	62,4	62,6	66,7
Capacité/besoin de financement	503,7	119,8	-332,8	-30,4	432,8	1.171,1

Source chiffres: Statec (octobre 2008) (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

En se référant aux conclusions du Comité de Coordination tripartite, le Gouvernement avait projeté dans la 8e actualisation (2006-2009) du programme de stabilité et de croissance de novembre 2006 que le solde de l'administration publique serait à nouveau positif dès 2009. Or, il se confirme que l'équilibre de la situation financière de l'administration publique a pu être rétabli dès 2006.

Dans la 10e actualisation (2008-2011) de son programme de stabilité et de croissance d'octobre 2008, le Gouvernement a fait remarquer que „l'adoption des mesures de consolidation budgétaire en avril 2006 a coïncidé avec un regain de dynamisme de l'économie luxembourgeoise dont l'ampleur

n'avait pas été anticipée intégralement. En effet, en 2006, la croissance économique a accéléré pour atteindre 6,4%. La situation budgétaire de l'administration publique a également été affectée positivement par un événement exceptionnel (fusion Arcelor-Mittal) dont l'impact total sur le solde budgétaire s'est chiffré à quelque 0,4-0,5% du PIB (dont environ 0,3% du PIB que l'on peut qualifier de ponctuel/temporaire)". Et de conclure que „par conséquent, l'effet des mesures décidées par le Comité de coordination tripartite fut amplifié par un concours de circonstances économiques favorables et a permis de rétablir l'équilibre budgétaire de l'administration publique dès l'exercice 2006“.

5.1.2 Situation financière de l'administration centrale (2002-2009)

Dans le tableau ci-dessous, la Cour met en évidence l'évolution des dépenses de l'administration centrale pour la période de 2002 à 2009.

Tableau 48: Dépenses de l'administration centrale

	2002 (mio €)	2003 (mio €)	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)	2009 (mio €)
Consommation intermédiaire	500,6	549,1	591,9	665,0	665,8	678,1	830,1	862,2
Formation de capital	704,7	670,3	675,4	824,0	761,5	749,3	863,8	976,8
Rémunération des salariés	1.404,0	1.508,1	1.626,9	1.745,3	1.846,8	1.962,3	2.106,3	2.228,2
Autres impôts sur la production	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,0
Subventions	331,5	362,2	409,2	460,0	487,3	508,5	522,6	560,5
Revenus de la propriété	58,7	55,0	46,1	41,7	48,0	67,0	88,3	91,3
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	452,7	568,8	634,0	682,9	722,0	754,1	788,0	838,9
Prestations sociales en nature, etc.	27,6	29,7	36,7	39,1	44,5	48,7	44,6	61,2
Autres transferts courants	3.177,7	3.379,5	3.755,2	3.871,0	4.225,5	4.398,5	4.880,4	5.127,3
Transferts en capital à payer	358,2	407,6	525,4	573,5	528,4	582,3	750,6	797,9
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-3,4	-0,2	-7,0	-19,3	124,9	-21,9	-45,6	-21,8
Dépenses	7.012,5	7.530,3	8.293,9	8.883,2	9.455,0	9.727,2	10.829,3	11.522,5

Source chiffres: Statec (octobre 2008), projet de budget 2009 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il s'en dégage que les principaux postes des dépenses de l'administration centrale sont les „autres transferts courants“ composés essentiellement de transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale et les administrations locales ainsi que celui de la „rémunération des salariés“. Ils représentent 44% respectivement 19% des dépenses de l'administration centrale en 2009.

Une ventilation des dépenses de l'administration centrale suivant le schéma „dépenses courantes – dépenses en capital“ donne lieu aux regroupements suivants:

Tableau 49: Dépenses de l'administration centrale:
„Approche dépenses courantes – dépenses en capital“

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses courantes (mio €)	5.953,1	6.452,7	7.100,2	7.505,2	8.040,1	8.417,5	9.260,5	9.769,6
Dépenses courantes (%)	84,9%	85,7%	85,6%	84,5%	85,0%	86,5%	85,5%	84,8%
Dépenses en capital (mio €)	1.059,5	1.077,7	1.193,8	1.378,2	1.414,8	1.309,7	1.568,8	1.752,9
Dépenses en capital (%)	15,1%	14,3%	14,4%	15,5%	15,0%	13,5%	14,5%	15,2%
Dépenses (mio €)	7.012,6	7.530,4	8.294,0	8.883,4	9.454,9	9.727,2	10.829,3	11.522,5

Tableau: Cour des comptes

A préciser que les dépenses en capital regroupent les postes „Formation de capital“, „Transferts en capital à payer“ et „Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits“ des dépenses de l'administration centrale alors que les dépenses courantes regroupent les postes restants. Il importe également de mentionner que l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 95, 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.).

Dans ce contexte, le Comité de Coordination tripartite a retenu en avril 2006 que „les partenaires sociaux et le Gouvernement reconnaissent la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. La part relative des dépenses de fonctionnement courantes dans le total des dépenses de l'administration centrale sera réduite en 2007, 2008 et 2009“.

La Cour constate qu'entre 2006 et 2009, la répartition des dépenses courantes et des dépenses en capital reste quasiment constante par rapport au total des dépenses de l'administration centrale (85%/15%).

Cette conclusion est confirmée lorsqu'on prend en considération les postes de „consommation intermédiaire“ et de „rémunération des salariés“. Le tableau ci-après montre que la part de ces deux postes ne varie guère dans le total des dépenses de l'administration centrale entre 2006 et 2009.

Tableau 50: Dépenses de l'administration centrale: consommation intermédiaire et rémunération des salariés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consommation intermédiaire + Rémunération des salariés (mio €)	1.904,6	2.057,2	2.218,8	2.410,3	2.512,6	2.640,4	2.936,4	3.090,4
Consommation intermédiaire + Rémunération des salariés (%)	27,2%	27,3%	26,8%	27,1%	26,6%	27,1%	27,1%	26,8%

Tableau: Cour des comptes

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la part des dépenses courantes dans le total des dépenses de l'administration centrale n'a pas pu être réduite tel qu'envisagé par le Gouvernement dans le cadre des conclusions du Comité de Coordination tripartite.

5.1.3 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2002-2009)

Suivant les indications du projet de budget 2009, l'administration publique va afficher un solde positif de l'ordre de 1,1%. C'est donc pour la 4^e année consécutive (2006-2009) que les finances de l'administration publique se soldent par un résultat positif. Si le solde en tant que tel est inférieur en 2009 par rapport aux années précédentes, cela s'explique notamment par les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration du projet de budget 2009.

A partir de l'année fiscale 2009, le Gouvernement propose en effet une adaptation supplémentaire de 9% du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'instar de ce qui a été réalisé en 2008. L'adaptation antérieure du barème, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, s'était traduite par un relèvement de 6% des tranches de l'impôt sur le revenu.

Il est également prévu de remplacer l'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite, qui s'élèvent à 600 euros, par des crédits d'impôt de 300 euros appelés respectivement crédit d'impôt pour salariés et crédit d'impôt pour pensionnés. De même, il est envisagé de remplacer l'abattement monoparental d'un montant annuel maximal de 1.920 euros par un crédit d'impôt monoparental de 750 euros.

En ce qui concerne l'imposition des entreprises, le Gouvernement proposera à la Chambre des Députés une réduction de 22% à 21% du tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités à partir de l'année d'imposition 2009.

Dans le domaine familial et social, un accent particulier en 2009 concerne le volet de la garde des enfants. Ainsi, le projet de budget pour 2009 prévoit les crédits nécessaires à l'introduction d'un sys-

tème de „chèques service“ dans le cadre de l'accueil des enfants, notamment dans les crèches, garderies et maisons relais. Le coût global pour l'Etat, qui résulte des changements prévus en ce qui concerne la participation financière des parents aux frais de garde des enfants, est estimé à un montant de l'ordre de 20 à 25 millions pour la première année, frais de gestion compris.

A noter que les mesures du Gouvernement ont été annoncées à un moment où l'ampleur de la crise financière et économique ne commençait qu'à se faire sentir. Selon la Cour, ces mesures gouvernementales peuvent notamment aider à contenir le problème du pouvoir d'achat des ménages.

Pour revenir à l'analyse de la situation financière de l'administration publique, il est utile de se référer au solde de financement des trois sous-administrations qui la composent afin de procéder à un premier état des lieux.

Tableau 51: Soldes (2002-2009)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2002	503,7	2,1	-104,7	-0,4	30,3	0,1	578,1	2,4
2003	119,8	0,5	-341,2	-1,3	-0,1	0,0	461,1	1,8
2004	-332,8	-1,2	-713,9	-2,6	-24,8	-0,1	405,9	1,5
2005	-30,4	-0,1	-384,1	-1,3	-88,2	-0,3	442,0	1,5
2006	432,8	1,3	-242,4	-0,7	76,8	0,2	598,4	1,8
2007	1.171,1	3,2	287,8	0,8	7,3	0,0	876,0	2,4
2008*	854,3	2,3	-166,3	-0,4	62,8	0,2	957,8	2,5
2009	446,4	1,1	-704,2	-1,8	79,5	0,2	1.071,1	2,7

Sources chiffres: Statec (octobre 2008), projet de budget 2009 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

* Exécution probable d'après les prévisions actualisées (projet de budget 2009, vol. III)

Les soldes indiqués dans le tableau ci-avant tiennent compte des plus et/ou moins-values de recettes et de dépenses qui sont projetées pour l'exercice 2008 conformément aux données du volume III du projet de budget 2009. Les soldes correspondent par ailleurs aux chiffres de la 10e actualisation (2008-2011) du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg.

A noter que, d'après la Commission européenne, la capacité de financement de l'administration publique sera de l'ordre de 2,7% en 2008 et de 1,3% en 2009. Les prévisions de la Commission sont donc plus favorables que celles retenues par le Gouvernement luxembourgeois.

Le solde positif de l'administration publique tel que repris ci-dessus s'explique surtout par le résultat positif au niveau de la sécurité sociale qui neutralise largement le déficit au niveau de l'administration centrale. Le solde positif des administrations locales n'a que peu d'impact sur le résultat final de l'administration publique.

Au niveau de la sous-administration de la sécurité sociale, la situation financière s'est encore améliorée avec un solde positif passant de 2,4% du PIB en 2007 à 2,7% du PIB en 2009. Le Gouvernement note à juste titre que cette évolution au niveau de la sécurité sociale „est principalement due au développement économique très favorable en 2006 et 2007, qui a entraîné une progression très sensible de l'emploi dont les effets se font sentir avec un certain décalage jusqu'en 2008 sur les comptes de la sécurité sociale“.

En revanche, le déficit de l'administration centrale s'accroît en 2009 pour atteindre la somme de 704,2 millions d'euros. Après un solde positif en 2007, l'administration centrale replonge dans le déficit en affichant pour 2009 le plus mauvais résultat depuis 2004.

Or, il serait erroné de conclure que les causes de ce déficit se situent exclusivement au niveau de l'administration centrale, mais elles s'expliquent en large partie par les transferts en provenance de l'administration centrale vers les deux autres sous-secteurs, à savoir les administrations locales et surtout la sécurité sociale.

5.1.4 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 et le graphique ci-dessous.

Tableau 52: Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transferts de revenus de la propriété (mio €)						
Administration centrale (solde)	-12,2	-12,9	-13,7	-10,3	-9,1	-8,9
Administrations locales (solde)	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Sécurité sociale (solde)	12,5	13,1	13,9	10,5	9,3	9,0
Transferts courants (mio €)						
Administration centrale (solde)	-2.448,5	-2.573,2	-2.740,1	-2.917,5	-3.194,9	-3.347,3
Administrations locales (solde)	421,2	439,3	502,7	480,2	584,7	637,8
Sécurité sociale (solde)	2.026,9	2.133,9	2.237,4	2.437,3	2.610,3	2.709,5
Transferts en capital (mio €)						
Administration centrale (solde)	-73,7	-77,2	-76,7	-98,0	-94,1	-90,8
Administrations locales (solde)	76,6	77,2	80,8	106,0	107,2	97,1
Sécurité sociale (solde)	-2,9	-0,1	-4,2	-8,0	-13,7	-6,8
Total des transferts (mio €)						
Administration centrale (solde)	-2.534,5	-2.663,3	-2.830,5	-3.025,8	-3.298,1	-3.447,0
Administrations locales (solde)	497,5	516,3	583,3	586,0	691,7	734,7
Sécurité sociale (solde)	2.036,6	2.147,0	2.247,2	2.439,8	2.605,9	2.711,8

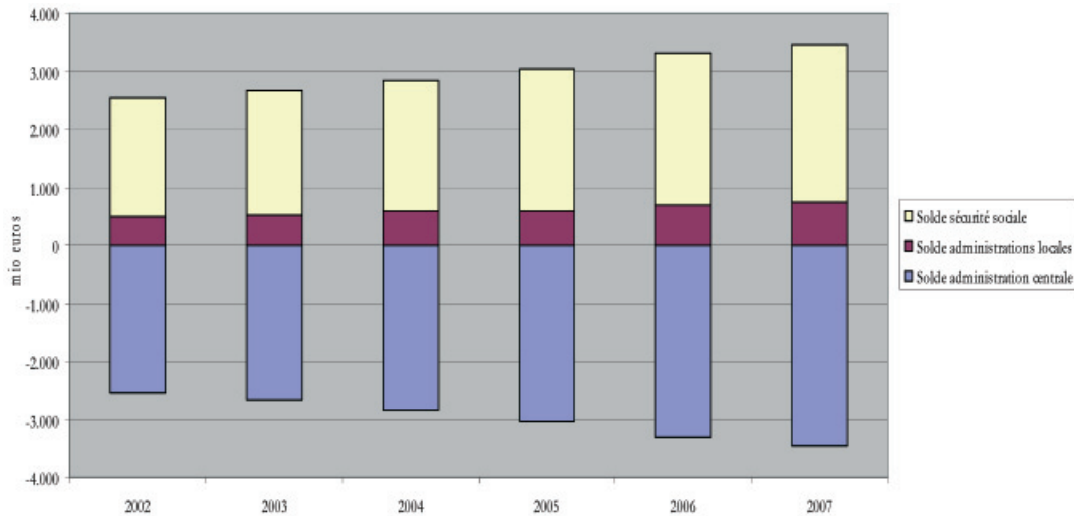
Source chiffres: Statec (octobre 2008) (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2007, 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:

- 78,7% à destination de la sécurité sociale;
- 21,3% à destination des administrations locales.

Il est donc tout à fait logique d'en déduire que le résultat négatif au niveau de l'administration centrale s'explique par l'importance des sommes transférées en faveur de la sécurité sociale.

Graphique 53: Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs



Source chiffres: Statec (octobre 2008); graphique: Cour des comptes

Le tableau suivant indique pour chaque sous-secteur de l'administration publique le solde par rapport au PIB, abstraction faite des transferts entre sous-secteurs.

Tableau 54: Soldes hors transferts

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations locales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2002	2,1%	10,1%	-1,9%	-6,1%
2003	0,5%	9,0%	-2,0%	-6,5%
2004	-1,2%	7,7%	-2,2%	-6,7%
2005	-0,1%	8,7%	-2,2%	-6,6%
2006	1,3%	9,0%	-1,8%	-5,9%
2007	3,2%	10,3%	-2,0%	-5,1%

Source chiffres: Statec (octobre 2008) (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il s'ensuit que, dans cette hypothèse, le solde de l'administration centrale serait largement positif au détriment des soldes des administrations locales et de la sécurité sociale.

Finalement, la Cour entend illustrer ces transferts 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 95 avec ceux du budget de l'Etat. En 2007, les transferts du budget de l'Etat en faveur de la sécurité sociale se composent principalement de la manière suivante:

Assurance pension contributive	1.001,4 millions d'euros
Assurance maladie – maternité – dépendance – Union des caisses de maladie	829,6 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	787,8 millions d'euros
Mesures économiques et sociales spéciales	3,5 millions d'euros
Congé pour raisons familiales	3,4 millions d'euros

Les transferts en faveur des administrations locales s'élèvent à 735,7 millions d'euros en 2007. Ils proviennent d'une part du Fonds communal de dotation financière (627,7 millions d'euros) et du Fonds pour l'emploi (9 millions d'euros) et d'autre part, ils concernent des dépenses courantes du budget de l'Etat central (99 millions d'euros) ayant notamment les affectations suivantes:

Enseignement préscolaire et primaire	31,6 millions d'euros
Maisons relais pour enfants	14,4 millions d'euros
Enseignement musical	16,6 millions d'euros
Part de l'Etat dans les majorations biennales et majorations d'indice des fonctionnaires des secrétariats et recettes communaux	10,5 millions d'euros
Service d'incendie	3,4 millions d'euros
Transports routiers	6,4 millions d'euros

5.2 Le financement des régimes de pension

L'analyse des critères énoncés par le pacte de stabilité et de croissance (dette et déficit publics) permet de conclure que la situation des finances publiques luxembourgeoises reste solide. Toujours est-il qu'il ne faut pas perdre de vue qu'un certain nombre de facteurs pèsent à moyen et long terme sur la viabilité des finances publiques:

- dans la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour 2008-2011, le Gouvernement a souligné que son intervention pour venir en aide aux banques Dexia et Fortis a un impact significatif sur la dette publique (elle passera de 7% du PIB à 13,9% du PIB en fin 2008);
- dans son avis du 12 février 2008 sur la 9^e actualisation du pacte de stabilité et de croissance, le Conseil de l'Union européenne a réitéré ses propos antérieurs à savoir que „l'impact budgétaire à long terme du vieillissement démographique est l'un des plus marqués de l'Union européenne avec en particulier la prévision d'une augmentation sensible des dépenses de retraite“. Cet avis conclut, entre autres, qu'„au cours des prochaines décennies, le vieillissement démographique fera peser une charge particulièrement lourde sur le Luxembourg, qui n'a pris aucune mesure corrective à ce jour. Cela explique pourquoi l'on considère qu'un risque moyen pèse sur la viabilité à long terme de ses finances publiques, en dépit de leur santé actuelle. Compte tenu de l'analyse qui précède et de la très forte augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique prévue pour les prochaines décennies, le Luxembourg est invité à renforcer la viabilité à long terme de ses finances publiques en mettant en oeuvre des réformes structurelles, en particulier dans le domaine des retraites.“

La Cour constate que le problème lié au financement du système de pension est connu depuis longue date.

Ainsi, lors de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Premier Ministre a constaté que „nous disposons de deux possibilités: l'une est de continuer comme jusqu'à présent et de faire comme si l'essence de toute politique étaient les rentes et les pensions, ou nous essayons, si possible tous ensemble, de mener le débat sur les pensions et les rentes d'une manière objective dans le droit chemin. Nous n'avons pas le droit d'hypothéquer les réserves des caisses de pension au détriment des générations futures. Par contre, il est de notre devoir, dans le paysage des pensions, de procéder aux adaptations qui pourront être financées à moyen et à long terme ...“.

A l'époque, le Gouvernement avait engagé deux actions:

- il a fait appel au Bureau international du Travail de Genève („BIT“) en 2001 pour faire une évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension;
- il a organisé une table ronde „Rentendesch“ sur les pensions.

Les conclusions de l'étude du BIT restent toujours d'actualité. Aux fins d'évaluation, le BIT a retenu deux scénarios possibles:

- dans le cas du premier scénario, les tendances de l'évolution de la croissance du PIB et de l'emploi continueront à l'avenir. Le facteur le plus important de cette hypothèse est celui que le nombre de frontaliers nécessaire pour maintenir la croissance ne soit limité par aucune contrainte. Le taux de croissance annuel a été fixé à 4%;
- le deuxième scénario table, par contre, sur une croissance économique de 2% par an, l'augmentation rapide du nombre des frontaliers, qui est observée depuis le milieu des années 1980, cessera dans un avenir proche et restera stable à un niveau relativement bas.

L'attention est attirée par le BIT sur la grande sensibilité du système quant aux changements de l'environnement économique et à la dette démographique cachée. En effet, cette dernière provient principalement du nombre croissant de frontaliers qui entrent dans l'économie luxembourgeoise et qui cotisent au système général d'assurance pension. Ces frontaliers commenceront à demander leur pension de vieillesse d'ici environ 20 ans. Les experts ont précisé que, même si les deux scénarios sont apparemment assez différents, chacun d'entre eux peut se réaliser. Notons toutefois que la croissance moyenne du PIB luxembourgeois a avoisiné 5% au cours des dix dernières années.

L'étude du BIT a finalement révélé que le régime général de l'assurance pension connaîtra irrémédiablement à partir de 2025, même en présence d'une situation économique extrêmement favorable, une situation déficitaire caractérisée par un important excédent de dépenses par rapport aux recettes.

Dans la 10e actualisation du programme de stabilité et de croissance datant d'octobre 2008, le Gouvernement a confirmé les conclusions du BIT dans ses grandes lignes en rappelant qu'„à politique inchangée, le solde de financement de la sécurité sociale devient négatif aux alentours de 2025 et les réserves de pension commencent à s'épuiser graduellement. En effet, en 2035 cette réserve de financement aura disparu (...) Les projections montrent que des adaptations devront être envisagées en temps voulu pour assurer la pérennité des finances publiques en général et pour maintenir la viabilité financière du système de sécurité sociale.“ Une première adaptation concerne la gestion de la réserve de financement du système de pension qui a été confiée à un établissement public dénommé Fonds de compensation. „Le Fonds de compensation a pour mission d'optimiser le rendement de la réserve de financement, tout en assurant la sécurité des placements et en minimisant les risques inhérents aux marchés financiers. (...) Par ailleurs, en avril 2006 le comité de coordination tripartite a mis en place un groupe de réflexion auquel il a confié deux missions: (1) élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension, et (2) étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie. Le groupe de réflexion composé de représentants des employeurs, des employés et de l'Etat, s'est réuni six fois entre novembre 2007 et octobre 2008, et il présentera son analyse et ses conclusions au Gouvernement d'ici la fin 2008.“

En ce qui concerne les placements du Fonds de compensation et d'après la réponse du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale à deux questions parlementaires, le Fonds de compensation a créé en date du 16 juillet 2007 une société d'investissement à capital variable (SICAV) dont il est le seul actionnaire et à travers laquelle se font les investissements. Une plus-value de 136,5 millions d'euros aurait été dégagée dans la période du 31 décembre 2007 au 19 septembre 2008 (sur un montant investi de 5.669,4 millions d'euros au 31 décembre 2007, soit une croissance de +2,4%). Un montant total de 310 millions d'euros (5,5% du total) a été placé en actions. Ces dernières ne valent au 19 septembre 2008 pas plus que 243 millions d'euros.

La Cour estime donc qu'une pondération appropriée des risques basée sur une diversification du portefeuille est indispensable en vue d'assurer la sécurité des placements et de minimiser les risques inhérents aux marchés financiers.

Par ailleurs, la Cour est d'avis que les mécanismes de contrôle doivent être complétés pour que la politique de placement se fasse en toute transparence. C'est dans cette optique que la Cour formule les recommandations suivantes:

- il importe d'insérer de manière expresse dans la loi portant création dudit Fonds l'obligation que celui-ci doit présenter au Gouvernement les comptes de fin d'année accompagnés d'un rapport circonstancié sur la situation financière de l'établissement, ainsi que du rapport du réviseur. La décharge du Fonds est à donner par le Gouvernement en conseil;
- il est nécessaire que la Chambre des Députés soit régulièrement informée de l'évolution des placements. Dès lors, la Cour propose que, sur une base annuelle, le Fonds de compensation présente à la Commission des Finances et du Budget et à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale son rapport d'activité, et ce préférentiellement au moment du dépôt du projet de budget de l'exercice suivant.

Au vu de ce qui précède, force est de conclure que jusqu'à présent aucune réponse n'a été fournie aux problèmes liés au financement des régimes de pension et ce malgré le fait que tant les problèmes que les solutions y afférentes sont largement connus. Partant, la Cour recommande de réagir de suite afin de maintenir la pérennité de notre système de pension à moyen et à long terme. Une réaction

s'impose d'autant plus qu'une croissance de 4% du PIB nécessaire pour assurer la viabilité du régime de pension risque de ne pas être atteinte dans les années à venir.

5.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht: la dette publique consolidée de l'administration publique (2002-2007)

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 administrations de la sécurité sociale. Les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont consolidées à l'intérieur de l'administration publique.

Tableau 55: Evolution de la dette de l'administration publique

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Dette de l'administration centrale</i>						
Numéraires et dépôts	57,8	81,8	104,3	124,1	142,9	161,3
Titres autres qu'actions	506,8	310,0	310,0	213,3	74,0	0,0
Crédits	439,5	454,2	636,9	702,8	1.230,5	1.528,6
– Etat	82,1	84,7	202,0	208,8	614,1	758,4
– Etablissements publics	132,5	142,4	160,9	165,4	153,6	170,9
– PPP	224,9	227,1	274,0	328,6	462,8	599,3
Dette totale	1.004,1	846,0	1.051,2	1.040,2	1.447,4	1.689,9
<i>Dette des administrations locales</i>						
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	24,8	24,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	487,6	667,5	681,9	789,9	775,5	833,6
Dette totale	512,4	692,3	681,9	789,9	775,5	833,6
<i>Dette des administrations de sécurité sociale</i>						
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0	0,0
Dette totale	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0	0,0
<i>Dette consolidée des administrations publiques</i>						
Administration centrale	1.004,1	846,0	1.051,2	1.040,2	1.447,4	1.689,9
Administrations locales	512,4	692,3	681,9	789,9	775,5	833,6
Administrations de sécurité sociale	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0	0,0
Dette totale	1.517,2	1.580,5	1.741,6	1.830,1	2.222,9	2.523,5

Source: Stavec; tableau: Cour des comptes

De 2002 à 2007, la dette de l'administration publique s'accroît de façon continue. Par rapport à l'année 2002, la dette consolidée de l'administration publique pour 2007 a connu une augmentation considérable d'environ un milliard d'euros (66%) résultant, d'une part, d'une croissance de la dette de l'administration centrale (686 millions d'euros) et, d'autre part, d'une croissance de la dette des administrations locales (321 millions d'euros). L'augmentation importante de 686 millions d'euros de la dette de l'administration centrale sur la période visée s'explique surtout par la conclusion de plusieurs emprunts en vue du financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes.

En ce qui concerne plus particulièrement la dette de l'administration centrale, les rubriques „titres autres qu'actions“ (emprunts linéaires OLUX) et „crédits“ (emprunts) évoluent différemment. Alors

que les „crédits“ connaissent une augmentation constante de quelque 1,09 milliard d’euros entre 2002 et 2007, les „titres autres qu’actions“ suivent un recul intégral sur cette période (507 millions d’euros). Ceci s’explique notamment par la conclusion d’emprunts en 2006 et 2007 et le remboursement des emprunts OLUX venus à échéance.

Par ailleurs, les crédits concernant les partenariats publics-privés (599,3 millions d’euros) sont en nette progression et représentent plus d’un tiers du total de la dette de l’administration centrale. Les principaux projets concernés relevant du Fonds pour la loi de garantie sont les suivants:

- Extensions Cour de justice CE Kirchberg;
- Campus scolaire Geessekneppchen;
- Centre national sportif et culturel Kirchberg;
- Centre de recherche public Henri Tudor;
- Musée d’art moderne Grand-Duc Jean;
- Cité judiciaire au plateau du Saint Esprit.

Se trouvent également en voie de construction les projets de la nouvelle aérogare et du parking au Findel. Quant à l’évolution des avoirs et des dépenses du Fonds pour la loi de garantie, celle-ci est analysée plus en détail au chapitre 5 du présent avis.

Sur base de ce qui précède et compte tenu des interventions du Gouvernement luxembourgeois dans le cadre de la crise financière, il appert que la dette de l’administration publique connaîtra une progression soutenue dans les années à venir.

L’endettement des administrations locales est plus amplement développé sous le point 5.4.3.

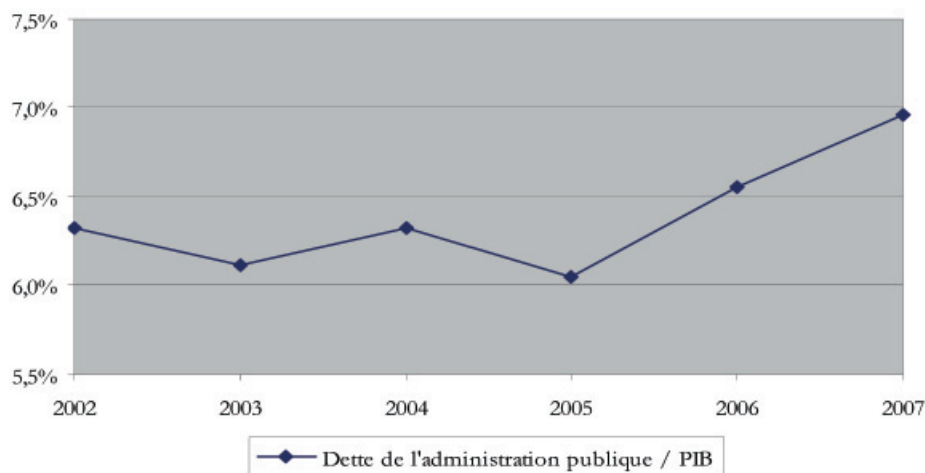
Le tableau et le graphique suivants présentent l’évolution de la dette de l’administration publique par rapport au PIB.

Tableau 56: Evolution de la dette de l’administration publique/PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dette des administrations publiques	1.517,2	1.580,5	1.741,6	1.830,1	2.222,9	2.523,5
PIB à prix courants	23.992,3	25.834,3	27.520,1	30.237,1	33.921,1	36.277,7
Dette de l’administration publique/PIB	6,3%	6,1%	6,3%	6,1%	6,6%	7,0%

Source: Statec; tableau: Cour des comptes

Graphique 57: Evolution de la dette de l’administration publique/PIB



Source: Statec; graphique: Cour des comptes

Pour 2008, il convient d’analyser la situation de la dette publique dans le contexte de l’intervention du Gouvernement luxembourgeois dans la recapitalisation des banques Fortis et Dexia.

Sans tenir compte des opérations de recapitalisation des deux banques, l'évolution de la dette de l'administration publique aurait connu une légère hausse en 2008 pour atteindre 7,3% du PIB.

En tenant compte de l'utilisation d'emprunts déjà autorisés antérieurement pour 500 millions d'euros et de l'émission prochaine d'obligations d'Etat pour un total de 2 milliards d'euros afin de financer l'aide accordée aux banques Fortis et Dexia, la dette s'accroît de façon importante pour s'établir à 13,9% du PIB.

Selon les dernières publications de la Commission européenne du 3 novembre 2008, la dette publique luxembourgeoise atteindrait en 2008 et 2009 respectivement 14,1% et 14,6% du PIB. Même en se basant sur ces chiffres, le critère de Maastricht, qui prévoit que le ratio entre la dette brute consolidée de l'administration publique et le PIB ne doit pas dépasser 60%, reste donc largement respecté.

5.4 La situation financière des administrations locales

5.4.1 Considérations générales

Les chiffres sur base desquels la situation financière des administrations locales est analysée proviennent du ministère de l'Intérieur et du Statec.

Le ministère de l'Intérieur enregistre les chiffres relatifs à la situation financière des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes sur base des budgets, budgets rectifiés, comptes administratifs et comptes de gestion transmis par les administrations locales.

Les chiffres du Statec sont également basés sur les comptes administratifs des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes et transformés suivant le système européen de comptes SEC 95. Les données sur l'endettement des administrations locales se basent sur des renseignements recueillis auprès des instituts bancaires.

Pour ses analyses, la Cour a utilisé essentiellement les chiffres du ministère de l'Intérieur, parce qu'ils permettent d'opérer une ventilation par commune. Toutefois, pour l'analyse des tendances générales, la Cour a jugé utile de comparer les données du ministère avec celles du Statec.

Bien que la Cour ne dispose pas de toutes les prévisions des administrations locales pour 2009, il importe de ne pas perdre de vue que celles-ci devront être adaptées eu égard à la crise actuelle. Certaines recettes vont réagir d'une manière sensible à la dégradation économique actuelle.

5.4.2 Les recettes des administrations locales

Les communes perçoivent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires.

Les recettes ordinaires se composent des revenus en provenance de l'impôt commercial communal (ICC), de l'impôt foncier (IF), du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ainsi que des autres recettes propres des communes (ARP), comprenant notamment les recettes de services industriels (eau, épuration, déchets, électricité, gaz), les taxes de chancellerie et les revenus de la propriété.

Les tableaux et le graphique ci-dessous montrent l'évolution des recettes ordinaires pour la période de 2002 à 2008 et leur variation entre 2003 et 2008.

Tableau 58: Evolution des recettes ordinaires communales entre 2002 et 2008
(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICC	546,15	540,43	455,14	459,41	482,48	538,91	520,00
IF ¹³	21,90	22,72	24,09	25,60	25,76	26,54	27,33
FCDF	401,32	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	588,52
ARP ¹⁴	474,35	509,53	565,90	582,63	646,10	569,29	745,40
Total des recettes ordinaires communales	1.443,72	1.502,49	1.521,80	1.534,96	1.707,34	1.762,46	1.881,25

Source chiffres: ministère de l'Intérieur (2002-2007), budget voté 2008; tableau: Cour des comptes

13 Les chiffres concernant l'IF pour 2007/2008 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

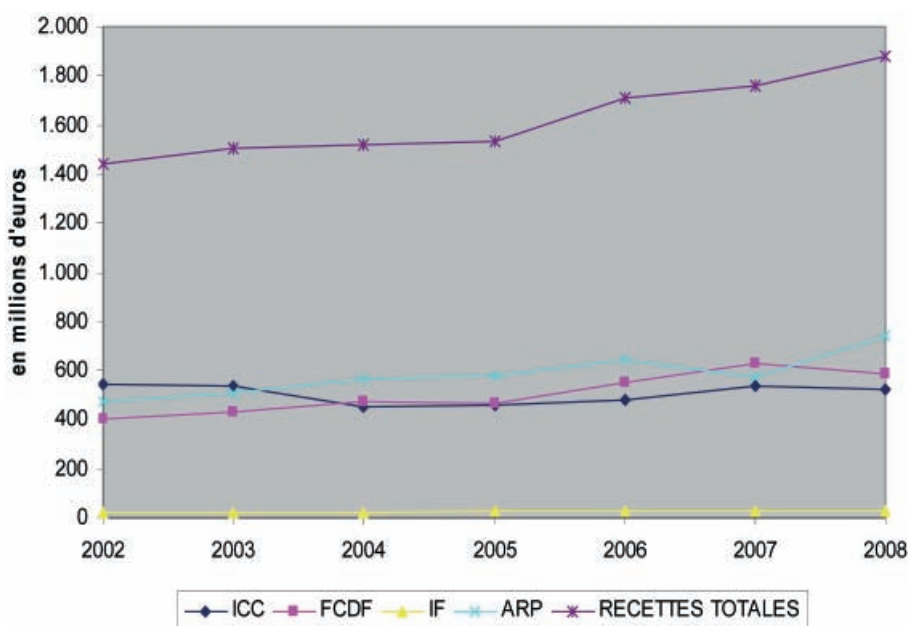
14 Les chiffres concernant les ARP pour 2007/2008 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

Tableau 59: Variation des recettes ordinaires communales entre 2003 et 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICC	-1,05%	-15,78%	0,94%	5,02%	11,69%	-3,51%
IF	3,73%	6,05%	6,24%	0,66%	3,00%	3,00%
FCDF	7,10%	10,90%	-1,96%	18,34%	13,51%	-6,25%
ARP	7,42%	11,06%	2,96%	10,89%	-11,89%	30,93%
Recettes totales	4,07%	1,29%	0,86%	11,23%	3,23%	6,74%

Source chiffres: ministère de l'Intérieur, budget voté 2008; tableau: Cour des comptes

Graphique 60: Evolution des recettes ordinaires communales entre 2002 et 2008



Source chiffres: ministère de l'Intérieur, budget voté 2008; graphique: Cour des comptes

L'ICC a été institué par la loi du 1er décembre 1936 modifiée par la loi du 11 décembre 1967 qui autorise les communes à percevoir un impôt commercial communal. L'ICC, dont le taux est fixé pour l'année civile, grève uniquement les activités commerciales, industrielles et artisanales. Les revenus des exploitants agricoles et des titulaires d'une profession libérale n'y sont pas soumis. La base d'imposition est constituée par le bénéfice d'exploitation. L'ICC s'obtient en appliquant le taux communal de l'ICC, qui est fixé sous réserve d'approbation grand-ducale par les autorités communales, à la base d'assiette arrêtée annuellement par l'Administration des Contributions directes. Les autorités communales fixent chaque année le taux de l'impôt commercial à appliquer pour l'année d'imposition suivante. Ces délibérations font l'objet d'une instruction approfondie par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire avant soumission en bloc à l'approbation du Grand-Duc.

L'ICC est perçu par l'Administration des Contributions directes au profit des communes. Sa distribution est assurée par le ministère des Finances et les versements sont effectués par le biais du budget pour ordre.

Suite à la diminution du taux de l'ICC de 4% à 3% en 2001¹⁵, les recettes provenant de cet impôt ont enregistré une baisse importante. Ce n'est qu'à partir de 2005 que les recettes de l'ICC connaissent à nouveau une progression en passant de 455 millions d'euros en 2004 à 538,9 millions d'euros en 2007.

¹⁵ Loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Une recette de l'ordre de 520 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2008 et, suivant le projet de budget 2009, les recettes projetées pour 2009 sont estimées à quelque 575 millions d'euros. Cependant, les recettes estimées pour les exercices 2008 et 2009 sont sujettes à caution, les estimations seront difficiles à réaliser en raison de la crise actuelle.

Les communes sont par ailleurs autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal en vertu de la loi du 1er décembre 1936 modifiée par la loi du 1er février 1967. L'impôt foncier est fixé pour l'année civile et s'obtient en appliquant le taux communal de l'impôt foncier à la base d'assiette. Alors que la fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier rentre dans les attributions de l'Administration des Contributions directes, la fixation du taux communal, le calcul de l'impôt financier à payer par le propriétaire ainsi que le recouvrement de l'impôt rentrent dans les attributions des administrations communales.

L'impôt foncier est donc directement perçu par les administrations locales et ne représente qu'une faible part dans les recettes communales. Les recettes provenant de l'IF sont passées de 21,9 millions d'euros en 2002 à 26,54 millions d'euros en 2007 (prévision du ministère de l'Intérieur). Les estimations du ministère de l'Intérieur tablent sur une croissance de l'ordre de 3% pour 2008.

Pour ce qui est du Fonds communal de dotation financière (FCDF), celui-ci a été institué par la loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, déterminant en même temps l'alimentation, la dotation et la répartition du fonds pour l'exercice en question.

Les règles d'alimentation ont été modifiées par la loi du 22 décembre 1989 concernant le budget relatif à l'exercice 1990 et n'ont plus subi de modifications par la suite. Tel n'est pas le cas pour les prescriptions concernant la dotation et la répartition, qui ont été modifiées au gré des lois budgétaires successives. En l'occurrence, l'article 28 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 détermine les règles de dotation et de répartition applicables au FCDF.

Chaque année, le législateur arrête donc par le biais de la loi budgétaire la dotation du FCDF qui se compose de divers produits fiscaux majorés d'un montant forfaitaire.

Ainsi, les communes participent aux recettes fiscales provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Sur base de cette dotation, le fonds est alimenté par une série d'articles budgétaires, à savoir le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool, une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur.

Les avoirs du fonds sont répartis entre les différentes communes, principalement en fonction de critères relatifs à l'étendue du territoire et à la population de résidence des communes respectives. D'autres clés de répartition, moins déterminantes, concernent le nombre de conseillers communaux (loi électorale modifiée du 18 février 2003 et règlements grand-ducaux y afférents) ainsi que les propriétés agricoles et forestières (loi modifiée sur l'impôt foncier du 1er décembre 1936, paragraphe 3, point 1).

La dotation du FCDF est donc fortement tributaire de l'évolution de certains impôts, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée. Ceci est particulièrement vrai dans l'actuelle crise économique. Dès lors, des variations conjoncturelles ou une planification fiscale imprécise peuvent fortement hypothéquer le montant initial inscrit à la loi budgétaire.

Suite à un remboursement exceptionnel d'un trop perçu par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, le FCDF a connu une légère baisse de 9,35 millions d'euros entre 2004 et 2005. A part cette particularité, le montant alloué à partir du FCDF est en croissance continue et atteint la somme de 627,72 millions d'euros en 2007. Une recette de l'ordre de 588,52 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2008.

A relever également que les recettes propres des communes pour la période de 2002 à 2006 connaissent une progression continue en passant de 474,35 millions d'euros à 646,10 millions d'euros. Les variations importantes pour 2007 (baisse de 11,89%) et pour 2008 (hausse de 30,93%) ne sont qu'estimatives alors qu'elles se basent sur les budgets rectifiés communaux de 2007 et sur les budgets communaux de 2008.

Le tableau suivant montre la progression des revenus non affectés des communes entre 2008 et 2009. Par revenus non affectés des communes, on entend les recettes provenant de l'IF, de l'ICC et du FCDF.

Tableau 61: Variation des revenus non affectés des communes

	2008	2009	Variation
ICC	520,00	575,00	10,58%
IF	27,33	28,15	3,00%
FCDF	588,52	657,60	11,74%
Total	1.135,85	1.260,75	11,00%

Source chiffres: ministère de l'Intérieur (prévisions pour l'IF), budget voté 2008, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Pour 2009, la croissance des revenus non affectés en faveur des communes s'élève à 11% par rapport à 2008. Cette progression est donc plus importante que celle des recettes de l'Etat (7,33%). Cette croissance projetée est toutefois très optimiste en considérant la situation économique actuelle incertaine et le fait que les résultats de l'ICC et du FCDF dépendent de la conjoncture.

Pour ce qui est des recettes extraordinaires, elles comprennent notamment les revenus provenant des participations financières des communes au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public, des subsides d'investissements de l'Etat et de l'UE, des ventes de biens mobiliers et immobiliers, des remboursements divers en capital ainsi que les produits des emprunts.

Le tableau suivant illustre l'évolution des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2002 à 2008.

Tableau 62: Evolution des recettes extraordinaires (en millions d'euros) entre 2002 et 2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes extraordinaires	188,20	215,81	194,05	276,19	262,15	181,06	232,34

Source chiffres: ministère de l'Intérieur (2002-2006: comptes administratifs / 2007: budgets rectifiés communaux / 2008: budgets communaux)

Le tableau ci-dessous représente la variation des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2003 à 2008.

Tableau 63: Variation des recettes extraordinaires entre 2003 et 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Recettes extraordinaires	14,67%	-10,08%	42,32%	-5,08%	-30,93%	28,32%

Source chiffres: ministère de l'Intérieur; tableau: Cour des comptes

5.4.3 L'analyse de la dette et du déficit des administrations locales

5.4.3.1 Cadre légal

Le cadre légal des finances communales est fixé par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui stipule à l'article 117 que „le budget est divisé en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire tant en recettes qu'en dépenses. (...) Les dépenses de chaque chapitre sont équilibrées par des recettes de même nature. Toutefois, un excédent de recettes dans le chapitre ordinaire peut équilibrer le chapitre extraordinaire.“

Suivant la circulaire No 1464 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 22 mai 1992 concernant le recours du secteur communal à des fonds étrangers, le service de la dette communale est chargé d'instruire les dossiers relatifs au recours à des fonds étrangers par les communes et de suivre toute la procédure jusqu'à ce que le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire ait donné son assentiment au contrat en question entre l'institut financier et la commune.

L'article 118 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 autorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si le remboursement des annuités est assuré.

Afin qu'une administration locale puisse recourir à des fonds étrangers, que ce soit à titre de „recette d'emprunt“ figurant au chapitre extraordinaire du budget approuvé ou que ce soit à titre de ligne de trésorerie, le conseil communal doit délibérer sur l'opération financière à effectuer en précisant les conditions et modalités de l'opération, notamment le montant, la durée, la cadence de remboursement, le rythme des arrêtés de compte et l'absence de frais de constitution du dossier, etc., et ceci sans équivoque possible.

L'article 106, point 2 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 prévoit que „les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédit“ sont à soumettre à l'approbation ministérielle si la valeur en dépasse 50.000 EUR (cf. règlement grand-ducal du 23 avril 2004 portant relèvement des seuils prévus à l'article 106).

Après obtention de l'approbation ministérielle, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de procéder au choix de l'institut financier qui répond le mieux aux conditions énoncées par le conseil communal et de passer le contrat avec la banque dont il s'agit.

Préalablement à la libération des fonds par la banque, le contrat doit être soumis à l'assentiment du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

5.4.3.2 Endettement des administrations locales

Il y a lieu de noter que l'endettement des administrations locales comprend également l'endettement des syndicats de communes et d'autres établissements publics placés sous la tutelle des communes. Néanmoins, la part de ces derniers est faible par rapport à l'ensemble de l'endettement communal. Suivant les chiffres du ministère de l'Intérieur entre 2001 et 2007, l'endettement des syndicats communaux et des établissements publics placés sous la tutelle des communes a fluctué entre 22,9 millions d'euros en 2001 et 57,3 millions d'euros en 2003. Pour 2007, le montant total se chiffre à 25,7 millions d'euros.

L'endettement encouru par les administrations locales est représenté dans le tableau et le graphique suivants. Les chiffres ci-après montrent qu'entre 2001 et 2007, l'endettement a progressé respectivement de 72,5% selon le ministère de l'Intérieur et de 75,9% selon le Statec. Lors de ses avis sur le projet de budget pour les exercices précédents, la Cour a déjà dû constater des écarts considérables entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec. D'après les informations de la Cour, le ministère prendrait en compte les chiffres communiqués par les communes, alors que le Statec se baserait sur des données bancaires qui visent plus large en comprenant également les lignes de préfinancement (la banque préfinance, sans limitation de montant, des subsides étatiques à recevoir par les communes, durée maximale du crédit 3 ans) ainsi que les lignes de trésorerie.

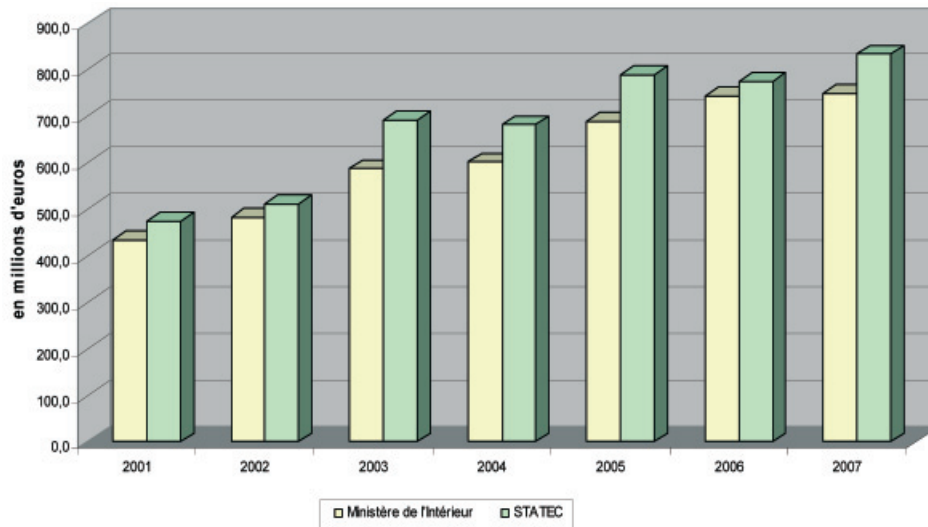
La Cour est d'avis que l'approche du Statec est plus pertinente dans la mesure où elle tient compte de la situation globale de l'endettement des communes.

Tableau 64: L'endettement des administrations locales

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ministère de l'Intérieur	435,1	482,7	587,8	601,9	688,6	744,0	750,4
Statec	473,8	512,4	692,3	681,9	789,9	775,5	833,6
Progression en % par rapport à 2001 (ministère de l'Intérieur)	-	10,9	35,1	38,4	58,3	71,0	72,5
Progression en % par rapport à 2001 (Statec)	-	8,1	46,1	43,9	66,7	63,7	75,9

Sources: ministère de l'Intérieur, Statec; tableau: Cour des comptes

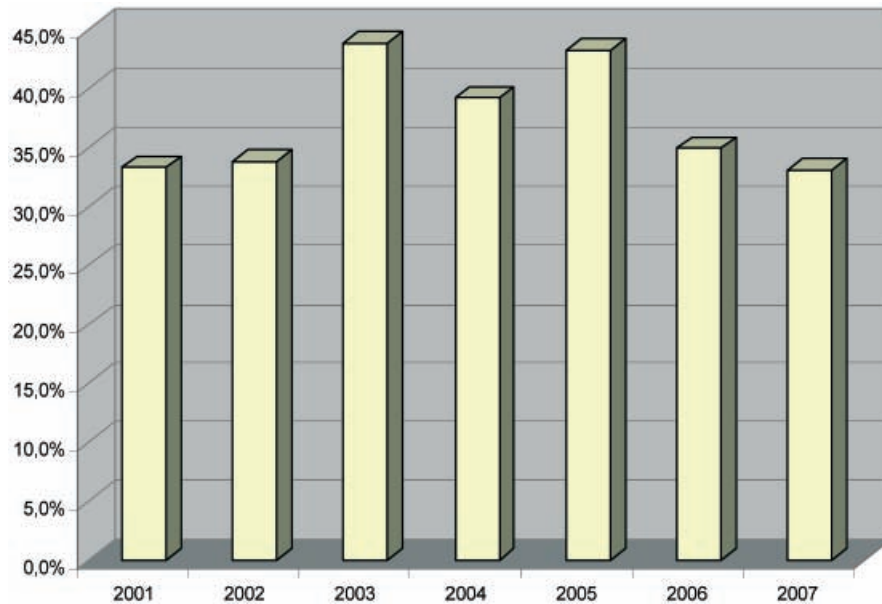
Graphique 65: L'endettement des administrations locales



Sources chiffres: Statec, ministère de l'Intérieur; tableau: Cour des comptes

Le graphique suivant témoigne de l'importance de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique. En général, l'endettement communal représente à peu près un tiers de l'endettement total. Cependant, son poids était plus élevé entre 2003 et 2005 avec un pic de 43,8% en 2003.

Graphique 66: Part de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique (en %)



Source chiffres: Statec; graphique: Cour des comptes

Dans un contexte où l'endettement communal ne cesse de croître se pose la question sur la capacité de remboursement des administrations communales. Selon la circulaire 1464 du 22 mai 1992 du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances adressée aux administrations communales, la charge du service de la dette communale ne devrait pas dépasser les 20% des recettes du budget ordinaire. Il y a

lieu de noter qu'il ne s'agit ici que d'une règle de bonne conduite n'ayant pas de caractère contraignant.

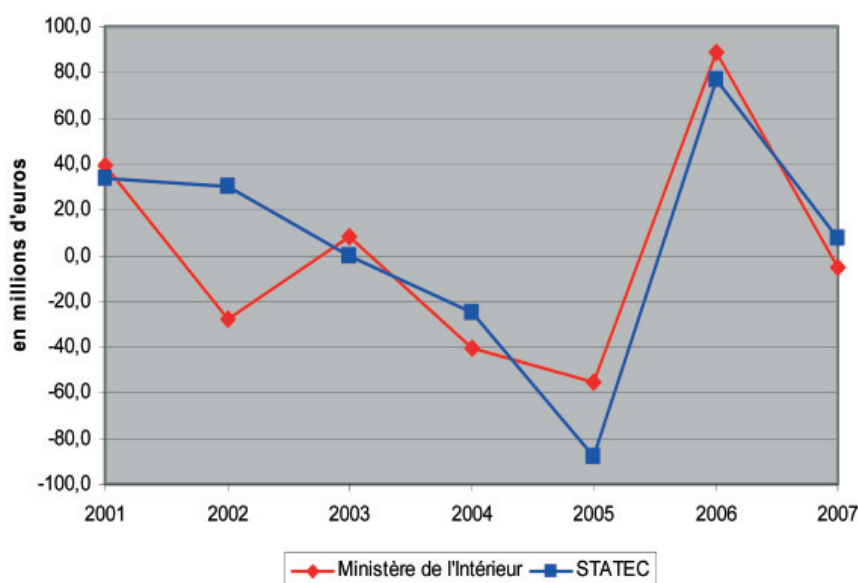
Selon les données du ministère de l'Intérieur couvrant la période de 2001 à 2007, le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires des 116 communes se situe entre 3,1% et 4,1%. Le seuil critique de 20% fixé par la circulaire ministérielle est ainsi largement respecté. Toutefois, il est intéressant de mentionner que sept communes ont dépassé temporairement le seuil de 20% pendant une ou plusieurs années. Parmi ces sept communes, trois ont dépassé le seuil en 2007 et deux ont dépassé le seuil consécutivement en 2006 et 2007.

A noter qu'une situation d'ensemble des 116 communes ne saurait donner une image fidèle de la situation financière dans laquelle se trouve chaque commune individuelle. Même si une très large majorité des communes respectent donc le seuil de 20% du ratio entre la charge du service de la dette et les recettes du budget ordinaire, il y a lieu d'analyser davantage la situation financière des communes. Pour ce faire, la Cour procède, d'une part, à une analyse générale des tendances sur la période visée de 2001 à 2007 pour l'ensemble des communes et, d'autre part, à une analyse plus détaillée de la situation particulière des différentes communes en 2006 (chiffres résultant des comptes administratifs) et en 2007 (chiffres résultant des budgets rectifiés).

D'abord, la Cour constate que les administrations locales sont passées graduellement d'une situation excédentaire en 2001 à une situation déficitaire en 2005. En 2006, on constate un revirement de la situation. En effet, les administrations locales passent d'un déficit de 55,5 millions d'euros en 2005 à un excédent de 89 millions d'euros (d'après les données du ministère de l'Intérieur). Cette nette amélioration en 2006 par rapport à 2005 est due à une croissance des recettes ordinaires (+176,6 millions d'euros) et une baisse des dépenses extraordinaires (-68,7 millions d'euros) malgré une hausse des dépenses ordinaires (+86,7 millions d'euros) et une baisse des recettes extraordinaires (-14 millions d'euros). L'importante croissance des recettes ordinaires, élément-clé pour l'excédent des administrations locales en 2006, s'explique essentiellement par la croissance des revenus en provenance du FCDF (+85,7 millions d'euros en 2006 par rapport à 2005) et de l'ICC (+23,1 millions d'euros en 2006 par rapport à 2005). La situation des administrations locales dépend donc largement des revenus en provenance du FCDF et de l'ICC. Comme le niveau des revenus en provenance de ces deux sources dépend toutefois sensiblement de l'activité économique, la Cour recommande aux communes de contenir la progression de leurs dépenses, alors que les recettes résultant du FCDF et de l'ICC devraient régresser dans un environnement économique difficile.

Comme le montre le graphique suivant, aussi bien les chiffres du Statec que ceux du ministère de l'Intérieur témoignent de l'évolution d'un déficit vers un excédent en 2006.

Graphique 67: Excédent/déficit des administrations locales



Sources: ministère de l'Intérieur, Statec; graphique: Cour des comptes

En ce qui concerne plus précisément l'exercice 2006, l'analyse des chiffres résultant des comptes administratifs effectuée par la Cour dégage les constatations suivantes:

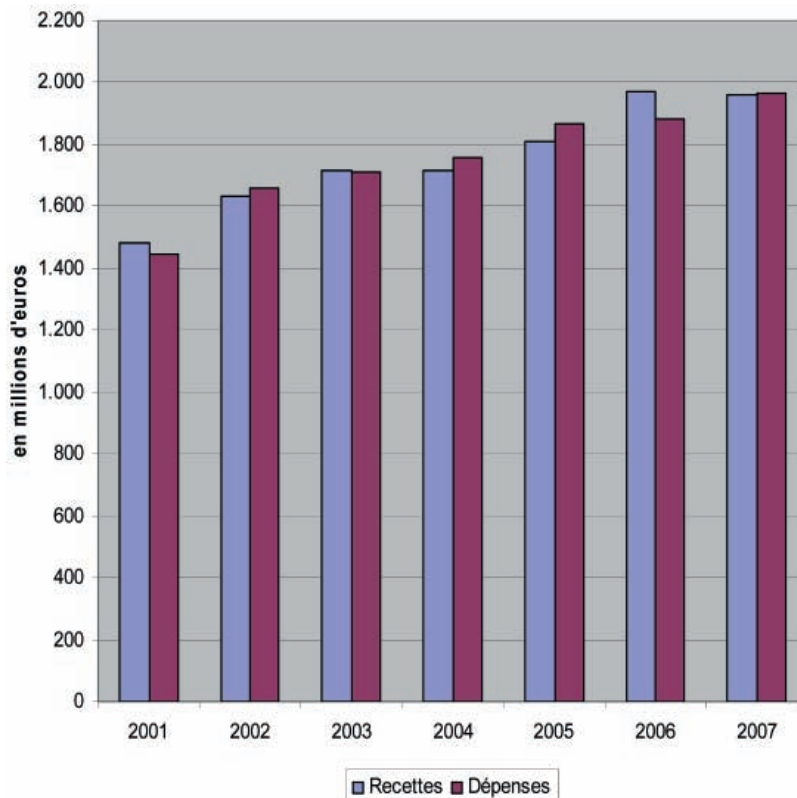
- l'excédent total des communes se chiffre à +89,05 millions d'euros et 84 des 116 communes présentent une situation financière excédentaire (72,41%);
- l'excédent total de +89,05 millions d'euros des 116 communes résulte d'un excédent du budget ordinaire de +289,65 millions d'euros malgré un déficit du budget extraordinaire de -200,60 millions d'euros;
- bien que toutes les communes dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 101 communes présentent un déficit extraordinaire (87,07%);
- par rapport aux chiffres résultant des budgets rectifiés pour 2006, la situation s'est sensiblement améliorée.

Toujours est-il qu'en 2007, les communes devraient à nouveau connaître une situation déficitaire. Sur base des chiffres provisoires émanant des budgets rectifiés de 2007, la Cour constate que:

- le déficit total des communes se chiffre à 4,96 millions d'euros et 46 des 116 communes sont déficitaires (39,66%);
- le déficit total de 4,96 millions d'euros des 116 communes résulte d'un déficit du budget extraordinaire de 239,83 millions d'euros malgré un bénéfice du budget ordinaire de 234,87 millions d'euros;
- bien que toutes les communes (à l'exception d'une seule) dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 95 communes présentent un déficit extraordinaire (81,90%);
- les budgets rectifiés présentent des chiffres provisoires qui ont tendance à varier fortement par rapport aux chiffres finaux figurant dans les comptes administratifs.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes et des dépenses communales, le graphique suivant montre que les recettes et les dépenses ont connu une croissance continue entre 2001 et 2007, avec comme seule exception une très légère baisse des recettes en 2004 et en 2007.

Graphique 68: Recettes et dépenses des administrations locales

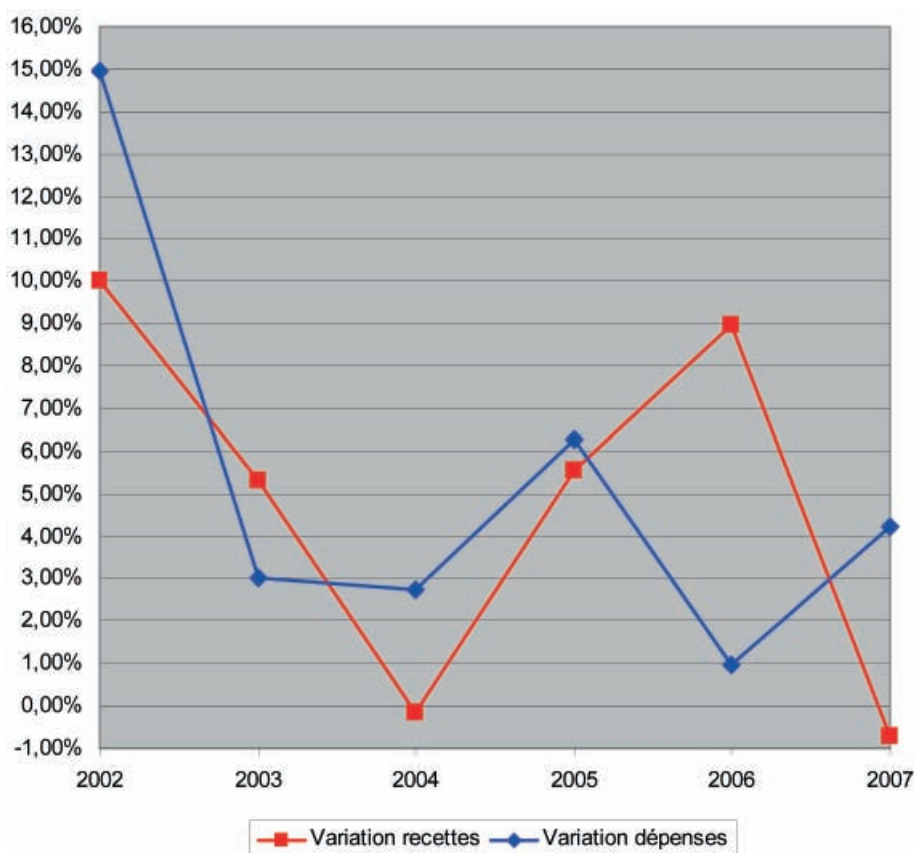


Sources chiffres: ministère de l'Intérieur; graphique: Cour des comptes

En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate qu'en 2006, les recettes connaissent un rythme de croissance important (+9%) dû essentiellement à la progression du FCDF et de l'ICC décrite ci-dessus. Cette augmentation considérable des recettes en 2006 (d'après les comptes administratifs) permet de dégager pour la première fois depuis 2003 une situation financière excédentaire (+ 89 millions d'euros). Pour ce qui est de 2007, les chiffres résultant des budgets rectifiés des communes laissent entrevoir un revirement de la situation avec une prévision de déficit de quelque 5 millions d'euros. Il échoit toutefois de remarquer qu'il s'agit de chiffres provisoires.

Le graphique suivant illustre le rythme de croissance des recettes et dépenses des administrations locales.

Graphique 69: Evolution des recettes et dépenses des administrations locales



Sources chiffres: ministère de l'Intérieur; graphique: Cour des comptes

Comme les recettes des administrations locales sont fortement tributaires des variations conjoncturelles, il est essentiel pour les communes de limiter les charges budgétaires ordinaires liées à l'endettement afin d'avoir une certaine marge de manoeuvre en cas de ralentissement de l'activité économique. Eu égard à la crise actuelle, les administrations locales doivent s'attendre à une baisse de leurs recettes et notamment de celles en provenance de l'impôt commercial communal et du Fonds communal de dotation financière.

Dans ce contexte, il importe de mentionner les fonds de réserve budgétaire créés par la majorité des communes suivant les recommandations de la circulaire ministérielle du 27 novembre 2002. Dans son analyse desdits fonds de réserve, la Cour est obligée de se baser sur la situation au 31 décembre 2006, dernier exercice pour lequel le ministère de l'Intérieur disposait de données complètes.

En premier lieu, il faut relever que la quasi-totalité des communes (110 sur 118 communes) ont respecté les recommandations ministérielles en créant en 2002 un fonds de réserve. Au 31 décembre 2006, 77 communes (par rapport à 87 communes en 2005) détenaient encore des avoirs dans leur fonds

de réserve avec un solde global cumulé de quelque 126,58 millions d'euros. Par rapport à 2005, le solde global des avoirs des fonds de réserve communaux a diminué de quelque 4,61 millions d'euros. A première vue, cette situation pourrait sembler satisfaisante dans la mesure où ces communes se seraient constituées une marge de sécurité convenable pour faire face à des problèmes de trésorerie éventuels dans le futur et notamment à des problèmes de remboursement de leurs dettes. Toutefois, en analysant de plus près la composition du solde total des fonds de réserve, la Cour constate que six communes possèdent plus que les trois-quarts des réserves cumulées. De plus, parmi ces six communes figurent trois communes, disposant de quelque 67% du solde total des réserves, qui n'ont pas eu recours à l'endettement. La concentration de la majorité des avoirs des fonds de réserve sur un nombre restreint des communes s'est donc encore accentuée par rapport à 2005.

A noter que, d'après les informations fournies par le ministère de l'Intérieur, les communes auraient disposé en date du 31 décembre 2006 de liquidités assez importantes placées en banque à côté des avoirs détenus dans les fonds de réserve. Toutefois, à l'instar des avoirs des fonds de réserve, le gros de ces liquidités est détenu par un nombre restreint de communes.

5.4.4 Conclusions

Depuis plusieurs années, la Cour déplore le fait que les informations fournies en la matière par le ministère de l'Intérieur soient rudimentaires et qu'une analyse qualitative de la situation financière des administrations communales soit impossible.

Dans ce contexte, la Cour revient aux conclusions du groupe de travail „Budget de l'Etat et SEC 95“, constitué par le Gouvernement pour donner suite à une motion adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre du débat sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2007.

Le rapport final dudit groupe de travail conclut que „des déficits au niveau de la qualité et du timing de la présentation des données budgétaires et comptables émanant des administrations locales ont pu être constatés (absence d'un plan comptable appliqué uniformément, comptes difficilement consolidables et programmation budgétaire pluriannuelle au niveau des administrations locales facultative). Afin d'améliorer la qualité des données budgétaires et surtout de raccourcir les délais dans la transmission des données des administrations locales, les mesures suivantes devraient être mises en oeuvre auprès de ces administrations: modification du calendrier budgétaire, mise en application d'un plan comptable uniformisé et obligation de procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle“.

Alors que la mise en oeuvre des conclusions du groupe de travail n'est pas réalisable à brève échéance, ce dernier conclut qu'„il serait indiqué de constituer dans une première étape un échantillon représentatif des administrations locales, afin de pouvoir disposer des informations requises par les instances communautaires“. Au volume III du projet de budget 2008, il est proposé de procéder à un échantillonnage des 20 communes les plus importantes, afin que celles-ci transmettent au ministère de l'Intérieur certaines prévisions chiffrées pour l'exercice 2009 dès les mois de juin-juillet 2008.

Dans le volume III concernant le projet de budget 2009, il est lapidairement indiqué à ce sujet que „cette demande a notamment fait l'objet de la circulaire No 2696 du 18 mars 2008 du ministère de l'Intérieur, qui a demandé aux communes et syndicats de communes de transmettre au ministère de l'Intérieur et au Ministère des Finances une version sommaire de leur programme pluriannuel d'investissement et de financement portant sur 3 ans. A la mi-juillet, seules 4 communes avaient marqué leur accord pour fournir les prévisions chiffrées pour l'exercice 2009 et moins de la moitié des communes avaient fourni le programme pluriannuel d'investissement et de financement, ce qui a amené l'Inspection générale des finances et le STATEC à considérer que les données disponibles ne permettent pas de fournir des indications statistiquement significatives“.

Dès lors, la Cour est d'avis que le ministère de l'Intérieur doit réclamer avec plus de rigueur auprès des communes les documents permettant d'obtenir un aperçu plus détaillé de la situation financière des administrations locales. Selon l'avis de la Cour, les communes doivent, de leur part, faire des efforts plus conséquents afin de transmettre au ministère les données requises, et ce dans les délais impartis.

5.5 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

5.5.1 Analyse générale des dépenses

5.5.1.1 Considérations générales

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2009 par rapport au compte provisoire de 2007 et au budget définitif de l'exercice 2008. A souligner encore une fois que ces projections ont été faites avant l'éclatement de la crise financière.

Tableau 70: Evolution du projet de budget 2009 selon la loi sur la comptabilité

Dépenses	2007 Compte provisoire (€)	2008 Budget définitif (€)	2009 Projet de budget (€)	Variation			
				2007/2009		2008/2009	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses courantes	7.289.610.547	7.631.327.550	8.107.136.341	817.525.794	11,21%	475.808.791	6,23%
Dépenses en capital	1.444.550.219	827.194.689	936.640.152	-507.910.067	-35,16%	109.445.463	13,23%
Dépenses totales	8.734.160.766	8.458.522.239	9.043.776.493	309.615.728	3,54%	585.254.254	6,92%

Sources: compte général 2007, projet de budget 2009 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Il faut préciser que dans le tableau ci-dessus, les dépenses de 2007 se basent sur les chiffres du compte général 2007, tout en tenant compte des propositions qui ont été formulées par le Gouvernement au sujet de l'affectation du résultat excédentaire de cet exercice. En effet, d'après le projet de budget de l'exercice 2009, le Gouvernement propose d'affecter un montant total de 450 millions d'euros au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux. Sans cette affectation, les dépenses totales de l'exercice 2007 s'élèveraient à 8.284 millions d'euros.

La hausse des dépenses prévue pour 2009 par rapport au budget définitif de 2008 est de l'ordre de 6,92%. Les dépenses courantes devraient progresser de 6,23% et les dépenses en capital de 13,23%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 585,3 millions d'euros par rapport au budget définitif 2008 et d'environ 309,6 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2007.

Selon les prévisions budgétaires pour 2009, l'accroissement du total des recettes (+7,34%) de l'Etat central serait supérieur à la progression du total des dépenses entre 2008 et 2009 (+6,92%) et les recettes totales dépasseraient les dépenses totales de 13,2 millions d'euros, ce qui équivaldrait à un léger excédent budgétaire de l'ordre de 0,15%.

5.5.1.2 Les tendances globales

Le tableau suivant illustre le volume des dépenses totales de l'Etat par rapport au PIB.

Tableau 71: Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB

Exercice	Dépenses totales (mio €)	PIB	Dépenses totales par rapport au PIB
1995	3.689	15.110	24,41%
1996	4.002	15.797	25,33%
1997	4.384	16.421	26,70%
1998	4.676	17.415	26,85%
1999	4.855	19.887	24,41%
2000	5.683	22.001	25,83%
2001	5.707	22.572	25,28%

Exercice	Dépenses totales (mio €)	PIB	Dépenses totales par rapport au PIB
2002	6.200	23.992	25,84%
2003	6.563	25.834	25,40%
2004	6.889	27.520	25,03%
2005	7.324	30.237	24,22%
2006	8.380	33.921	24,70%
2007	8.734	36.278	24,08%
2008	8.459	37.871	22,34%
2009	9.044	39.764	22,74%

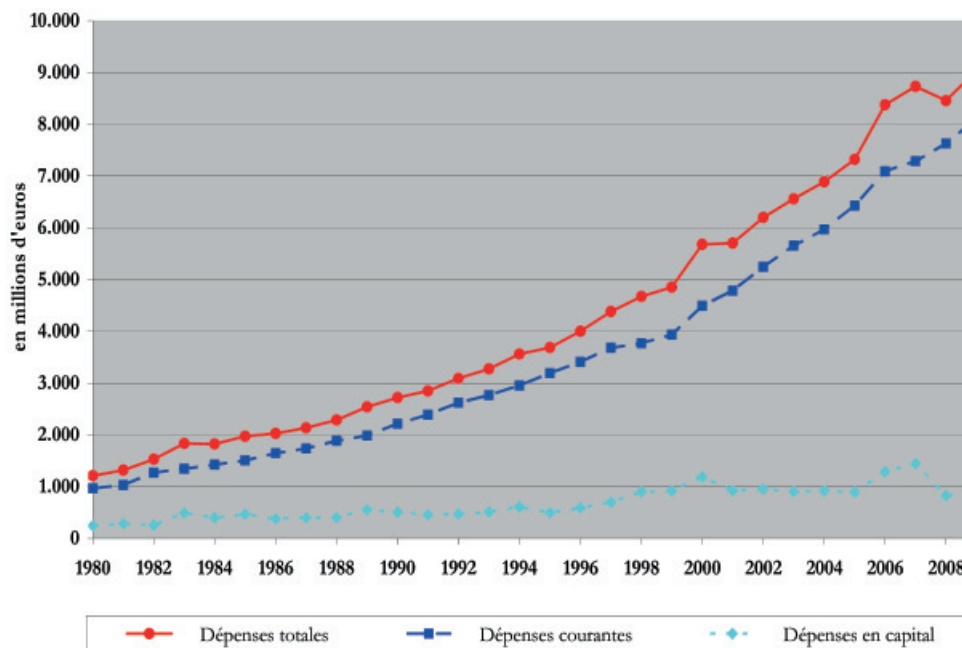
Tableau: Cour des comptes

Sources: 1995-2004: compte général; 2005-2007: compte général provisoire; 2008: budget définitif; 2009: projet de budget

Il se dégage du tableau ci-dessus que, depuis 2006, les dépenses ont nettement diminué en relation avec le PIB. En effet, le ratio des dépenses est passé de 24,70% en 2006 à 22,74% pour 2009. Cependant, sans la prise en considération de l'affectation des plus-values aux fonds spéciaux en 2006 et 2007, les dépenses totales de l'Etat central seraient inférieures de 240 respectivement 450 millions d'euros et les ratios y relatifs atteindraient 24,00% respectivement 22,83%.

Le graphique ci-dessous donne un aperçu de l'évolution des dépenses en capital et des dépenses courantes par rapport à la progression des dépenses totales.

Graphique 72: Evolution des dépenses courantes et en capital



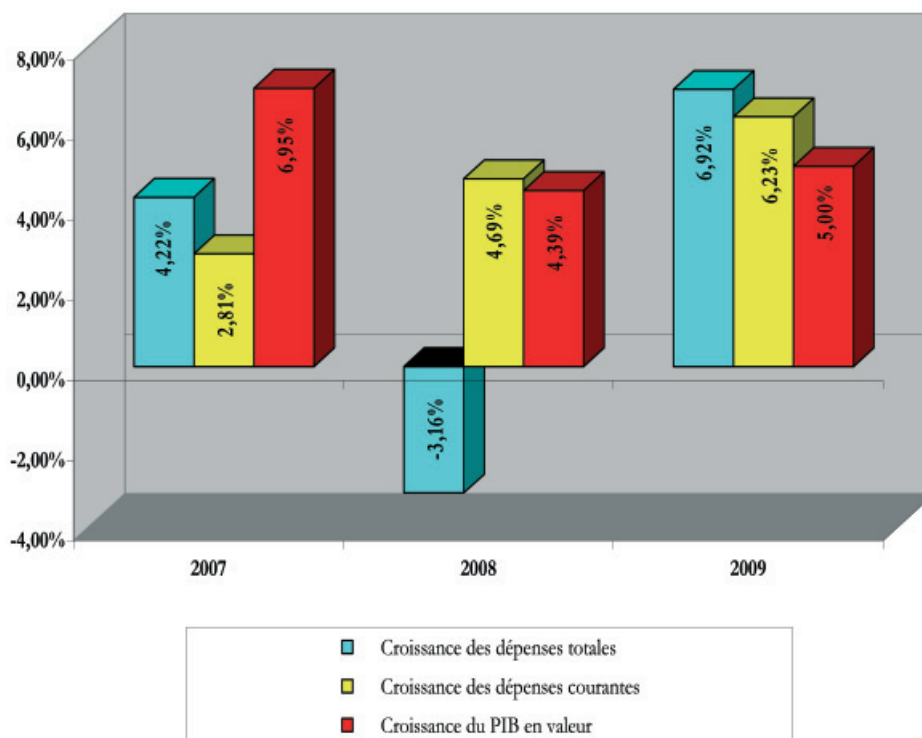
Graphique: Cour des comptes

Sources: 1995-2004: compte général; 2005-2007: compte général provisoire; 2008: budget définitif; 2009: projet de budget

Il en ressort que l'accroissement des dépenses courantes va plus ou moins de pair avec l'évolution des dépenses totales de l'Etat. Ceci n'est par contre pas vrai pour les dépenses en capital qui connaissent depuis 2001 un certain affaïssement. Cette diminution s'explique avant tout par le fait que le budget de l'Etat tient compte uniquement des alimentations et non pas des dépenses effectives des fonds

spéciaux. L'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat (dépenses en capital diminuées des dotations des fonds spéciaux et augmentées des dépenses effectives et réelles des fonds spéciaux) est analysée au chapitre 5. Le pic constaté en 2006 et 2007 concerne principalement des dépenses en capital et s'explique par l'affectation projetée de 240 millions d'excédent de recettes en 2006 et de 450 millions d'excédent de recettes en 2007 aux fonds spéciaux.

Graphique 73: Taux de croissance des dépenses totales, des dépenses courantes et du PIB en valeur



Graphique: Cour des comptes

Un autre fait marquant est celui qu'en 2008 et 2009, les dépenses courantes progressent plus rapidement que le PIB. Ceci est d'autant plus inquiétant que les prévisions pour le PIB vont certainement être revues à la baisse dans les semaines à venir.

A noter qu'en 2008, les dépenses totales sont en régression par rapport à 2007. Ce décalage s'explique par le fait que, contrairement à l'exercice 2008, l'exercice 2007 tient déjà compte de l'affectation aux fonds spéciaux d'excédents de recettes, gonflant ainsi les dépenses en capital.

5.5.2 Les dépenses courantes

5.5.2.1 Présentation des dépenses courantes

Il est projeté que les dépenses courantes vont atteindre la somme de 8,1 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation de quelque 476 millions d'euros par rapport à 2008, respectivement de 818 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2007.

Tableau 74: Regroupement comptable des dépenses courantes 2008

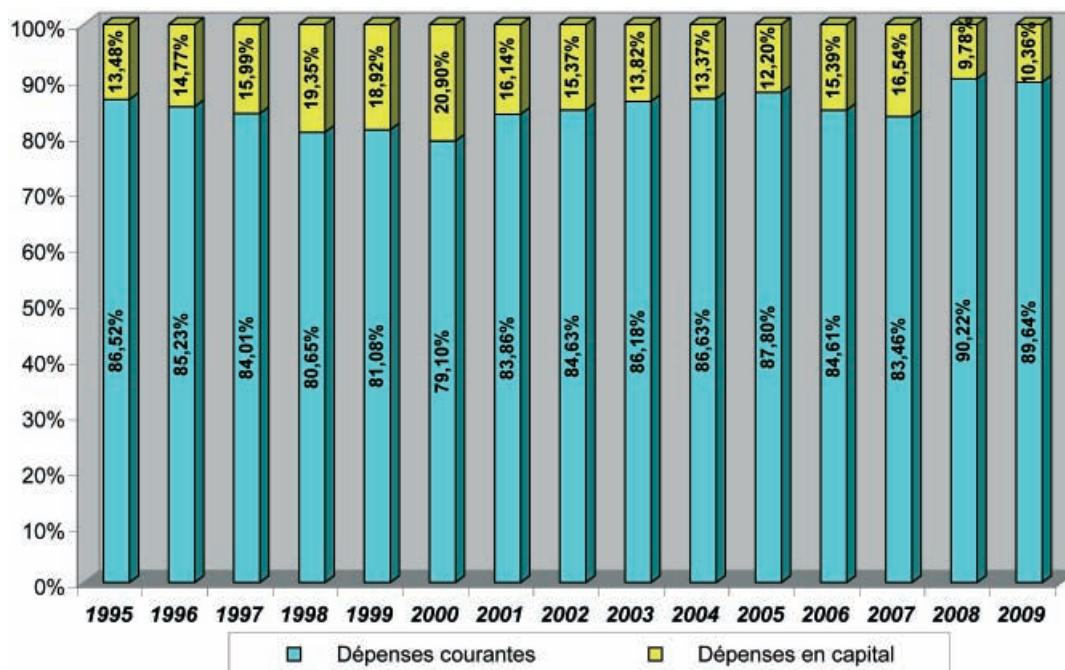
Code	Classes de comptes	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation			
					2007/2009		2008/2009	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	39.288.288	40.688.349	44.027.811	4.739.523	12,06%	3.339.462	8,21%
11	Salaires et charges sociales	1.467.808.578	1.589.449.997	1.667.430.797	199.622.219	13,60%	77.980.800	4,91%
12	Achat de biens non durables et de services	332.786.352	354.275.240	372.214.974	39.428.622	11,85%	17.939.734	5,06%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	20.112.586	20.708.000	21.619.100	1.506.514	7,49%	911.100	4,40%
21	Intérêts de la dette publique	30.178.000	29.000.000	39.157.700	8.979.700	29,76%	10.157.700	35,03%
23	Intérêts imputés en débit	579.701	600.100	500.100	-79.601	-13,73%	-100.000	-16,66%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	6.700.303	8.251.695	8.742.349	2.042.046	30,48%	490.654	5,95%
31	Subventions d'exploitation	323.697.624	278.409.738	309.575.509	-14.122.115	-4,36%	31.165.771	11,19%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	178.623.914	184.907.754	190.491.212	11.867.298	6,64%	5.583.458	3,02%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	230.164.197	251.166.644	296.135.192	65.970.995	28,66%	44.968.548	17,90%
34	Transferts de revenus aux ménages	280.335.163	286.889.126	294.230.325	13.895.162	4,96%	7.341.199	2,56%
35	Transferts de revenus à l'étranger	97.179.730	128.722.637	144.964.250	47.784.520	49,17%	16.241.613	12,62%
36	Impôts indirects et „prélèvements“	0	100	100	100	/	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	611.756	600.000	700.000	88.244	14,42%	100.000	16,67%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	213.767.520	265.448.826	291.553.778	77.786.258	36,39%	26.104.952	9,83%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.760.451.007	2.868.156.445	3.040.526.719	280.075.712	10,15%	172.370.274	6,01%
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	103.230.899	113.990.300	138.535.630	35.304.731	34,20%	24.545.330	21,53%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	55.837.464	58.366.165	62.786.279	6.948.815	12,44%	4.420.114	7,57%
93	Dotations de fonds de réserve	1.148.257.483	1.151.696.434	1.183.944.516	35.687.033	3,11%	32.248.082	2,80%

Source: projet de budget 2009; 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 8.107.136.341 euros prévu au projet de budget 2009, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 72,68% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 5.891.902.032 euros.

Graphique 75: Taux des dépenses courantes et en capital



Graphique: Cour des comptes

Sources: 1995-2004: compte général; 2005-2007: compte général provisoire; 2008: budget définitif; 2009: projet de budget

Suivant le graphique reproduit ci-dessus, pendant la période de 2007 à 2009, la proportion des dépenses courantes au budget de l'Etat est passé de 83,46% à 89,64%, soit une augmentation de 6,18 points de pourcent. Le niveau que les dépenses courantes ont ainsi atteint en 2008 et 2009 est devenu le plus élevé depuis 1995.

5.5.2.2 Analyse par code économique

a) Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2009, les transferts sous rubrique s'élèveront à 3.040.526.719 euros en 2009, ce qui constitue une hausse de quelque 172,4 millions d'euros ou de 6,01% par rapport au budget 2008. Cette croissance se rapproche de celle prévue au projet de budget 2008 qui prévoyait une hausse de 5,96% équivalant à quelque 161,3 millions d'euros pour l'exercice 2008.

A noter que l'augmentation prévue pour 2009 reste inférieure à celle des dépenses courantes et à celle du total des dépenses budgétaires de l'Etat central.

Tableau 76: Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation			
				2007/2009		2008/2009	
				Montant	%	Montant	%
7 Justice	0	100	100	100	/	0	0,00%
9 Intérieur et Aménagement du territoire	39.366.220	41.714.000	43.238.000	3.871.780	9,84%	1.524.000	3,65%
12 et 13 Famille et Intégration	866.693.378	866.478.000	890.036.000	23.342.622	2,69%	23.558.000	2,72%
14 Santé	146.626	98.343	158.219	11.593	7,91%	59.876	60,88%
17 et 18 Sécurité sociale	1.844.653.163	1.950.179.002	2.097.194.400	252.541.237	13,69%	147.015.398	7,54%
19 Agriculture, Viticulture et Développement rural	9.591.620	9.687.000	9.900.000	308.380	3,22%	213.000	2,20%
Total	2.760.451.007	2.868.156.445	3.040.526.719	280.075.712	10,15%	172.370.274	6,01%

Source: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Des 3.040.526.719 euros prévus en 2009, la quasi-totalité, c'est-à-dire 2.987.230.400 euros (98,2%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.097.194.400 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (890.036.000 euros).

Le tableau suivant retrace les participations de l'Etat dans les différents transferts à la sécurité sociale. Sont visés les ministères de la Famille et de l'Intégration, de la Sécurité sociale ainsi que celui de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

A relever que le tableau sous rubrique ne prend pas en compte le forfait d'éducation et la participation des régimes de pension au financement de la préretraite. Pour ce qui est du forfait d'éducation, celui-ci est à charge du Fonds national de solidarité et les dépenses en relation avec le financement de la préretraite sont à charge du Fonds pour l'emploi.

Tableau 77: Participation de l'Etat dans les cotisations et les prestations

Article budgét.	Libellé de l'article budgétaire	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget
<i>12. Ministère de la Famille et de l'Intégration</i>				
<i>12.0 Famille</i>				
42.000	Prise en charge par l'Etat des indemnités du congé pour raisons familiales.	3.370.387	3.000.000	4.457.000
<i>12.4 Fonds national de solidarité</i>				
42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés.	75.512.268	73.950.000	75.341.000
<i>12.5 Caisse nationale des prestations familiales</i>				
42.000	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales: contribution de l'Etat.	225.197.632	240.780.000	259.048.000
42.001	Prise en charge par l'Etat des allocations de naissance: allocations prénatales; allocations de naissance proprement dites et allocations postnatales.	9.026.304	9.012.000	9.177.000
42.002	Prise en charge par l'Etat des allocations de maternité.	4.234.988	4.470.000	3.886.000
42.004	Prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire.	36.456.808	38.143.000	38.762.000

<i>Article budgét.</i>	<i>Libellé de l'article budgétaire</i>	<i>2007 Compte provisoire</i>	<i>2008 Budget définitif</i>	<i>2009 Projet de budget</i>
42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation.	74.109.555	71.302.000	70.671.000
42.006	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises.	171.433.762	181.664.000	197.301.000
42.007	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.	217.947.732	189.566.000	181.045.000
42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental.	43.980.144	48.876.000	44.262.000
42.011	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.	5.423.798	5.715.000	6.086.000
<i>17. et 18. Ministère de la Sécurité sociale</i>				
<i>17.5 Assurance maladie – maternité – dépendance – Union des caisses de maladie</i>				
34.010	Prise en charge par l'Etat des cotisations des assurés visés à l'article 1er, alinéas 13 et 15 du C.A.S., des élèves et étudiants âgés de moins de 30 ans (article 1er, alinéa 14 du C.A.S.) ou de certaines catégories d'assurés volontaires (C.A.S., article 32).	392.894	452.595	479.037
42.000	Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en espèces.	86.328.365	93.321.190	96.069.000
42.001	Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en nature.	31.455.251	34.061.737	37.043.000
42.002	Participation aux frais de fonctionnement de l'assurance maladie-maternité au titre des prestations de maternité et des prestations au titre du congé pour raisons familiales.	3.527.000	3.844.395	3.400.000
42.003	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature.	548.316.670	580.900.000	622.000.000
42.004	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces.	0	0	25.836.000
42.005	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces – C.A.S., article 29, alinéa 1c.	17.958.262	18.848.490	0
42.006	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces – C.A.S., article 29, alinéa 1b.	1.646.961	1.782.763	0
42.007	Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance.	140.000.000	140.000.000	140.000.000
42.009	Participation des pouvoirs publics dans le financement de la mutualité des employeurs.	0	0	27.000.000
<i>18.0 Assurance pension contributive</i>				
42.000	Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations.	1.001.375.612	1.063.066.127	1.130.900.000
42.001	Participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension: cotisations dues au titre du congé parental.	8.319.043	8.862.027	8.286.000
<i>19. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural</i>				
<i>19.1 Mesures économiques et sociales spéciales</i>				
42.000	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de maladie agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 39 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	2.244.349	2.237.000	2.396.000

Article budgét.	Libellé de l'article budgétaire	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget
42.001	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de pension agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 40 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3.804.776	3.612.500	3.840.000
42.002	Majoration des rentes-accidents agricoles servies aux grands blessés et revalorisation des rentes-accidents agricoles. (Article 41 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3.542.495	3.837.500	3.664.000

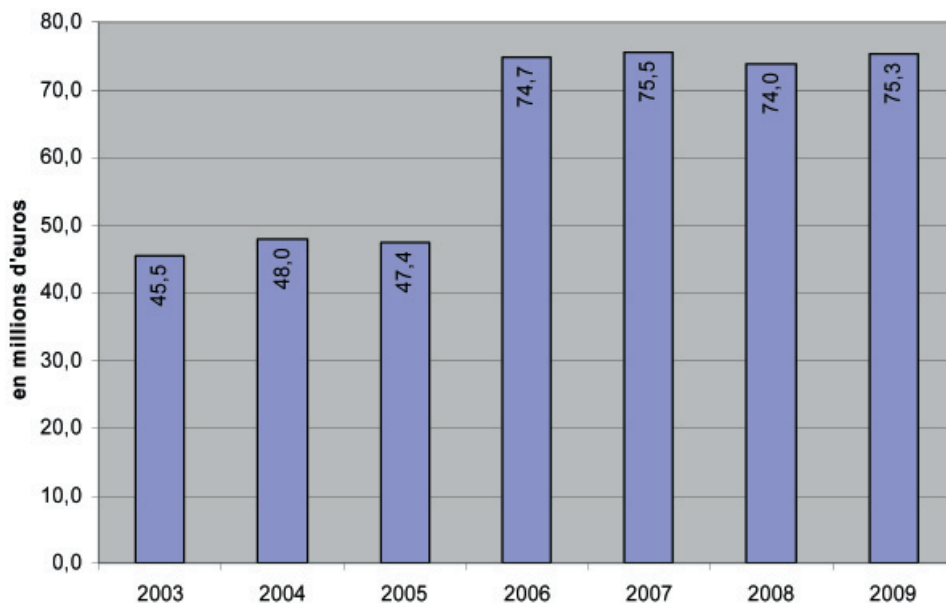
Sources: IGSS, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Les dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration concernent essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever en 2009 à 643.480.000 euros contre 617.725.000 euros suivant le budget voté 2008.

Il s'agit d'une augmentation de 4,17% qui est, entre autres, imputable à une hausse de la contribution directe de l'Etat au financement des allocations familiales, passant de quelque 241 millions d'euros en 2008 à presque 259 millions d'euros en 2009.

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 75 millions d'euros par année tel que le montre le graphique suivant:

Graphique 78: Forfait d'éducation (dotation au Fonds national de solidarité)



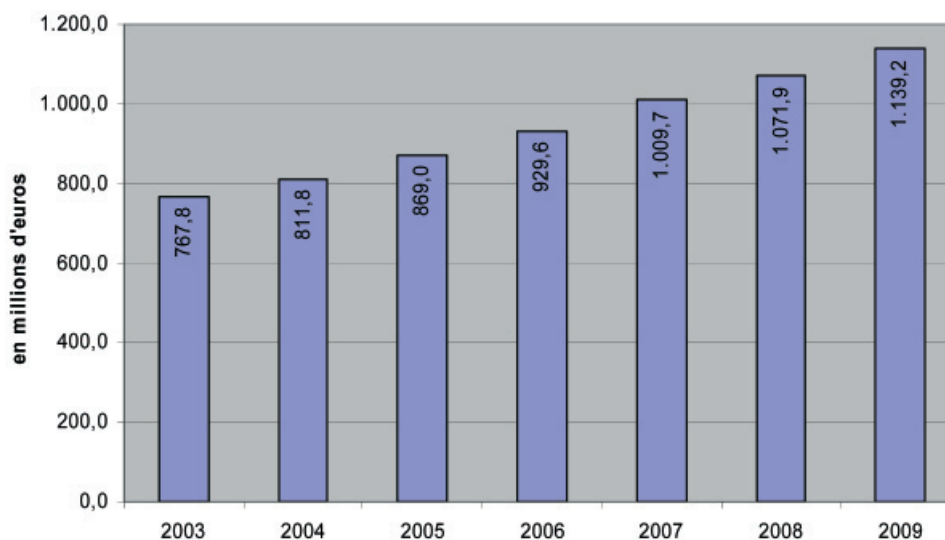
Graphique: Cour des comptes

La prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales devrait peser sur le budget des dépenses à raison d'environ 181 millions d'euros en 2009 contre quelque 190 millions d'euros en 2008.

Les dépenses au code économique 42 du ministère de la Sécurité sociale affichent une hausse de l'ordre de 7,54% ou de 147 millions d'euros par rapport au budget voté pour 2008. Y sont incluses l'augmentation des dépenses maladie et maternité ainsi que celle des dépenses de l'assurance pension, qui se chiffre déjà à elle seule à 67 millions d'euros. La participation des pouvoirs publics dans le financement de la mutualité des employeurs contribue pour 27 millions d'euros à cette augmentation.

Le poste de l'assurance pension s'élève à quelque 1.139 millions d'euros selon le projet de budget 2009 contre 1.072 millions d'euros selon le budget voté 2008, ce qui équivaut à une augmentation de 67 millions d'euros ou de 6,27% sur une année. L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période 2003-2009 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 6,8%.

Graphique 79: Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Graphique: Cour des comptes

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie (cotisations pour prestations en nature et en espèces), elle serait de 647.836.000 euros en 2009 contre 601.531.253 euros en 2008, soit une hausse de près de 46 millions d'euros ou de 7,70% sur une année. Par rapport au compte général de 2007 (567.921.893 euros), la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie devrait augmenter en 2009 de quelque 80 millions d'euros ou de 14,07%.

Dans ce contexte, il a été annoncé le 29 octobre 2008, lors de la réunion du comité quadripartite convoqué en vertu de l'article 80 du livre 1er du code des assurances sociales, que la situation financière provisoire des caisses de maladie afficherait un déficit de l'ordre de 3 millions d'euros (à comparer à un budget global des caisses de maladie de quelque 1,9 milliard d'euros) pour l'année 2008.

Pour 2009, les prévisions tablent également sur un léger déficit de 10 millions d'euros. Il faut cependant savoir que ces prévisions ont été établies au cours du mois d'août 2008 et ne tiennent donc pas forcément compte des conséquences du ralentissement économique à venir. Il a d'ores et déjà été annoncé qu'en 2009, les recettes des caisses de maladie vont être moins importantes que prévues.

b) Les salaires et charges sociales

Au niveau du budget des dépenses, la Cour rappelle que 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 pour l'exercice 2009 prévoit des crédits à hauteur de 1.667,4 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 4,9% par rapport à l'exercice 2008, respectivement de 13,6% par rapport à 2007. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 80: Code économique 11 – Salaires et charges sociales

Ministère		2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation			
					2007/2009		2008/2009	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	33.878.333	35.802.892	37.133.592	3.255.259	9,61%	1.330.700	3,72%
1	Affaires étrangères et Immigration	70.217.205	74.789.545	79.654.441	9.437.236	13,44%	4.864.896	6,50%
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	22.206.004	22.419.781	23.715.615	1.509.611	6,80%	1.295.834	5,78%
4	Finances	99.937.406	104.893.108	110.630.780	10.693.374	10,70%	5.737.672	5,47%
5	Finances: Trésor et Budget	12.842.301	13.482.923	13.965.395	1.123.094	8,75%	482.472	3,58%
7	Justice	196.719.889	204.641.162	216.239.871	19.519.982	9,92%	11.598.709	5,67%
8	Fonction publique et Réforme administrative	132.540.901	167.021.424	157.362.995	24.822.094	18,73%	-9.658.429	-5,78%
9	Intérieur et Aménagement du territoire	22.213.970	23.205.415	24.838.108	2.624.138	11,81%	1.632.693	7,04%
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	652.733.483	707.143.772	753.083.664	100.350.181	15,37%	45.939.892	6,50%
12 et 13	Famille et Intégration	23.024.069	23.691.489	25.477.621	2.453.552	10,66%	1.786.132	7,54%
14	Santé	24.436.353	25.323.392	26.760.646	2.324.293	9,51%	1.437.254	5,68%
15	Environnement	28.929.994	30.401.814	31.555.006	2.625.012	9,07%	1.153.192	3,79%
16	Travail et Emploi	14.508.241	15.701.746	16.797.503	2.289.262	15,78%	1.095.757	6,98%
17 et 18	Sécurité sociale	10.399.040	10.609.461	12.513.001	2.113.961	20,33%	1.903.540	17,94%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	18.122.747	19.114.798	20.122.746	1.999.999	11,04%	1.007.948	5,27%
20	Economie et Commerce extérieur	11.860.598	12.104.134	13.804.514	1.943.916	16,39%	1.700.380	14,05%
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2.763.066	2.737.596	2.926.680	163.614	5,92%	189.084	6,91%
22	Travaux publics	74.971.982	78.847.448	82.588.006	7.616.024	10,16%	3.740.558	4,74%
23	Transports	15.498.832	17.514.797	18.256.713	2.757.881	17,79%	741.916	4,24%
24	Egalité des Chances	4.164	3.300	3.900	-264	-6,34%	600	18,18%
Total		1.467.808.578	1.589.449.997	1.667.430.797	199.622.219	13,60%	77.980.800	4,91%

Source: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

La loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements a confirmé une première série de mesures du Comité de Coordination tripartite de 2006. Au niveau du commentaire des articles du projet de loi, il est précisé qu'„afin de limiter les effets de l'inflation élevée, le Gouvernement propose à la Chambre des Députés, conformément à son accord avec les partenaires sociaux, de fixer l'application des tranches indiciaires pour la période 2006-2009 à respectivement décembre 2006, janvier 2008 et janvier 2009“ (doc. parl. 5580, page 12). Les deux dernières applications peuvent être décalées au 1er mars de l'année respective en fonction du prix moyen du pétrole constaté.

Dans le cadre du projet de budget 2009, le Gouvernement précise que „la dernière cote d'échéance a été dépassée en juin 2008 entraînant, suivant l'application de la loi du 27 juin 2006 (...), une hausse des salaires et traitements de 2,5% au 1er mars 2009. D'après les dernières prévisions du STATEC, la prochaine cote d'échéance devrait être dépassée au premier semestre 2009. Toutefois, la législation

actuellement en vigueur précise qu'„aucune autre adaptation déclenchée par le dépassement d'une ou de plusieurs cotes d'échéance supplémentaires ne pourra se faire au cours de la période 2006 à 2009“.

D'autre part, le tableau ci-dessus tient compte des dépenses résultant de l'accord salarial du 5 juillet 2007, entériné par la loi du 7 novembre 2007. Alors que l'ancien accord salarial du 31 mai 2005 s'appliquait aux années 2005 et 2006, le nouvel accord salarial, qui concerne l'ensemble du personnel de l'Etat et des secteurs assimilés, couvre la période de 2007 à 2009. La loi prévoit notamment:

- l'allocation d'une prime unique de 0,9% du traitement barémique, versée avec le traitement de décembre 2007;
- l'allocation d'une prime unique de 0,9% du traitement barémique, à verser avec le traitement de décembre 2008;
- l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents publics de 1,5% avec effet au 1er janvier 2009.

Cette augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents publics de 1,5% à partir de 2009 est chiffrée à 32,2 millions d'euros, alors que le coût total des mesures retenues dans l'accord salarial est estimé à 67,6 millions d'euros pour les années 2007, 2008 et 2009 (fiche financière du projet de loi 5775 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction publique).

5.5.3 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2009 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2007 et au budget définitif de 2008.

Tableau 81: Regroupement comptable des dépenses en capital 2008

Classes de comptes		2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation			
					2007/2009		2008/2009	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	152.665	0	0	-152.665	-100,00%	0	/
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	626.068	840.000	1.305.000	678.932	108,44%	465.000	55,36%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	85.233.630	71.011.588	69.742.438	-15.491.192	-18,17%	-1.269.150	-1,79%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	4.710.680	10.905.325	5.397.670	686.990	14,58%	-5.507.655	-50,50%
53	Transferts de capitaux aux ménages	28.640.748	33.930.244	35.505.500	6.864.752	23,97%	1.575.256	4,64%
54	Transfert de capitaux à l'étranger	10.877.067	13.125.124	19.217.466	8.340.399	76,68%	6.092.342	46,42%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	0	0	350.000	350.000	/	350.000	/
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.412.858	1.115.521	1.115.521	-297.337	-21,05%	0	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	33.990.487	49.948.870	59.000.286	25.009.799	73,58%	9.051.416	18,12%

Classes de comptes	2007 Compte provisoire	2008 Budget définitif	2009 Projet de budget	Variation				
				2007/2009		2008/2009		
				Montant	%	Montant	%	
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	14.474.614	3.715.788	6.000.000	-8.474.614	-58,55%	2.284.212	61,47%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	50.835.772	13.785.200	14.475.200	-36.360.572	-71,53%	690.000	5,01%
72	Construction de bâtiments	19.405.458	8.560.000	7.997.000	-11.408.458	-58,79%	-563.000	-6,58%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	76.602.383	96.683.240	90.284.031	13.681.648	17,86%	-6.399.209	-6,62%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	57.507.751	66.712.589	66.868.840	9.361.089	16,28%	156.251	0,23%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	15.040.980	6.110.500	5.210.500	-9.830.480	-65,36%	-900.000	-14,73%
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	50.000	50.000	0	0,00%	0	0,00%
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	13.500.000	10.000.500	8.900.500	-4.599.500	-34,07%	-1.100.000	-11,00%
91	Remboursement de la dette publique	55.000.000	100.000	45.000.000	-10.000.000	-18,18%	44.900.000	44,900,00%
93	Dotations de fonds de réserve	976.489.061	440.600.200	500.220.200	-476.268.861	-48,77%	59.620.000	13,53%
Total		1.444.550.222	827.194.689	936.640.152	-507.910.070	-35,16%	109.445.463	13,23%

Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 936,6 millions d'euros, soit une hausse de 109,4 millions d'euros (13,23%) par rapport au budget définitif de 2008.

Comparées à 2007, les dépenses en capital prévues au budget définitif de l'Etat pour 2008 accusent néanmoins une baisse importante de -507,9 millions d'euros (-35,16%). A l'origine de cette baisse sont notamment deux catégories de dépenses, à savoir les comptes des classes 71 (Achat de terrains et bâtiments dans le pays) et 93 (Dotations de fonds de réserve). Le décalage entre les deux exercices s'explique surtout par le fait qu'au niveau de l'exercice 2007, on tient déjà compte des excédents de recettes par dotations aux fonds de réserve, ce qui n'est pas le cas pour 2008.

*

6. ANALYSE DES FONDS SPECIAUX DE L'ETAT

6.1 La situation financière des fonds spéciaux

6.1.1 Considérations générales

Les tableaux synthétiques ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2007 à 2009.

Pour l'exercice 2007, les recettes dépassent les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes de l'exercice 2007 tel que recommandé par la Cour dans son avis sur le projet de budget 2008. Pour 2008 et 2009, il est prévu que les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que l'excédent de dépenses de quelque 0,89 milliard d'euros prévu pour les années 2008 à 2009 ramène les avoirs financiers des fonds spéciaux de 2,16 milliards d'euros en début d'année 2008 à 1,28 milliard d'euros en fin d'exercice 2009. Toutefois, il y a lieu de rappeler que cette situation pourrait

changer si les excédents de recettes tels que projetés par la Cour pour 2008 étaient affectés aux fonds spéciaux.

Il incombe de souligner que le présent chapitre se base sur les projections publiées dans le projet de budget 2009 qui ne tiennent donc pas compte de la crise financière actuelle et de ses répercussions sur l'économie réelle. Toujours est-il que le Gouvernement a clairement affirmé vouloir maintenir le niveau des dépenses d'investissement pour répondre aux défis actuels.

*Tableau 82: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2007-2009
Situation effective 2007*

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2007</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2007</i>
Fonds de la coopération au développement	13.613.927	167.182.561	167.630.780	166.271.267	14.973.440
Fonds d'équipement militaire	64.964.770	83.000.000	83.000.000	8.371.688	139.593.081
Fonds pour les monuments historiques	22.191.664	10.000.000	10.000.000	15.400.975	16.790.690
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	95.645.018	98.678.000	98.678.000	132.771.195	61.551.823
Fonds de pension	42.082	311.278.000	422.399.853	417.010.690	5.431.245
Fonds communal de dotation financière	0	408.495.678	627.722.678	627.722.678	0
Fonds de la pêche	383.310	71.060	71.060	110.565	343.806
Fonds cynégétique	586.483	32.028	32.028	0	618.511
Fonds pour la gestion de l'eau	113.061.215	85.000.000	85.000.000	50.990.546	147.070.669
Fonds des eaux frontalières	1.271.165	59.723	59.723	242.148	1.088.740
Fonds d'équipement sportif national	19.900.565	19.500.000	19.500.000	7.942.306	31.458.259
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	143.137.039	110.500.000	110.500.000	82.686.066	170.950.973
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	414.993	100	7.500	3.000	419.493
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	53.912.861	16.500.000	16.500.000	17.987.187	52.425.675
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	162.195.022	34.748.961	34.748.961	49.159.198	147.784.785
Fonds de la chasse	2	308.487	308.628	308.471	159
Fonds pour la protection de l'environnement	64.124.490	37.000.000	37.000.000	12.843.983	88.280.507
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	61.978.685	10.000.000	71.054.420	6.308.036	126.725.070
Fonds pour l'emploi	130.154.385	165.471.060	349.611.705	374.900.081	104.866.009
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	14.948.251	67.000.000	74.436.702	37.774.844	51.610.109
Fonds d'investissements publics administratifs	119.814.647	121.000.000	124.558.218	79.099.924	165.272.941
Fonds d'investissements publics scolaires	210.432.376	42.000.000	42.000.000	72.547.101	179.885.274
Fonds des routes	73.808.602	60.000.000	160.324.215	110.360.841	123.771.976
Fonds du rail	219.255.319	247.452.000	412.937.603	273.585.625	358.607.297
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.954.687	5.000.000	5.000.000	2.818.516	38.136.170
Fonds pour la loi de garantie	77.957.384	57.000.000	75.064.038	56.153.043	96.868.379
Fonds pour la promotion touristique	1.281.878	7.450.000	7.450.000	7.623.480	1.108.397

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2007</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2007</i>
Fonds pour la réforme communale	229.973	250.000	250.000	478.000	1.973
Fonds social culturel	3.972	540.000	540.000	539.914	4.058
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	0	55.000.000	55.000.000	37.501.523	17.498.477
Total	1.722.980.239	2.220.517.658	3.091.386.112	2.649.512.892	2.164.853.459

Différence entre recettes et dépenses:

441.873.220

Source chiffres: compte général provisoire 2007; tableau: Cour des comptes

*Tableau 83: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2007-2009
Situation projetée 2008*

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2008</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2008</i>
Fonds de la coopération au développement	14.973.440	156.483.478	156.483.478	164.100.000	7.356.918
Fonds d'équipement militaire	139.593.081	34.650.000	34.650.000	52.965.832	121.277.249
Fonds pour les monuments historiques	16.790.690	10.000.000	10.000.000	17.426.911	9.363.779
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	61.551.823	39.100.000	39.100.000	41.427.234	59.224.589
Fonds de pension	5.431.245	343.500.000	451.383.300	456.814.545	0
Fonds communal de dotation financière	0	378.386.500	588.517.500	588.517.500	0
Fonds de la pêche	343.806	63.925	63.925	236.000	171.731
Fonds cynégétique	618.511	32.079	32.079	0	650.590
Fonds pour la gestion de l'eau	147.070.669	15.000.000	15.000.000	70.000.000	92.070.669
Fonds des eaux frontalières	1.088.740	71.768	71.768	91.500	1.069.008
Fonds d'équipement sportif national	31.458.259	19.000.000	19.000.000	32.458.259	18.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	170.950.973	63.500.000	63.500.000	100.000.000	134.450.973
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	419.493	100	5.100	25.000	399.593
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52.425.675	6.825.000	6.825.000	19.304.078	39.946.597
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	147.784.785	33.500.000	33.500.000	48.536.953	132.747.832
Fonds de la chasse	159	308.284	308.284	308.443	0
Fonds pour la protection de l'environnement	88.280.507	7.500.000	7.500.000	31.400.000	64.380.507
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	126.725.070	10.500.000	102.504.200	100.936.287	128.292.983
Fonds pour l'emploi	104.866.009	170.400.100	360.657.100	384.115.500	81.407.609
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51.610.109	52.000.000	65.661.411	66.219.104	51.052.416
Fonds d'investissements publics administratifs	165.272.941	48.300.000	48.300.000	96.609.550	116.963.391
Fonds d'investissements publics scolaires	179.885.274	44.100.000	44.100.000	85.023.537	138.961.737
Fonds des routes	123.771.976	10.500.000	110.500.000	124.834.000	109.437.976
Fonds du rail	358.607.297	110.500.000	276.350.530	284.868.418	350.089.409

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2008</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2008</i>
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.136.170	3.500.000	3.500.000	23.691.781	17.944.389
Fonds pour la loi de garantie	96.868.379	7.350.000	14.256.484	59.756.316	51.368.547
Fonds pour la promotion touristique	1.108.397	7.500.000	7.500.000	7.300.750	1.307.647
Fonds pour la réforme communale	1.973	2.080.000	2.080.000	2.078.487	3.486
Fonds social culturel	4.058	550.000	550.000	0	554.058
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17.498.477	55.025.000	55.025.000	49.522.500	23.000.977
Total	2.164.853.459	1.630.226.334	2.516.925.259	2.908.568.485	1.773.210.233

Différence entre recettes et dépenses:

-391.643.226

Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

*Tableau 84: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2007-2009
Situation projetée 2009*

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2009</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2009</i>
Fonds de la coopération au développement	7.356.918	158.300.000	158.300.000	165.760.806	-103.888
Fonds d'équipement militaire	121.277.249	36.380.000	36.380.000	66.461.033	91.196.216
Fonds pour les monuments historiques	9.363.779	10.000.000	10.000.000	18.738.810	624.969
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	59.224.589	93.057.700	93.057.700	47.665.950	104.616.339
Fonds de pension	0	363.200.000	483.000.000	483.000.000	0
Fonds communal de dotation financière	0	377.616.000	657.595.000	657.595.000	0
Fonds de la pêche	171.731	70.885	70.885	167.500	75.115
Fonds cynégétique	650.590	32.759	32.759	0	683.349
Fonds pour la gestion de l'eau	92.070.669	16.540.000	16.540.000	80.000.000	28.610.669
Fonds des eaux frontalières	1.069.008	70.841	70.841	231.500	908.349
Fonds d'équipement sportif national	18.000.000	20.000.000	20.000.000	33.000.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	134.450.973	67.000.000	67.000.000	100.000.000	101.450.973
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	399.593	100	5.100	50.000	354.693
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	39.946.597	7.000.000	7.000.000	19.177.404	27.769.193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.747.832	34.000.000	34.000.000	69.814.229	96.933.603
Fonds de la chasse	0	323.531	323.531	310.000	13.531
Fonds pour la protection de l'environnement	64.380.507	8.000.000	8.000.000	25.500.000	46.880.507
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	128.292.983	11.000.000	103.500.000	121.704.306	110.088.677
Fonds pour l'emploi	81.407.609	169.430.100	354.070.100	394.668.000	40.809.709
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51.052.416	53.500.000	66.155.487	89.634.732	27.573.171

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2009</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2009</i>
Fonds d'investissements publics administratifs	116.963.391	50.000.000	50.000.000	113.488.164	53.475.227
Fonds d'investissements publics scolaires	138.961.737	46.000.000	46.000.000	76.384.597	108.577.140
Fonds des routes	109.437.976	11.000.000	111.000.000	135.173.340	85.264.636
Fonds du rail	350.089.409	122.500.000	300.380.568	390.223.573	260.246.404
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	17.944.389	4.000.000	4.000.000	7.500.000	14.444.389
Fonds pour la loi de garantie	51.368.547	50.000.000	57.079.146	83.832.168	24.615.525
Fonds pour la promotion touristique	1.307.647	7.500.000	7.500.000	7.459.600	1.348.047
Fonds pour la réforme communale	3.486	1.750.000	1.750.000	1.750.000	3.486
Fonds social culturel	554.058	550.000	550.000	0	1.104.058
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	23.000.977	55.000.000	55.000.000	56.700.000	21.300.977
Total	1.773.210.233	1.773.822.016	2.748.361.217	3.245.990.712	1.275.580.738

Différence entre recettes et dépenses:

-497.629.495

Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

En rapport avec ces tableaux, il échet de noter que:

- le projet de loi 5789 concernant l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006 propose une alimentation supplémentaire de 240 millions d'euros au profit de six fonds spéciaux. Ces montants sont compris dans les tableaux de la Cour au niveau des avoirs des fonds spéciaux au 1er janvier 2007.
- l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007 (450 millions d'euros) est comprise dans les tableaux de la Cour tant au niveau des alimentations budgétaires que des recettes des fonds spéciaux. Dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, le Gouvernement a formulé une proposition d'affectation. Un projet de loi séparé, qui reste à être déposé, prévoit des alimentations supplémentaires des fonds spéciaux suivants:
 - Fonds du rail: + 95 millions d'euros;
 - Fonds d'investissements publics administratifs: + 75 millions d'euros;
 - Fonds pour la gestion de l'eau: + 70 millions d'euros;
 - Fonds des routes: + 50 millions d'euros;
 - Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales: + 50 millions d'euros;
 - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture: + 40 millions d'euros;
 - Fonds pour la protection de l'environnement: + 30 millions d'euros;
 - Fonds d'équipement militaire: + 30 millions d'euros;
 - Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux: + 10 millions d'euros.
- la dotation supplémentaire pour l'exercice 2008 (130.000 euros) pour le compte du Fonds de la coopération au développement, renseignée dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat à l'annexe I du projet de budget 2009, n'a pas été reprise dans les tableaux de la Cour, étant donné qu'il s'agit à l'heure actuelle d'une simple projection. Par contre, l'alimentation supplémentaire du Fonds pour la réforme communale (1,28 million d'euros) a été incluse, vu que le paiement a déjà été réalisé.

Concernant les emprunts, il y a lieu de relever que:

- au cours du mois de février 2008, un emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros a été émis pour le financement des investissements programmés par le biais de deux fonds spéciaux. Cet emprunt, autorisé par la loi budgétaire de 2007, a été réparti à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail et comptabilisé au niveau des recettes des fonds spéciaux de l'exercice 2007;

- en 2008, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. Au début du mois d'octobre 2008, cet emprunt a été émis et ces montants font partie des projections concernant les recettes des fonds spéciaux pour 2008;
- en 2009, un emprunt est envisagé pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont prévus pour le Fonds des routes et 100 millions d'euros pour le Fonds du rail.

6.1.2 Les alimentations budgétaires des fonds spéciaux

Pour la période de 2002 à 2009, l'alimentation budgétaire annuelle des fonds spéciaux se situe entre 1,35 et 1,77 milliard d'euros.

Les exercices 2006 et 2007 font cependant exception, car les excédents de recettes budgétaires ont été affectés aux fonds spéciaux de l'Etat et ceci pour des montants supplémentaires de 588 respectivement 656 millions d'euros.

Au sujet de l'exercice 2006, il y a lieu de relever que les alimentations supplémentaires résultant de dépassements de crédits d'alimentation de fonds spéciaux se chiffrent à 348 millions d'euros et le projet de loi 5789 propose des alimentations supplémentaires à hauteur de 240 millions d'euros résultant de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006.

Au cours de l'exercice 2007, des alimentations supplémentaires résultant de dépassements de crédits d'alimentation de fonds spéciaux ont été effectuées pour un montant total de 206 millions d'euros dont les plus importantes sont les suivantes:

- Fonds de la dette publique: 50,00 millions d'euros;
- Fonds pour la loi de garantie: 50,00 millions d'euros;
- Fonds du rail: 50,00 millions d'euros;
- Fonds de la coopération au développement: 21,18 millions d'euros;
- Fonds d'équipement militaire: 20,00 millions d'euros.

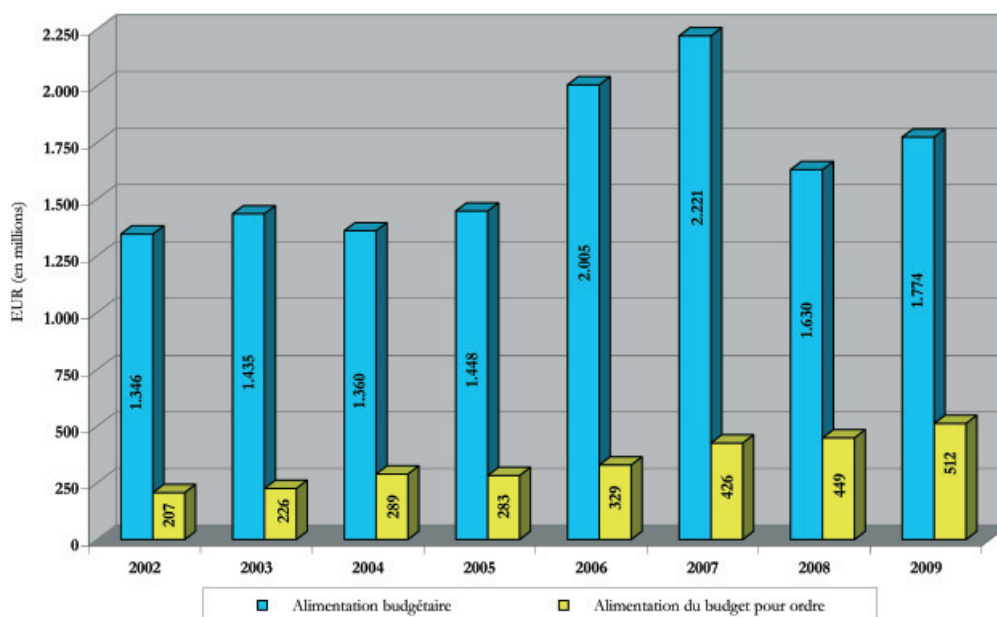
De plus, le Gouvernement a formulé une proposition d'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007. Un projet de loi séparé, qui reste à être déposé, prévoit des alimentations supplémentaires à hauteur de 450 millions d'euros.

L'alimentation budgétaire prévue au projet de budget 2009 se chiffre à 1.774 millions d'euros, ce qui correspond à une croissance de quelque 144 millions d'euros (8,81%) par rapport au budget voté 2008. Les augmentations les plus importantes concernent les fonds spéciaux suivants:

- Fonds de la dette publique: + 54,0 millions d'euros;
- Fonds pour la loi de garantie: + 42,7 millions d'euros;
- Fonds de pension: + 20,0 millions d'euros;
- Fonds du rail: + 12,0 millions d'euros.

Le graphique suivant met en parallèle l'évolution de l'alimentation budgétaire (dotation normale et supplémentaire) et l'alimentation en provenance du budget pour ordre des fonds spéciaux de l'Etat au cours des exercices 2002 à 2009.

Graphique 85: Evolution de l'alimentation budgétaire et de l'alimentation du budget pour ordre des fonds spéciaux



Graphique: Cour des comptes

A part les alimentations budgétaires traditionnelles, trois fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour l'emploi, le Fonds communal de dotation financière et le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto bénéficient d'une alimentation du budget pour ordre. Ces recettes proviennent de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe de consommation sur l'alcool, de la taxe sur les véhicules automoteurs et du produit des contributions spéciales prélevées sur le carburant.

Pour la période de 2002 à 2009, l'alimentation du budget pour ordre est en croissance quasi permanente en passant de 207 millions d'euros en 2002 à 512 millions en 2009.

Parallèlement à la création du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto en 2007, la taxe sur les véhicules automoteurs a été réformée et la contribution spéciale „Kyoto“ prélevée sur les carburants a été instaurée. Il en découle qu'une augmentation substantielle de 29,6% des recettes du budget pour ordre est à constater pour l'exercice 2007.

L'alimentation du budget pour ordre prévue au projet de budget 2009 se chiffre à 512 millions d'euros, ce qui équivaut à une croissance de quelque 63 millions d'euros (14,10%) par rapport au budget voté 2008.

6.1.3 Les dépenses des fonds spéciaux

La comparaison entre les dépenses projetées et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat pour les exercices 2004 à 2007 fait ressortir que les prévisions sont légèrement plus élevées que les dépenses réelles. En ce qui concerne l'exercice 2007, les dépenses prévues dépassent les dépenses effectives de quelque 311 millions d'euros (10,50%).

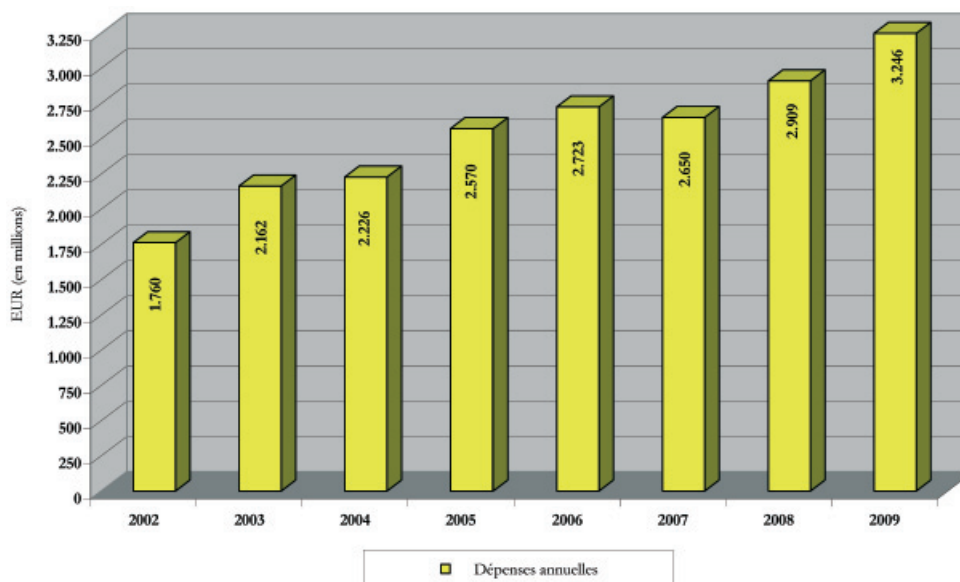
Tableau 86: Comparaison entre les dépenses projetées et les dépenses effectives des fonds spéciaux

Dépenses des fonds spéciaux	2004	2005	2006	2007
Projet de budget (N)	2.310.722.216	2.638.057.680	2.781.599.165	2.960.211.682
Compte général (N)	2.225.869.958	2.569.750.895	2.723.406.792	2.649.512.892
Variation (en euros)	-84.852.258	-68.306.785	-58.192.373	-310.698.790
Variation (en %)	-3,67	-2,59	-2,09	-10,50

Graphique: Cour des comptes

Les dépenses annuelles des fonds spéciaux sont en progression continue en passant de 1.760 millions d'euros en 2002 à 3.246 millions d'euros en 2009. Selon le projet de budget 2009, la croissance des dépenses par rapport aux prévisions de 2008 est de quelque 337 millions d'euros (11,58%). Le graphique suivant illustre l'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours des exercices 2002 à 2009.

Graphique 87: Evolution des dépenses des fonds spéciaux



Graphique: Cour des comptes

Les augmentations de dépenses les plus significatives concernent les fonds suivants:

- Fonds du rail: + 105,4 millions d'euros;
- Fonds communal de dotation financière: + 69,1 millions d'euros;
- Fonds de pension: + 26,2 millions d'euros;
- Fonds pour la loi de garantie: + 24,1 millions d'euros;
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture: +23,4 millions d'euros;
- Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières: + 21,3 millions d'euros;
- Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto: + 20,8 millions d'euros.

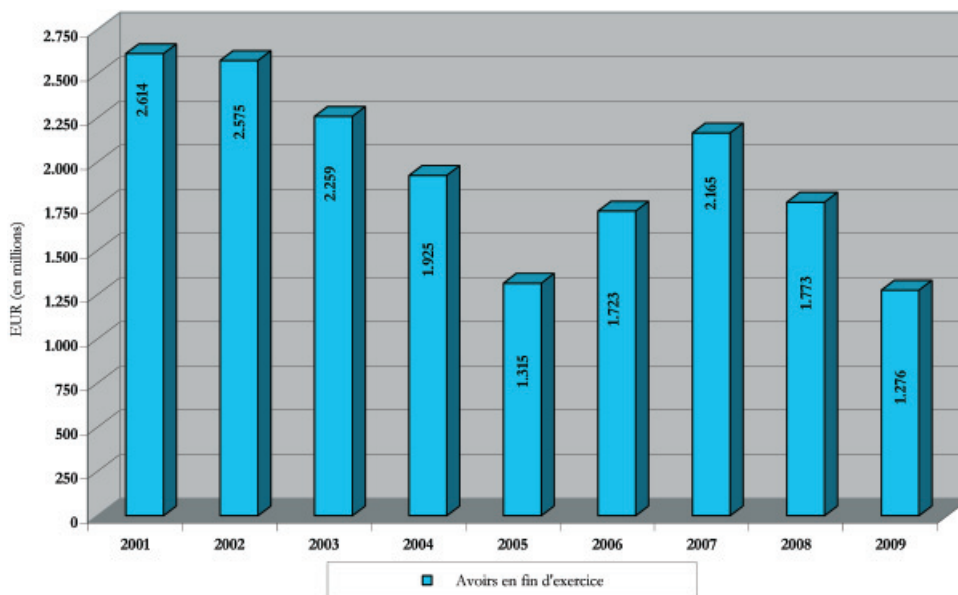
Les diminutions les plus notables concernent les deux fonds suivants:

- Fonds d'investissements publics scolaires: -8,7 millions d'euros;
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux: -16,2 millions d'euros.

6.1.4 Les avoirs des fonds spéciaux

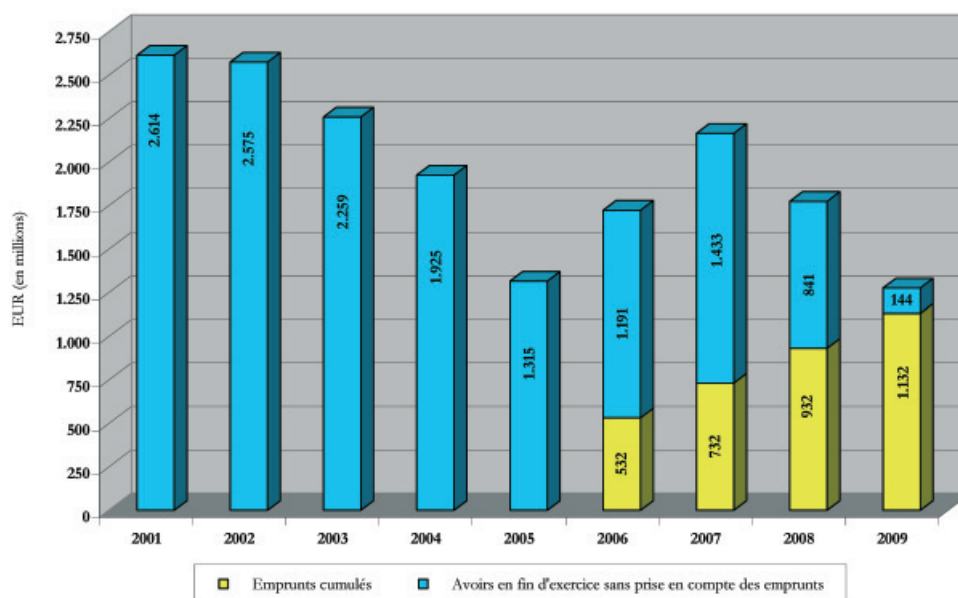
Entre 2001 et 2005, la Cour constate que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de manière substantielle. Toutefois, la tendance a pu être renversée en 2006 et 2007 par l'affectation des excédents de recettes. Selon le projet de budget 2009 les avoirs devraient à nouveau diminuer en 2008 et 2009.

Graphique 88: Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique: Cour des comptes

Graphique 89: Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique: Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que le total des avoirs s'est chiffré au 31 décembre 2001 à 2.614 millions d'euros pour baisser, d'après les prévisions actuelles, à 1.276 millions d'euros au 31 décembre 2009.

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau d'avoirs de 841 millions d'euros à la fin de l'exercice 2008. Pour l'exercice 2009, les fonds étatiques afficheraient un solde de 144 millions d'euros.

Force est de conclure que la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat reste précaire dans le cadre de la crise financière actuelle. A la cadence actuelle, les moyens financiers des fonds spéciaux seront épuisés au plus tard pour l'exercice budgétaire 2010 si les excédents de recettes tels que prévus par la Cour pour l'exercice 2008 ne sont pas affectés aux fonds spéciaux.

6.2 Le Fonds pour la loi de garantie

Le Fonds pour la loi de garantie est destiné à financer „les dépenses stipulées dans les contrats de location-vente conclus conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 13 avril 1970 fixant les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut soit acquérir certains immeubles présentant un intérêt public, soit garantir le rendement et les charges locatifs de tels immeubles, ainsi que les dépenses résultant de la location d'immeubles destinés à accueillir des institutions et organismes internationaux, y compris les charges locatives et frais annexes afférents pour lesquels le Gouvernement dispose d'une option d'achat“.

Ce fonds spécial est alimenté „par des dotations budgétaires ainsi que par le produit des loyers versés par les institutions occupant les immeubles mentionnés à l'alinéa premier ainsi que les immeubles réalisés sur base de la loi du 13 avril 1970, conformément aux stipulations des contrats de sous-location conclus par ces institutions avec l'Etat“.

Les avoirs du Fonds pour la loi de garantie connaissent un affaissement continu en passant de 189,43 millions d'euros au 31 décembre 2002 à 24,62 millions d'euros au 31 décembre 2009. Selon le programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2008 à 2012, les réserves financières du fonds spécial seraient entièrement épuisées en 2010. A la fin de l'exercice 2012, les avoirs afficheraient un solde négatif de l'ordre de 196,47 millions d'euros. La Cour constate que ce besoin de financement ne peut être comblé qu'avec une augmentation considérable des dotations budgétaires au profit du fonds.

Afin de mettre en évidence la situation financière du fonds spécial, la Cour entend reproduire ci-dessous un tableau retraçant l'évolution financière pour une période allant de 2002 à 2012.

Tableau 90: Evolution de la situation financière (en euros)

Année	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses totales	Avoirs au 31.12
2002	7.000.000	29.468.989	22.437.449	189.431.619
2003	22.000.000	36.096.895	49.872.759	175.655.756
2004	1.000.000	41.755.564	68.169.442	149.241.878
2005	2.000.000	8.335.341	50.126.535	107.450.684
2006	7.000.000	13.266.146	42.759.445	77.957.384
2007	57.000.000	75.064.038	56.153.043	96.868.379
2008	7.350.000	14.256.484	59.756.316	51.368.547
2009	50.000.000	57.079.146	83.832.168	24.615.525
2010	8.100.000	15.356.000	82.934.000	-42.962.475
2011	8.500.000	15.938.000	82.808.000	-109.832.475
2012	8.800.000	16.423.000	103.063.000	-196.472.475

Source chiffres: comptes généraux 2002 à 2004, comptes généraux provisoires 2005 à 2007, projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Les dépenses de ce fonds augmentent de façon considérable en passant de 56,15 millions d'euros en 2007 à 83,83 millions en 2009. Les prévisions du Gouvernement renseignées au programme pluriannuel des dépenses en capital 2008-2012 confirment cette tendance d'accroissement de dépenses qui devraient atteindre quelque 103,1 millions d'euros en 2012.

Le tableau ci-dessous présente les principaux projets financés par le biais du Fonds pour la loi de garantie.

Tableau 91: Evolution des dépenses des principaux projets (en milliers d'euros)

Désignation du Projet	Coût total (Montant voté)	Décompte ou coût prévisionnel	Exercices antérieurs	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>1. Projets en état de remboursement et projets en voie de construction</i>									
Campus scolaire Gessekneppchen	135.176	150.909	52.380	12.949	13.500	13.500	13.500	13.500	13.500
Centre national sportif et culturel Kirchberg	97.937	103.057	12.701	11.134	8.983	8.983	8.983	8.983	8.983
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	80.764	89.335	343	3.558	6.967	6.967	6.967	6.967	6.967
Cité judiciaire au plateau du Saint-Esprit	125.000	151.111	2.451	3.080	3.000	10.800	10.800	10.800	10.800
Nouvelle aérogare du Findel	219.325	248.927	0	0	9.500	18.919	18.919	18.919	18.919
Parking du Findel	105.000	119.172	0	0	4.500	9.057	9.057	9.057	9.057
Sous-Total	763.203	862.511	67.876	30.722	46.450	68.226	68.226	68.226	68.226
<i>Divers anciens projets</i>	–	–	–	18.415	6.115	6.115	5.032	4.717	4.717
<i>2. Projets prévus – encore entamés</i>									
Terminal GAT et VIP Findel	24.573	24.573	0	0	0	2.120	2.120	2.120	2.120
Deuxième Ecole Européenne Mamer	217.500	228.103	0	0	0	0	0	0	20.444
<i>3. Location avec options d'achat</i>									
Tours A et B au Kirchberg	–	–	0	7.017	7.192	7.372	7.556	7.745	7.556
Total	1.005.276	1.115.187	67.876	56.153	59.757	83.833	82.934	82.808	103.063

Source chiffres: projet de budget 2009; programme pluriannuel des dépenses en capital 2008-2012; bilans financiers des grands projets d'investissements du ministère des travaux publics; tableau: Cour des comptes

En relation avec ce tableau il y a lieu de noter que les financements relatifs aux projets de la 4e extension du Palais de Justice des C.E. ainsi que la mise à niveau des annexes dites A, B et C du Palais de Justice ne sont pas repris dans le total des dépenses à charge du Fonds pour la loi de garantie étant donné que ces financements seront supportés directement par les Communautés européennes.

Au sujet des six principaux projets qui sont actuellement en service ou en voie d'achèvement, le montant total des coûts autorisés, sans prise en compte des hausses légales, se chiffre à 763,20 millions d'euros. La somme des décomptes finaux et des coûts prévisionnels de ces infrastructures est de 862,51 millions d'euros. Fin 2007, le remboursement partiel de ces investissements préfinancés par des tiers s'élève à uniquement 98,60 millions d'euros. En faisant abstraction des intérêts intercalaires à payer, la Cour attire l'attention sur le fait que dans les années à venir un remboursement de l'ordre de 750 millions d'euros est à réaliser.

6.3 Les dépenses d'investissement

6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Pour les exercices 2008 et 2009, le pourcentage des dépenses d'investissement par rapport au PIB a progressivement augmenté pour dépasser la barre des 4% et les prévisions atteignent même 4,47% en 2009. Cette progression résulte des projets d'investissements pour la modernisation du pays, dont notamment la construction des infrastructures scolaires et sociofamiliales ainsi que le développement du réseau ferroviaire et routier.

Tableau 92: Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (EUR en millions)	PIB (SEC 95)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2002	1.039,1	23.992	4,33%
2003	1.289,4	25.834	4,99%
2004	1.297,8	27.520	4,72%
2005	1.488,8	30.237	4,92%
2006	1.666,6	33.921	4,91%
2007	1.339,9	36.278	3,69%
2008	1.560,6	37.871	4,12%
2009	1.776,1	39.764	4,47%

Tableau: Cour des comptes

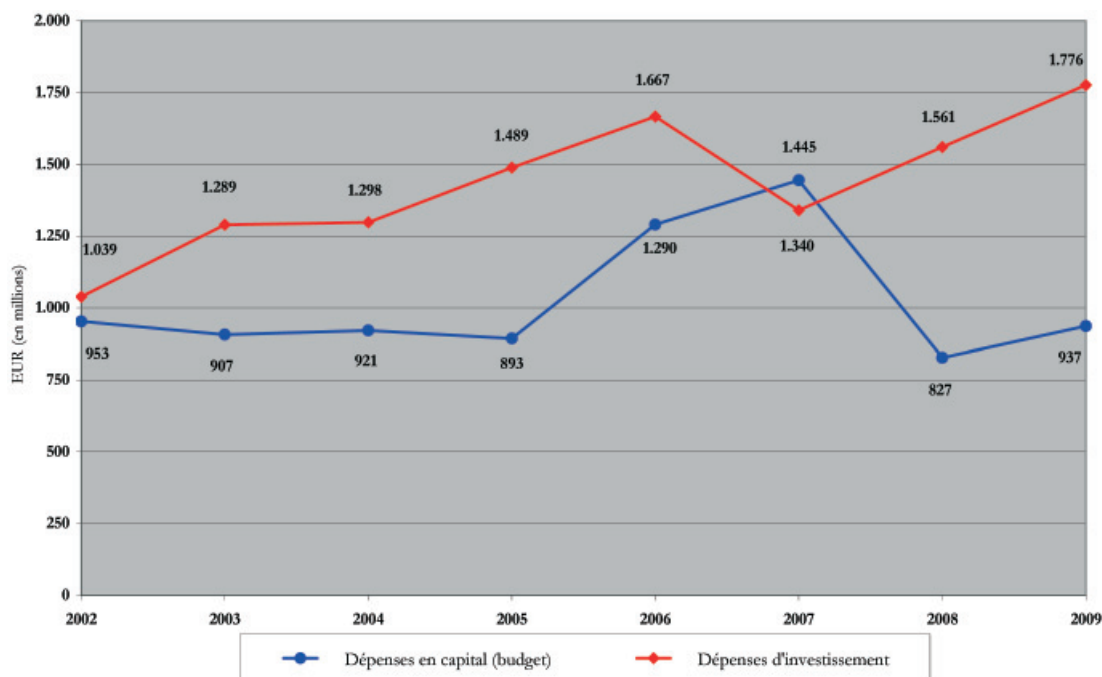
La Cour reproduit ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2002 à 2009.

Tableau 93: Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence: alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2002	952,9	668,5	754,7	-86,2	1.039,1	–
2003	906,8	656,6	1.039,3	-382,7	1.289,4	24,09%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	0,65%
2005	893,2	625,8	1.221,4	-595,6	1.488,8	14,72%
2006	1.290,1	901,4	1.277,9	-376,6	1.666,6	11,94%
2007	1.444,6	1.167,6	1.062,9	104,7	1.339,9	-19,61%
2008	827,2	581,0	1.314,4	-733,4	1.560,6	16,47%
2009	936,6	704,8	1.544,3	-839,5	1.776,1	13,81%

Tableau: Cour des comptes

Graphique 94: Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement



Graphique: Cour des comptes

Il y a lieu de souligner que les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, affichent une progression impressionnante en passant de 1.039,1 millions d'euros en 2002 à 1.666,6 millions d'euros en 2006. En 2007, les dépenses d'investissement ont cependant diminué et ceci à raison de 19,61%. A partir de 2008, les dépenses d'investissement devraient de nouveau progresser de 16,47% en 2008 et de 13,81% en 2009.

6.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2009

Afin de pouvoir apprécier le niveau des dépenses d'investissement de l'Etat, la Cour se base sur une analyse de la situation financière des treize principaux fonds d'investissement. Pour obtenir un aperçu de la situation globale, la Cour prend en considération non seulement les constructions érigées en régie propre par l'Etat, mais également celles réalisées par le biais de tiers (ex.: Fonds pour la loi de garantie, Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales, Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières).

Il ressort des tableaux suivants que, pour l'exercice 2007, les recettes dépassent les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes de l'exercice 2007 et que le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement au cours des années 2008 à 2009.

Tableau 95: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation effective 2007

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2007	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds pour les monuments historiques	22.191.664	10.000.000	10.000.000	15.400.975	16.790.690
Fonds pour la gestion de l'eau	113.061.215	85.000.000	85.000.000	50.990.546	147.070.669
Fonds d'équipement sportif national	19.900.565	19.500.000	19.500.000	7.942.306	31.458.259
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	143.137.039	110.500.000	110.500.000	82.686.066	170.950.973
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	53.912.861	16.500.000	16.500.000	17.987.187	52.425.675
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	162.195.022	34.748.961	34.748.961	49.159.198	147.784.785
Fonds d'investissements publics administratifs	119.814.647	121.000.000	124.558.218	79.099.924	165.272.941
Fonds d'investissements publics scolaires	210.432.376	42.000.000	42.000.000	72.547.101	179.885.274
Fonds des routes	73.808.602	60.000.000	160.324.215	110.360.841	123.771.976
Fonds du rail	219.255.319	247.452.000	412.937.603	273.585.625	358.607.297
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.954.687	5.000.000	5.000.000	2.818.516	38.136.170
Fonds pour la loi de garantie	77.957.384	57.000.000	75.064.038	56.153.043	96.868.379
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	0	55.000.000	55.000.000	37.501.523	17.498.477
Total	1.251.621.382	863.700.961	1.151.133.035	856.232.851	1.546.521.566

Différence entre recettes et dépenses:

294.900.184

Source chiffres: compte général provisoire 2007; tableau: Cour des comptes

Tableau 96: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	16.790.690	10.000.000	10.000.000	17.426.911	9.363.779
Fonds pour la gestion de l'eau	147.070.669	15.000.000	15.000.000	70.000.000	92.070.669
Fonds d'équipement sportif national	31.458.259	19.000.000	19.000.000	32.458.259	18.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	170.950.973	63.500.000	63.500.000	100.000.000	134.450.973
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52.425.675	6.825.000	6.825.000	19.304.078	39.946.597
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	147.784.785	33.500.000	33.500.000	48.536.953	132.747.832
Fonds d'investissements publics administratifs	165.272.941	48.300.000	48.300.000	96.609.550	116.963.391
Fonds d'investissements publics scolaires	179.885.274	44.100.000	44.100.000	85.023.537	138.961.737
Fonds des routes	123.771.976	10.500.000	110.500.000	124.834.000	109.437.976
Fonds du rail	358.607.297	110.500.000	276.350.530	284.868.418	350.089.409
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.136.170	3.500.000	3.500.000	23.691.781	17.944.389

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2008</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2008</i>
Fonds pour la loi de garantie	96.868.379	7.350.000	14.256.484	59.756.316	51.368.547
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17.498.477	55.025.000	55.025.000	49.522.500	23.000.977
Total	1.546.521.566	427.100.000	699.857.014	1.012.032.303	1.234.346.277

Différence entre recettes et dépenses:

-312.175.289

Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

*Tableau 97: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2009*

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2009</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2009</i>
Fonds pour les monuments historiques	9.363.779	10.000.000	10.000.000	18.738.810	624.969
Fonds pour la gestion de l'eau	92.070.669	16.540.000	16.540.000	80.000.000	28.610.669
Fonds d'équipement sportif national	18.000.000	20.000.000	20.000.000	33.000.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	134.450.973	67.000.000	67.000.000	100.000.000	101.450.973
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	39.946.597	7.000.000	7.000.000	19.177.404	27.769.193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.747.832	34.000.000	34.000.000	69.814.229	96.933.603
Fonds d'investissements publics administratifs	116.963.391	50.000.000	50.000.000	113.488.164	53.475.227
Fonds d'investissements publics scolaires	138.961.737	46.000.000	46.000.000	76.384.597	108.577.140
Fonds des routes	109.437.976	11.000.000	111.000.000	135.173.340	85.264.636
Fonds du rail	350.089.409	122.500.000	300.380.568	390.223.573	260.246.404
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	17.944.389	4.000.000	4.000.000	7.500.000	14.444.389
Fonds pour la loi de garantie	51.368.547	50.000.000	57.079.146	83.832.168	24.615.525
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	23.000.977	55.000.000	55.000.000	56.700.000	21.300.977
Total	1.234.346.277	493.040.000	777.999.714	1.184.032.285	828.313.706

Différence entre recettes et dépenses:

-406.032.571

Source chiffres: projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

En rapport avec ce tableau, il est à noter que la circulaire budgétaire 2009 précise que „les crédits d'alimentation des fonds spéciaux qui sont proposés pour 2009 doivent être maintenus au niveau des crédits figurant au programme pluriannuel des dépenses en capital qui a été arrêté par le Gouvernement en octobre 2007 pour la période 2007 à 2011.“ Cette ligne de conduite a été respectée pour la majorité des fonds spéciaux, sauf que la dotation budgétaire du Fonds pour la loi de garantie en 2009 (50.000.000 euros) est nettement supérieure aux prévisions (7.720.000 euros) du programme pluriannuel des dépenses en capital de 2008.

Au 1er janvier 2007, le total des avoirs se chiffrait à 1.251,6 millions d'euros. Il devrait atteindre 828,3 millions d'euros au 31 décembre 2009, ce qui équivaldrait à une régression de 423,3 millions d'euros (33,82%).

Selon le projet de budget 2009, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 406,0 millions d'euros ou de 32,89% au cours de l'exercice 2009. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2009, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 606,0 millions d'euros pour l'exercice 2009.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2009 (emprunts pour un montant global de 632 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 500 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se trouverait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2009.

6.3.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2008-2012

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation financière des fonds d'investissement, il importe de prendre en considération le programme pluriannuel des dépenses en capital (2008-2012) du projet de budget 2009 (volume II).

La circulaire budgétaire de 2009 [Annexe à la circulaire tableau IX] précise que les propositions budgétaires des différents fonds d'investissement doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. La Cour tient à noter que cette ventilation des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds d'équipement sportif national.

De plus, pour les différents projets, il y a lieu de fournir certains détails dont notamment les autorisations légales, les coûts autorisés, les coûts adaptés, les paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme. A ce propos, la Cour a constaté que ces informations complémentaires manquent pour le Fonds du rail, le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, le Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières et le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales.

Tableau 98: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement Situation projetée 2010

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2010</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2010</i>
Fonds pour les monuments historiques	624.969	11.580.000	9.374.500	2.830.469
Fonds pour la gestion de l'eau	28.610.669	47.370.000	100.000.000	-24.019.331
Fonds d'équipement sportif national	5.000.000	26.500.000	26.500.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	101.450.973	70.000.000	110.000.000	61.450.973
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	27.769.193	7.530.000	30.283.000	5.016.193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	96.933.603	34.000.000	74.943.000	55.990.603
Fonds d'investissements publics administratifs	53.475.227	53.250.000	105.655.000	1.070.227
Fonds d'investissements publics scolaires	108.577.140	48.620.000	71.688.000	85.509.140
Fonds des routes	85.264.636	136.580.000	184.522.000	37.322.636
Fonds du rail	260.246.404	356.744.000	400.553.000	216.437.404
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	14.444.389	5.000.000	1.000.000	18.444.389
Fonds pour la loi de garantie	24.615.525	15.356.000	82.934.000	-42.962.475
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	21.300.977	55.000.000	61.200.000	15.100.977
Total	828.313.706	867.530.000	1.258.652.500	437.191.206

Différence entre recettes et dépenses: **-391.122.500**

Source chiffres: programme pluriannuel des dépenses en capital (2008-2012) du projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Tableau 99: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2011

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2011	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds pour les monuments historiques	2.830.469	10.000.000	8.500.000	4.330.469
Fonds pour la gestion de l'eau	-24.019.331	50.000.000	100.000.000	-74.019.331
Fonds d'équipement sportif national	5.000.000	29.000.000	29.000.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	61.450.973	73.500.000	110.000.000	24.950.973
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	5.016.193	8.000.000	19.677.000	-6.660.807
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	55.990.603	36.000.000	67.731.000	24.259.603
Fonds d'investissements publics administratifs	1.070.227	55.800.000	97.782.000	-40.911.773
Fonds d'investissements publics scolaires	85.509.140	50.900.000	78.870.000	57.539.140
Fonds des routes	37.322.636	162.000.000	197.309.000	2.013.636
Fonds du rail	216.437.404	365.767.000	482.451.000	99.753.404
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	18.444.389	6.000.000	5.000.000	19.444.389
Fonds pour la loi de garantie	-42.962.475	15.938.000	82.808.000	-109.832.475
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15.100.977	55.000.000	63.000.000	7.100.977
Total	437.191.206	917.905.000	1.342.128.000	12.968.206

Différence entre recettes et dépenses: **-424.223.000**

Source chiffres: programme pluriannuel des dépenses en capital (2008-2012) du projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Tableau 100: Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2012

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2012	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds pour les monuments historiques	4.330.469	10.000.000	9.000.000	5.330.469
Fonds pour la gestion de l'eau	-74.019.331	55.000.000	100.000.000	-119.019.331
Fonds d'équipement sportif national	5.000.000	30.000.000	30.000.000	5.000.000
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	24.950.973	75.000.000	110.000.000	-10.049.027
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-6.660.807	8.500.000	12.671.000	-10.831.807
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	24.259.603	37.800.000	47.382.000	14.677.603
Fonds d'investissements publics administratifs	-40.911.773	56.400.000	88.278.000	-72.789.773
Fonds d'investissements publics scolaires	57.539.140	52.100.000	76.406.000	33.233.140
Fonds des routes	2.013.636	162.500.000	164.182.000	331.636
Fonds du rail	99.753.404	388.021.000	619.953.000	-132.178.596

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2012	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	19.444.389	6.000.000	5.000.000	20.444.389
Fonds pour la loi de garantie	-109.832.475	16.423.000	103.063.000	-196.472.475
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	7.100.977	55.000.000	64.800.000	-2.699.023
Total	12.968.206	952.744.000	1.430.735.000	-465.022.794

Différence entre recettes et dépenses: **-477.991.000**

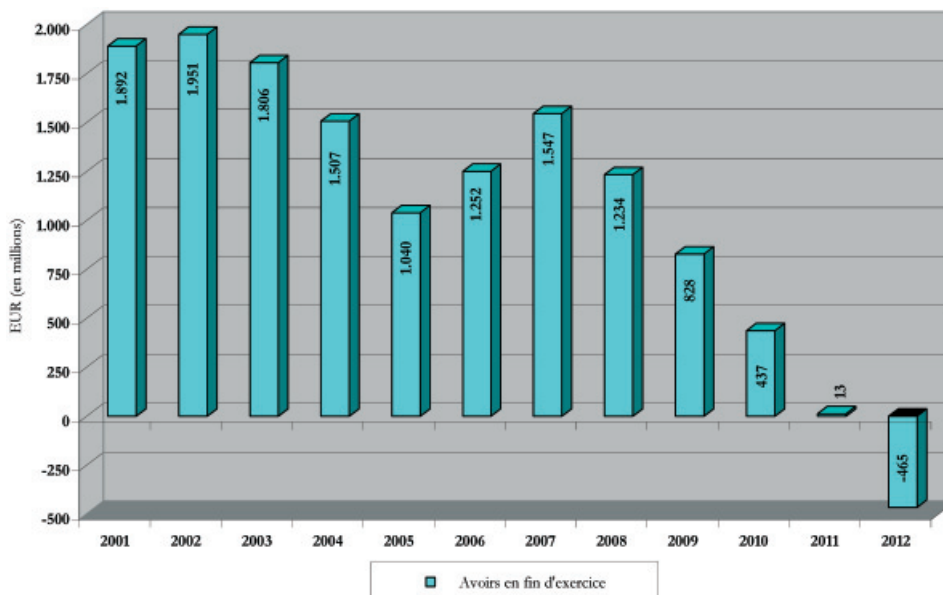
Source chiffres: programme pluriannuel des dépenses en capital (2008-2012) du projet de budget 2009; tableau: Cour des comptes

Il ressort tout d'abord du tableau ci-dessus que sept des treize fonds d'investissement devraient afficher au 31 décembre 2012 un solde négatif et qu'ils doivent être dotés de fonds supplémentaires en vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose: „b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes.“

Par ailleurs, la Cour constate que les avoirs des treize principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2010 à 2012. En effet, le total des avoirs atteindrait 437.191.206 euros au 31 décembre 2010 pour se retrouver à seulement 12.968.206 euros au 31 décembre 2011.

D'après les chiffres du plan quinquennal 2009, les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de -465.022.794 euros au 31 décembre 2012.

Graphique 101: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement

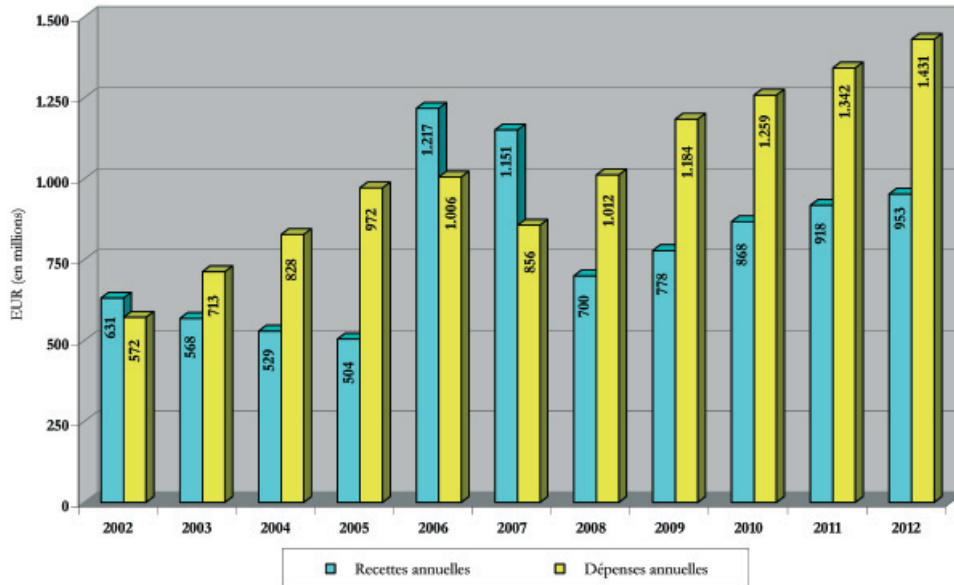


Graphique: Cour des comptes

Enfin, il y a lieu de constater que les fonds d'investissement connaissent une évolution semblable à celle de l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat. En effet, les dépenses des fonds d'investissement sont en augmentation et excèdent les recettes depuis 2003, sauf en ce qui concerne les exercices 2006 et 2007. D'un côté, les mesures décidées par le Comité de Coordination tripartite ont fait chuter les dépenses d'investissement en 2007. De l'autre côté, des recettes considérables, résultant

essentiellement de l'affectation de l'excédent du résultat du compte général des exercices 2006 et 2007, ont été créditées.

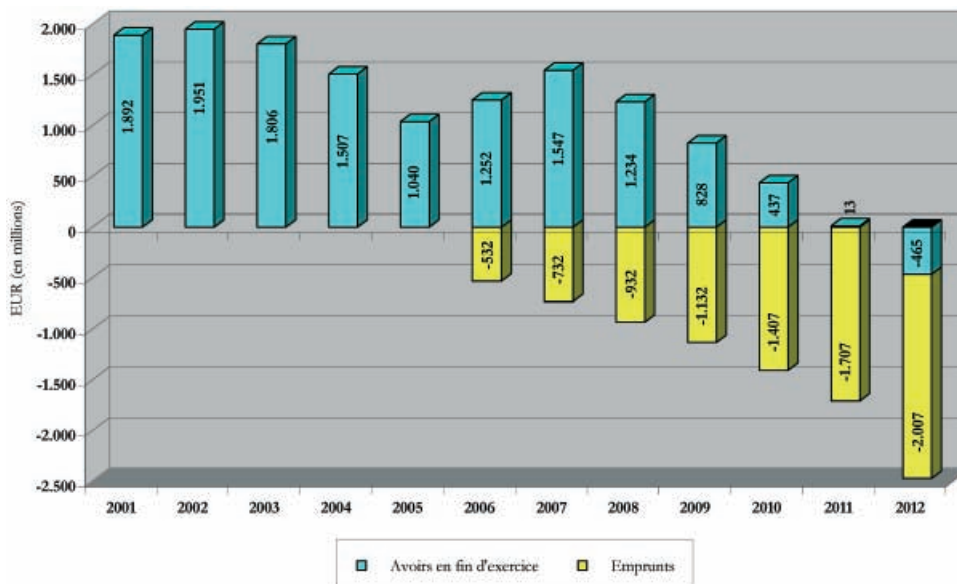
Graphique 102: Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement



Graphique: Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessous que le financement du futur programme d'investissement du Gouvernement devrait être assuré en partie par le recours à des emprunts.

Graphique 103: Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes compris



Graphique: Cour des comptes

Le programme pluriannuel table pour la période de 2010 à 2012 sur des produits d'emprunt de l'ordre de 0,875 milliard d'euros, répartis à raison de 450 respectivement 425 millions d'euros à charge

du Fonds du rail et du Fonds des routes. Abstraction faite de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au cours de l'année 2009 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2012, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de -2,47 milliards d'euros.

Toutefois, la Cour tient à noter que pour l'exercice 2008, des excédents de recettes importants peuvent être escomptés. Afin de garantir le financement du futur programme d'investissement sans devoir recourir à des emprunts de manière excessive, la Cour est d'avis que ces excédents devraient être affectés aux fonds d'investissement.

6.4 Conclusions

Dans la situation actuelle, la Cour soutient l'approche du Gouvernement en ce qu'elle estime que la baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tombe à point nommé, cette mesure permettant de renforcer le pouvoir d'achat et que le maintien à un niveau élevé des dépenses d'investissement contribuera dans le contexte actuel à soutenir l'économie luxembourgeoise.

La Cour entend insister sur le fait que le financement des fonds spéciaux a été jusqu'à présent assuré en partie par le biais d'excédents de recettes, en moyenne de 411 millions d'euros pour la période quinquennale de 2002 à 2007. Ceci ne devrait plus être le cas à partir de l'exercice 2009. Vu les prévisions actuelles du FMI et de la Commission européenne, il est peu probable que les exercices à venir soldent par des excédents de recettes. Il s'ensuit que le Gouvernement doit trouver d'autres ressources de financement pour assurer le niveau élevé des dépenses d'investissement.

Finalement, le Gouvernement doit veiller à ce que le Fonds de la dette publique et le Fonds pour la loi de garantie soient suffisamment alimentés au vu des échéances de remboursement à court et à moyen terme.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 10 novembre 2008.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
Marco STEVENAZZI

Le Président,
Marc GENGLER

