

N° 5500²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2006**

* * *

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

(15.11.2005)

TABLE DES MATIERES:

	<i>page</i>
1. Introduction.....	2
2. Analyse de la situation financière de l'Etat	2
2.1 Compte 2004, budget 2005 et projet de budget 2006	2
2.2 Situation financière de la Trésorerie de l'Etat	5
2.3 Les fonds spéciaux de l'Etat	11
2.4 La dette publique	20
2.5 Les participations de l'Etat.....	22
2.6 Les garanties accordées par l'Etat.....	26
3. Commentaire du budget des recettes	27
3.1 Considérations générales	27
3.2 Evolution des recettes budgétaires	27
3.3 Estimations effectuées par la Cour.....	32
3.4 Impôt sur le revenu des collectivités.....	34
3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	36
3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires ..	37
3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux.....	37
3.8 Impôt sur la fortune	38
3.9 Taxe sur la valeur ajoutée	39
3.10 Droits d'enregistrement	41
3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.....	42
3.12 Conclusion	42
4. Commentaire du budget des dépenses	43
4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution	43
4.2 Les dépenses courantes.....	46
4.3 Les dépenses d'investissement	57

*

1. INTRODUCTION

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 24 octobre 2005. 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 2006 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen de quelques traits saillants du budget des dépenses de l'Etat. Concernant le commentaire des articles de la loi budgétaire, la Cour renvoie à son avis de l'année passée et plus particulièrement aux articles 15 (16 projet de loi sous rubrique), 19 (20), 21 etc. (22, 24, 25, 26, 28, 29), 26 (27), 37 (40) et 43 (44).

*

2. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ETAT

Si l'on veut disposer d'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 participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat.

2.1 Compte 2004, budget 2005 et projet de budget 2006

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, le Gouvernement avait retenu pour l'année 2005 une hypothèse de croissance en volume du PIB de 3,4%. Les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la baisse et se situent actuellement à 3% (note de conjoncture 2-2005 du Statec).

Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2004 se présentent comme suit par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2004:

Tableau 1. Budget et compte 2004

	2004 <i>Budget définitif</i>	2004 <i>Compte provisoire</i>	Variation	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	6.242.721.961	6.618.749.595,36	376.027.634,36	+ 6,0
– en capital	149.846.588	116.042.177,39	- 33.804.410,61	- 22,6
Total recettes (1)	6.392.568.549	6.734.791.772,75	342.223.223,75	+ 5,3
Dépenses				
– courantes	5.809.762.601	5.968.158.958,85	158.396.357,85	+ 2,7
– en capital	671.142.299	920.922.196,87	249.779.897,87	+ 37,2
Total dépenses (2)	6.480.904.900	6.889.081.155,72	408.176.255,72	+ 6,3
Excédent de dépenses (2) - (1)	88.336.351	154.289.382,97	65.953.031,97	

En comparant les dépenses prévues avec celles effectivement réalisées, la Cour tient à réitérer que la prudence budgétaire n'est pas seulement de mise lors de l'établissement du budget, mais aussi et surtout à l'occasion de son exécution. Ce d'autant plus que, par rapport au compte général provisoire de l'Etat de l'exercice 2003, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2004 se présentent de façon plus prononcée et peuvent être résumées de la manière suivante:

Tableau 2. Comptes généraux 2003 et 2004

	2003 Compte provisoire	2004 Compte provisoire	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	6.504.666.709,79	6.618.749.595,36	114.082.885,57	1,75
– en capital	58.877.707,50	116.042.177,39	57.164.469,89	97,09
Total des recettes (1)	6.563.544.417,29	6.734.791.772,75	171.247.355,46	2,61
Dépenses				
– courantes	5.616.432.132,44	5.968.158.958,85	351.726.826,41	6,26
– en capital	867.778.791,28	920.922.196,87	53.143.405,59	6,12
Total des dépenses (2)	6.484.210.923,72	6.889.081.155,72	404.870.232,00	6,24
Excédent de recettes (1) - (2)	79.333.493,57	-154.289.382,97	-233.622.876,54	

La progression des dépenses de l'Etat, telle qu'elle résulte du compte général provisoire de l'exercice 2004, a donc, en comparaison avec le compte général provisoire de l'exercice 2003 et avec un taux de 6,24%, dépassé les limites de la croissance économique et provient notamment de l'augmentation à hauteur de 19,38% des dotations de fonds de réserve (+ 201.107.380,01 euros) ainsi que de l'accroissement de 3,50% des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 77.390.938,34 euros).

La comptabilité budgétaire établie en conformité avec les dispositions afférentes de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat affiche un excédent de dépenses de l'exercice budgétaire 2004 au montant de 154,3 millions d'euros. Il importe de relever que pour 2004, le solde budgétaire de l'Administration centrale établi selon la méthodologie du système européen des comptes nationaux et régionaux SEC95 dégage un besoin de financement, c'est-à-dire un déficit de 622,7 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous). Ainsi, le besoin de financement de l'Administration centrale s'est encore accru de manière importante en 2004.

Tableau 3. Comptes des administrations publiques (selon SEC95-consolidé)

en millions d'euros

	2002	2003	2004
Administrations publiques			
Dépenses	9.960,6	10.794,5	11.789,3
Recettes	10.483,7	10.911,0	11.507,4
Capacité/besoin de financement (+/-)	523,1	116,5	-281,8
Administration centrale			
Dépenses	6.987,1	7.536,8	8.389,0
Recettes	6.945,2	7.210,8	7.766,2
Capacité/besoin de financement (+/-)	-41,9	-326,0	-622,7
Administrations locales			
Dépenses	1.410,1	1.492,3	1.531,4
Recettes	1.439,2	1.486,8	1.502,8
Capacité/besoin de financement (+/-)	29,1	-5,5	-28,6

	2002	2003	2004
Administrations de sécurité sociale			
Dépenses.	4.270,8	4.645,2	4.990,6
Recettes	4.806,8	5.093,2	5.360,1
Capacité/besoin de financement (+/-)	536,0	448,0	369,5

Source: Statec

La différence entre le solde budgétaire négatif de 154,3 millions d'euros dégagé de la comptabilité budgétaire et le déficit de 281,8 millions d'euros sur lequel renseigne le compte 2004 de l'Administration centrale établi selon la méthodologie SEC95 appelle de la part de la Cour des comptes les commentaires suivants:

1. Par rapport au compte général de l'Etat tel qu'il se dégage de la comptabilité budgétaire prescrite par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le SEC95, sur la base duquel s'opèrent l'établissement des comptabilités nationales et la surveillance budgétaire au niveau de l'Union européenne, procède à certains ajustements des recettes et des dépenses. Ainsi, le budget de l'Etat stricto sensu est consolidé avec les recettes et les dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics à activité non marchande. De façon simplifiée, les ajustements opérés pour l'Administration centrale se présentent comme suit:

Recettes de l'Etat

- (+) Recettes des fonds spéciaux et des établissements publics à activité non marchande
- (-) Recettes de l'Etat provenant des fonds spéciaux et des établissements publics à activité non marchande
- (-) Dépenses de l'Etat
- (-) Dépenses des fonds spéciaux et des établissements publics à activité non marchande
- (+) Dépenses de l'Etat résultant des alimentations des fonds spéciaux et des dotations au profit des établissements publics à activité non marchande
- (=) Capacité/besoin de financement de l'Administration centrale

Dans l'optique SEC95, la croissance des dépenses dépend donc de la progression des dépenses effectives, notamment des fonds spéciaux, et non de l'évolution des alimentations de ces mêmes fonds par le biais du budget des dépenses de l'Etat. La différence entre le solde budgétaire négatif du compte général de l'Etat et le déficit sur lequel renseigne le compte de l'Administration centrale établi selon la méthodologie SEC95 provient donc pour l'exercice 2004 notamment du fait que les dépenses des fonds spéciaux dépassent les alimentations budgétaires.

2. Si la méthodologie SEC95 présente l'avantage de fournir un aperçu consolidé sur les recettes et les dépenses de l'Administration centrale, elle présente néanmoins l'inconvénient qu'elle ne tient pas compte de la situation spécifique du Luxembourg en matière de réserves de l'Etat. A la clôture de l'exercice 2004, la réserve budgétaire s'élevait ainsi à 489.904.258 euros et les avoirs des fonds spéciaux affichaient 1.925.037.254 euros. Ces montants ne sont pas pris en considération par le SEC95, mais représentent cependant la contrepartie d'actifs financiers bancaires réels et augmentent, bien que de façon indirecte, la capacité de financement de l'Administration centrale.
3. Il convient finalement de noter que le solde du compte de l'Administration centrale ne constitue pas le solde de référence pour vérifier le respect du critère dit de Maastricht en matière de déficit, qui ne doit en principe pas dépasser 3% du PIB. Le solde de référence constitue la capacité, voire le besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble: Administration centrale, Administrations locales et Administrations de sécurité sociale. Le tableau ci-dessus montre que les administrations publiques affichent en 2004 pour la première fois depuis l'entrée en vigueur des critères de Maastricht un besoin de financement de 281,8 millions d'euros. Ce résultat ne fait que confirmer la tendance constatée lors de l'exercice précédent pour lequel une forte diminution de la capacité de financement a pu être observée. Rappelons que l'excédent de l'exercice 2003 (116,5 millions d'euros) avait fortement diminué par rapport aux années 2001 et 2002, où les administrations publiques pouvaient encore se prévaloir d'une capacité de financement de l'ordre de 1.360,3 millions d'euros respectivement de 523,1 millions d'euros.

Si le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 avait prévu que, par rapport au budget définitif 2004, les recettes courantes projetées pour 2005 accu-

seraient une progression de 9,39%, soit quelque 586 millions d'euros en valeur, il en va tout autrement pour les prévisions quant à l'exercice 2006.

En effet, il est misé sur une progression positive des recettes courantes de seulement 5,78%, soit quelque 395 millions d'euros. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2005 et 2006.

Tableau 4. Budget 2005 et projet de budget 2006

	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation en valeur	Variation en %
Recettes				
courantes	6.828.678.030	7.223.692.016	395.013.986	5,78
en capital	73.788.700	104.342.830	30.554.130	41,41
Total des recettes (1)	6.902.466.730	7.328.034.846	425.568.116	6,17
Dépenses				
courantes	6.303.038.101	6.852.208.593	549.170.492	8,71
en capital	706.123.637	777.121.646	70.998.009	10,05
Total des dépenses (2)	7.009.161.738	7.629.330.239	620.168.501	8,85
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-106.695.008	-301.295.393	-194.600.385	

Source: Projet de budget 2006

Les recettes et les dépenses prévues pour 2006 font l'objet d'un examen plus détaillé aux chapitres 3 et 4 du présent avis.

2.2 Situation financière de la Trésorerie de l'Etat

La situation financière de la Trésorerie de l'Etat est régulièrement décrite dans les rapports mensuels de la Trésorerie établis 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. Depuis octobre 2002, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat, suivant les principes généraux de la comptabilité générale qui retrace, selon la méthode de la partie double, l'intégralité des opérations financières de l'Etat. Le bilan financier de l'Etat se présente de la manière suivante au 30 septembre 2005:

Tableau 5. Le bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2005)

ACTIF	30.9.2005	en % du total	Variat. 2004/05	Variat. 2003/05
1 Actif circulant	2.196.173.793	42%	-25%	-8%
1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires	190.735.844	4%	10%	3%
1.2 Trésorerie de l'Etat – placements (dépôts à terme, portef. obligataire, EMTN, ...)	1.989.467.436	38%	-28%	-10%
1.3 Créances (recettes liquidées non encore perçues)	15.970.513	0%	-23%	–
2 Actif immobilisé	2.261.174.524	44%	-1%	2%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budg. (participations de l'Etat, dépôts autres)	2.260.752.418	44%	-1%	2%
2.2 Immob. financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglem.	422.106	0%	0%	–
3 Avoirs de l'Etat sur CCP	744.137.589	14%	14%	35%
3.1 Trésorerie de l'Etat	471.604.243	9%	37%	113%

ACTIF	30.9.2005	en % du total	Variat. 2004/05	Variat. 2003/05
3.2 Administrations fiscales	219.860.394	4%	-16%	-8%
3.3 Comptables extraordinaires	39.519.738	1%	-5%	15%
3.4 Services de l'Etat à gestion séparée (segs)	13.153.214	0%	139%	30%
Total actifs financiers	5.201.485.906	100%	-12%	-6%

PASSIF	30.9.2005	en % du total	Variat. 2004/05	Variat. 2003/05
1 Passif circulant	2.196.173.793	42%	-25%	-17%
1.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	1.502.629.325	29%	-36%	-25%
1.1.1 Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.914.372.413	37%	-13%	-20%
1.1.2 Solde en réserve (après déduction de tous les engagem. comptabilisés au passif du bilan financier)	-411.743.088	-8%	-398%	-60%
1.2 Fonds de Tiers	693.544.468	13%	13%	29%
1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	346.594.075	6%	79%	170%
1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat	346.950.393	7%	-17%	4%
2 Passif immobilisé	2.261.174.524	44%	-1%	2%
2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2.260.752.418	44%	-1%	2%
2.2 Fonds de Tiers (= dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires)	422.106	0%	0%	-
3 Avoir du Fonds de couverture des avoirs sur CCP	744.137.589	14%	14%	45%
3.1 Fonds de Tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	728.167.076	14%	15%	41%
3.2 Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	15.970.513	0%	-23%	-
Total passifs financiers	5.201.485.906	100%	-12%	-6%

Il y a lieu de constater que la Trésorerie a classifié les différents postes de bilan suivant le critère de „durée“ (court, moyen et long terme) du même bien. Ces postes ont été regroupés en trois catégories permettant de rapprocher facilement les différents comptes de passif (ressources) à leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan.

Un passage en revue sommaire fait ressortir que la somme de bilan a diminué au cours des deux derniers exercices de quelque 17% ou 1,065 milliard d'euros. Cette baisse provient en majeure partie de la diminution des fonds propres et plus spécifiquement des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat. Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les différentes rubriques du bilan financier de l'Etat pour donner un certain nombre d'explications quant à leur contenu.

2.2.1 Passifs (ressources) financiers de l'Etat

1. Passif circulant

ad 1.1 Fonds propres de l'Etat (réserves primaires de l'Etat)

ad 1.1.1 Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

Cette position reprend les soldes actuels des différents fonds spéciaux de l'Etat tels qu'ils sont comptabilisés dans le logiciel comptable SAP. Le détail de ces quelque 1,914 milliard d'euros est donné au chapitre 2.3 du présent avis. En septembre 2004, ce montant a été de 2,197 milliards d'euros.

ad 1.1.2 Solde en réserve après déduction de tous les engagements comptabilisés au passif du bilan financier

Le solde de -411,743 millions d'euros s'établit comme suit:

• réserve budgétaire ¹ telle que retenue au compte général provisoire 2004	+213,316
• solde des opérations sur exercice en cours	- 385,964
• ordonnances provisoires	- 0,197
• avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	- 0,045
• avances de trésorerie accordées aux fonds spéciaux	-25,000
• titres de dette émis par l'Etat et non encore provisionnés sur le Fonds de la dette publique	- 213,853
• Total:	- 411,743

ad 1.2 Fonds de tiers

ad 1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat

La Trésorerie de l'Etat est chargée de la gestion des fonds et des biens dont les lois ou règlements attribuent la conservation à l'Etat. Ces fonds et biens sont gérés et placés ensemble avec les avoirs de l'Etat. Il s'agit des fonds et biens suivants:

- consignations déposées auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines;
- consignations déposées auprès de la Trésorerie de l'Etat (CCP);
- dépôts des communes;
- solde cumulé des budgets pour ordre;
- retour temporaire d'ordonnances de paiement;
- saisies, cessions et sommations en suspens.

ad. 1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat

Ce poste s'élève à 346.950.393 euros et se compose comme suit:

- Signes monétaires

La mise en circulation de signes monétaires (pièces métalliques seulement) donne lieu à un crédit sur le compte de la Trésorerie auprès de la Banque centrale du Luxembourg. Les montants ainsi crédités sont comptabilisés sur le fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor. Le retrait de signes monétaires de la circulation implique donc l'émission d'une ordonnance de paiement à charge du même fonds de manière à ce que l'avoir de celui-ci corresponde à tout moment aux signes monétaires en circulation. Reste à noter qu'au 30 septembre 2005, les pièces en euros d'une contre-valeur de 119,3 millions d'euros se trouvent en circulation.

- Bons du Trésor

L'émission de bons du Trésor n'est effectuée qu'au profit d'institutions financières internationales. Ils représentent des promesses de paiement et leur paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique. Les bons du Trésor en circulation ont été de 36.375.025 euros dont un montant de 2.644.890 euros est provisionné sur le Fonds de la dette publique.

- Dette publique

Ce poste reprend la dette publique proprement dite de l'Etat central. Une description détaillée de la dette est livrée au chapitre 2.4 du présent avis. Le montant net de la dette publique s'est chiffré à la date du 30 septembre 2005 à 180.122.516 euros.

¹ 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.

2. Passif immobilisé

ad 2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves² secondaires de l'Etat)

Etant donné que l'Etat a acquis des actifs financiers au moyen de crédits budgétaires, le présent poste représente la contrepartie des participations figurant à l'actif du bilan. Par opposition aux réserves primaires reprises au „passif circulant“, les réserves secondaires ne sont pas destinées à être consommées à court ou moyen terme.

ad 2.2 Fonds de tiers

Il s'agit de dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires dont la contrepartie se trouve à l'actif immobilisé sous la rubrique 2.2 „Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires“.

3. Avoir du Fonds de couverture des avoirs sur CCP

En vertu de l'article 31 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services financiers postaux, l'Entreprise des postes et télécommunications (EPT) est tenue 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 envers l'Etat une créance qui varie en fonction des avoirs de l'Etat sur ses CCP inscrits à l'actif du bilan. La différence entre les deux postes CCP à l'actif et au passif du bilan financier de l'Etat s'explique par le fait que les variations journalières des CCP de l'Etat ne sont versées par l'EPT au Trésor qu'avec un retard de trois jours de valeur.

2.2.2 Actifs (emplois) financiers de l'Etat

1. Actif circulant

ad 1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires

Cette position reprend les avoirs sur comptes bancaires des comptables de l'Etat.

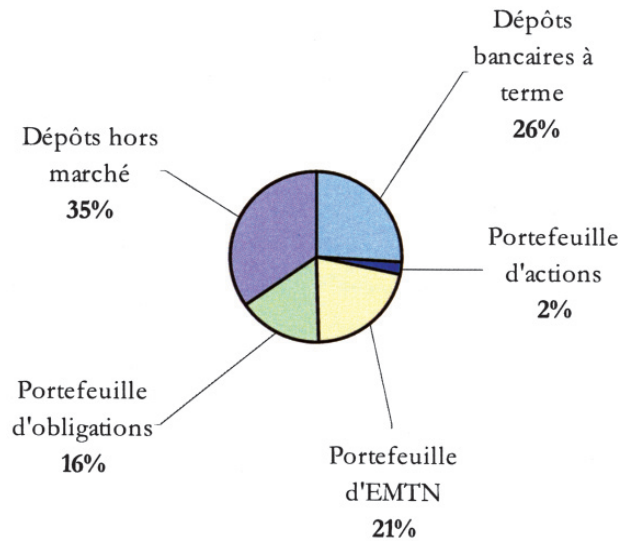
- La Trésorerie détient une réserve journalière assez conséquente en compte courant auprès de la BCEE (30,3 millions d'euros) et auprès de la BCL (125,5 millions d'euros).
- Les administrations fiscales (17,8 millions d'euros).
- Les comptables extraordinaires (17,1 millions d'euros).
- Les services de l'Etat à gestion séparée (0,05 million d'euros).

ad 1.2 Trésorerie de l'Etat - placements

Il s'agit ici des différents placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat et qui s'élèvent au 30 septembre 2005 à 1.989,5 millions d'euros contre 2.753,5 millions d'euros fin septembre 2004. Le graphique ci-après renseigne sur la politique de gestion financière:

² acquises par dépenses budgétaires.

Graphique 1. Les placements de la Trésorerie de l'Etat



- Les dépôts bancaires à terme placés par adjudications

Il s'agit de dépôts à court terme (< à 1 mois) d'un montant total de 519 millions d'euros, effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidité de la Trésorerie. Ces dépôts bancaires offrent un taux de rendement moyen de 2,1% en septembre 2005.

Il y a lieu de souligner que ces placements s'élevaient encore à 1,093 milliard d'euros en septembre 2004 avec des durées de placement comprises entre 1 à 3 mois.
- Les portefeuilles d'obligations

Le présent investissement en obligations a été fait auprès de la BCEE pour une somme initiale de 630 millions d'euros. La Trésorerie a diminué progressivement l'encours de ce portefeuille en réintégrant ces fonds dans son échéancier de dépôts adjugés. Le portefeuille obligataire est passé entre-temps à une valeur de 324 millions d'euros et a enregistré un rendement moyen à échéance à hauteur de 2,6%.
- Le portefeuille d'actions

Ce portefeuille reprend des actions ARCELOR qui ont été acquises lors de l'augmentation de capital effectuée en 2004 sur base des obligations convertibles ARCELOR détenues depuis quelques années par l'Etat. Ces titres ne font pas partie des immobilisations financières de l'Etat étant donné qu'ils n'ont pas donné lieu à une dépense budgétaire.
- Les Euro Medium Term Notes (EMTN)

Il s'agit d'un investissement à moyen et long terme effectué auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros portant sur 9 tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune avec des échéances finales entre 2003 et 2011. Trois tranches étant venues successivement à échéance, l'encours actuel en EMTN se chiffre à 420 millions d'euros. Le présent placement a donné lieu à un rendement de 3,2%, ce qui présente un surplus de 1% par rapport à un placement à terme classique.

Il y a lieu de constater que les cours actuels des 6 tranches restantes permettraient à l'Etat de liquider l'entièreté de la position EMTN avant échéances sans réaliser des moins-values.
- Les placements hors marché

En ce qui concerne les dépôts placés hors marché, il s'agit de placements à moyen ou long terme de l'ordre de 683 millions d'euros auprès de différentes institutions ou entreprises (dont un placement auprès de la Banque centrale du Luxembourg à hauteur de 405 millions d'euros). S'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à moyen-court terme à la Trésorerie, il importe de noter que la BCL procède à un remboursement à hauteur de 60 millions d'euros par an sur le montant mis à disposition par l'Etat.

2. Actif immobilisé

ad 2.1 Immobilisations financières acquises par dépenses budgétaires

Cette position reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article de dépenses du budget afférent. Le montant total de 2.261 millions d'euros comprend des participations dans des sociétés de droit privé, dans des établissements publics et dans diverses institutions financières internationales, lesquelles sont reprises en détail au chapitre 2.5 du présent avis.

ad 2.2 Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires

Cette rubrique reprend les différents actifs que la Trésorerie de l'Etat a reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires (principalement des cautionnements sous forme de titres). Ces actifs sont contrebalancés par les créances que des tiers ont sur l'Etat en raison de leurs dépôts. Ces créances sont inscrites au passif sous forme de dépôts de tiers en vertu de ces mêmes dispositions légales ou réglementaires.

3. Avoirs de l'Etat sur CCP

Cette position reprend les avoirs sur CCP des différents comptes de l'Etat énumérés ci-avant au poste 1.1 à l'actif du bilan. Il importe toutefois de souligner que l'avoir global sur CCP de l'Etat ne doit pas être compté parmi ses actifs financiers bancaires étant donné qu'il s'agit d'un simple chiffre comptable, d'ailleurs contrebalancé (avec 3 jours de valeur de retard) par la créance que l'EPT a sur l'Etat et repris dans ce bilan financier au passif sous la rubrique 3.

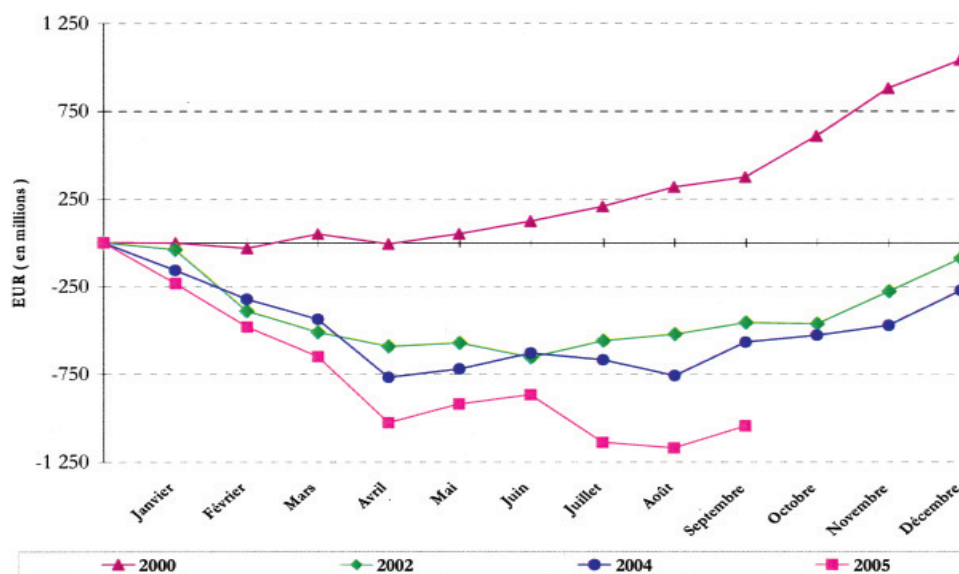
2.2.3 Conclusions résultant de l'analyse du bilan financier

Il ressort du bilan financier tel que présenté ci-dessus que les réserves de l'Etat au 30 septembre 2005 ont diminué de manière assez conséquente.

Si cette réserve budgétaire s'élève d'après le compte général provisoire 2004 encore à quelque 213 millions d'euros (2003: 644 millions d'euros), tel n'est plus le cas pour 2005 où la réserve budgétaire tend vers zéro. Il est fort probable que ce poste affichera un solde négatif à la fin de l'année.

Pour ce qui est des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, ceux-ci s'élèvent à quelque 1.914 millions d'euros au 30 septembre 2005. Bien qu'il s'agisse d'avoirs appartenant à l'Etat, ceux-ci ne peuvent servir qu'au financement de dépenses clairement définies et délimitées par les dispositions législatives sur les fonds spéciaux respectifs.

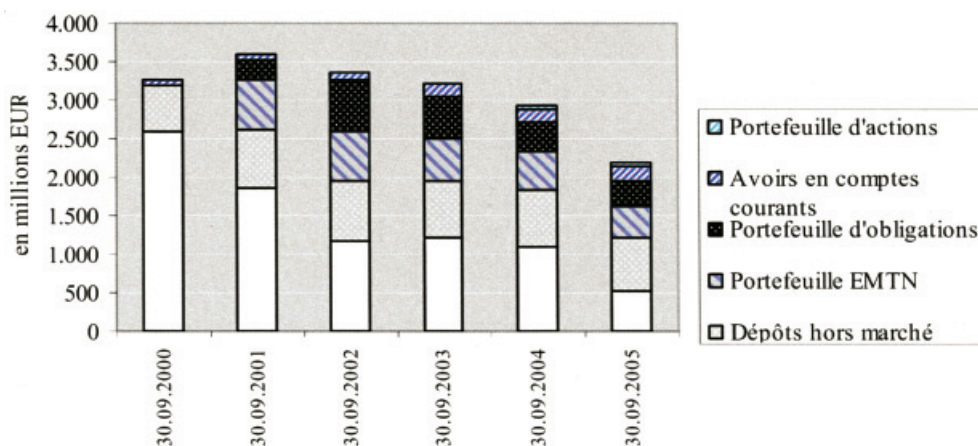
Graphique 2. Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source: Trésorerie de l'Etat

En ce qui concerne les actifs circulants de l'Etat, le graphique ci-dessus représente les années 2000, 2002, 2004 et 2005 sous forme de courbes indiquant la variation mensuelle cumulée de ces actifs. La courbe de l'exercice 2005 se situe à un niveau nettement moins élevé que celles des années précédentes, ce qui ne fait que confirmer la discordance prononcée entre les flux entrants et sortants de la Trésorerie.

Graphique 3. La composition de l'actif circulant (hors créance) de la Trésorerie de l'Etat



Il y a lieu de constater que les placements, repris dans le graphique ci-dessus, ont diminué depuis 2001 de manière continue de quelque 1.415 millions d'euros soit -39% et s'élèvent au 30 septembre 2005 à 2.180 millions d'euros. Cette baisse provient essentiellement de la diminution des avoirs des fonds spéciaux et de la réserve budgétaire de l'Etat, lesquels représentent la contrepartie de ces mêmes placements.

La Cour tient à souligner que quelque 726 millions d'euros, c.-à-d. 33% de ces placements, ne peuvent être que difficilement liquidés vu la spécificité des placements financiers sous-jacents (placements hors-marché; actions ARCELOR). Il va sans dire que cette situation posera des problèmes de liquidité au niveau de la Trésorerie au cours des deux prochains exercices budgétaires.

L'indisponibilité de ces mêmes placements obligera l'Etat à contracter à l'avenir des emprunts coûteux pour financer les impasses de la Trésorerie.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la situation financière de la Trésorerie de l'Etat s'est fortement détériorée par rapport à l'exercice 2004, suite à une baisse continue de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds spéciaux. Vu les moyens financiers désormais réduits et l'illiquidité d'un tiers des placements de la Trésorerie, la Cour des comptes recommande de procéder à la vente des titres EMTN dont les cours actuels permettent un désengagement sans perte avant échéance des tranches restantes. Les liquidités ainsi récoltées permettront à la Trésorerie de continuer à honorer les engagements de l'Etat et de retarder ainsi le recours à un emprunt coûteux. Cette manière de procéder évitera à l'Etat de faire face à un différentiel d'intérêt négatif entre d'une part les revenus de ses placements et d'autre part le coût de financement de son emprunt.

2.3 Les fonds spéciaux de l'Etat

2.3.1 L'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

La situation des fonds spéciaux représente un élément indispensable pour évaluer la capacité financière de l'Etat.

Actuellement, il existe trente fonds spéciaux de l'Etat. En 2003, le Fonds pour la promotion touristique a été créé et, plus récemment, la liste a été complétée par le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, instauré en 2005.

Il ressort du tableau 6 que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2005 à 1.914,4 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas encore les 79 millions d'euros de l'affectation projetée des

plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2003 (projet de loi 5398 relative à l'affectation du résultat du compte général provisoire de l'exercice 2003).

Tableau 6. Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2005

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds de la coopération au développement	33.944.792,48
Fonds d'équipement militaire	17.998.140,89
Fonds pour les monuments historiques	6.224.574,26
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	71.613.049,10
Fonds de pension	325.787.918,11
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	473.110,00
Fonds cynégétique	553.723,89
Fonds pour la gestion de l'eau	116.931.567,87
Fonds des eaux frontalières	1.504.859,71
Fonds d'équipement sportif national	34.788.464,76
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	182.642.321,71
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	397.154,09
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60.141.867,15
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	310.666.794,05
Fonds de la chasse	0,20
Fonds pour la protection de l'environnement	57.544.878,13
Fonds pour l'emploi	5.341.186,13
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	15.072.351,62
Fonds d'investissements publics administratifs	118.690.445,20
Fonds d'investissements publics scolaires	211.062.053,40
Fonds des routes	6.936.386,40
Fonds du rail	82.910.531,60
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.365.638,28
Fonds pour la loi de garantie	121.314.759,34
Fonds pour la promotion touristique	4.130.355,97
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds social culturel	109.831,29
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	2.969.945,26
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>13.352.671,57</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé</i>	<i>52.125.594,65</i>
Total (sans prise en compte des plus-values)	1.914.372.413,26
<i>Plus-values exercice 2003 non encore portées en recette</i>	<i>79.000.000,00</i>
Total (avec prise en compte des plus-values)	1.993.372.413,26

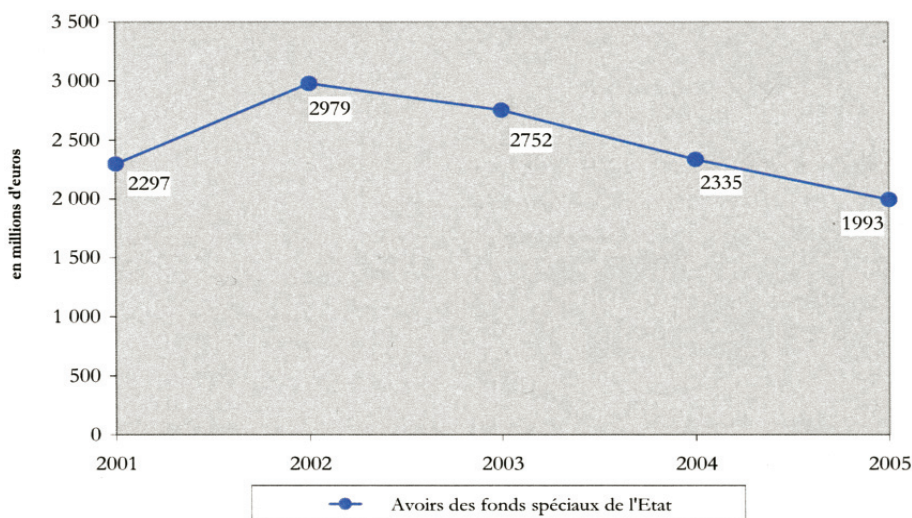
Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 341.829.710 euros (14,64%) par rapport à la situation au 30 septembre 2004 où les fonds spéciaux présentaient un avoir total avoisinant les 2,34 milliards d'euros.

Entre 2003 et 2005, cette régression se chiffre à 758.697.705 euros (27,57%) et sur une période allant de 2002 à 2005, la réduction des avoirs est de 33,08% ou de 985.234.458 euros. Le tableau et le graphique qui suivent illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date du 30 septembre.

Tableau 7. Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

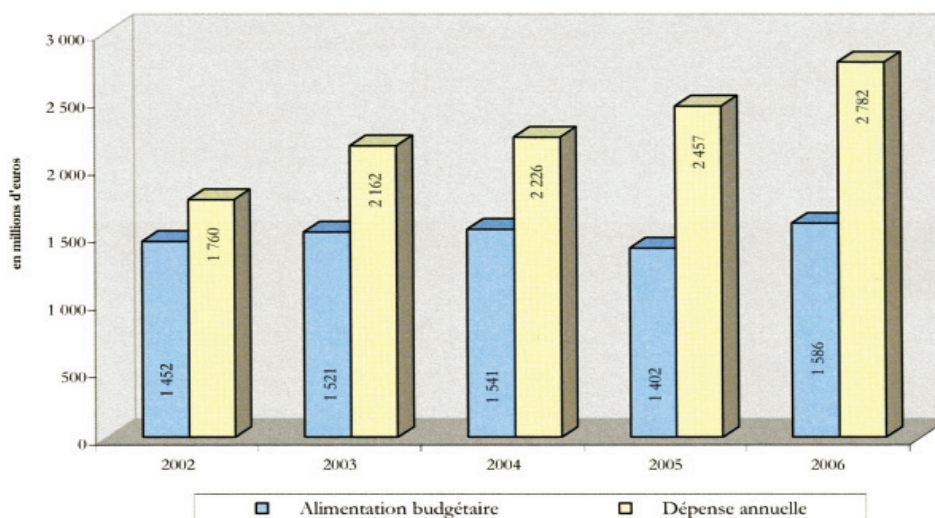
Année	Avoirs (en euros)	Variation (en euros)	Variation (en %)
2001	2.297.272.087	—	—
2002	2.978.606.871	681.334.784	29,66
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.710	-14,64

Graphique 4. Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre



C'est donc à partir de l'exercice 2002 qu'une diminution substantielle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat est à constater. Le graphique ci-après met en parallèle l'évolution de l'alimentation financière (dotation normale et supplémentaire) et celle des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au courant des années 2002 à 2006.

Graphique 5. Evolution de l'alimentation budgétaire et des dépenses des fonds spéciaux



L'affaîssement du niveau des avoirs des fonds spéciaux s'explique, d'une part, par la progression continue des dépenses annuelles des fonds spéciaux de l'Etat passant de 1.760 millions d'euros en 2002

à 2.782 millions d'euros en 2006 et, d'autre part, par la stagnation de l'alimentation financière des fonds spéciaux pour la même période.

Entre 2002 et 2006, l'alimentation budgétaire (dotation normale et supplémentaire) ne varie que faiblement entre 1,4 et 1,6 milliard d'euros.

Pour ce qui est des alimentations supplémentaires suite à l'affectation des excédents des recettes, elles ont connu une baisse significative.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de l'affectation des excédents de recettes.

Tableau 8. Evolution de l'affectation des excédents de recettes

<i>Année</i>	<i>Excédent (en millions d'euros)</i>	<i>Source</i>
1999	433,81	loi du 22-12-2000
2000	760,00	loi du 21-12-2001
2001	150,00	loi du 10-07-2003
2002	59,00	loi du 06-12-2004
2003	79,00	projet de loi 5398
2004	–	déficit budgétaire

Ainsi les excédents de recettes ont progressivement diminué en passant de 760 millions d'euros en 2000 à 79 millions d'euros en 2003. La situation a complètement changé à partir de 2004 où le compte général de l'Etat n'a plus généré d'excédents de recettes, mais a accusé une situation déficitaire.

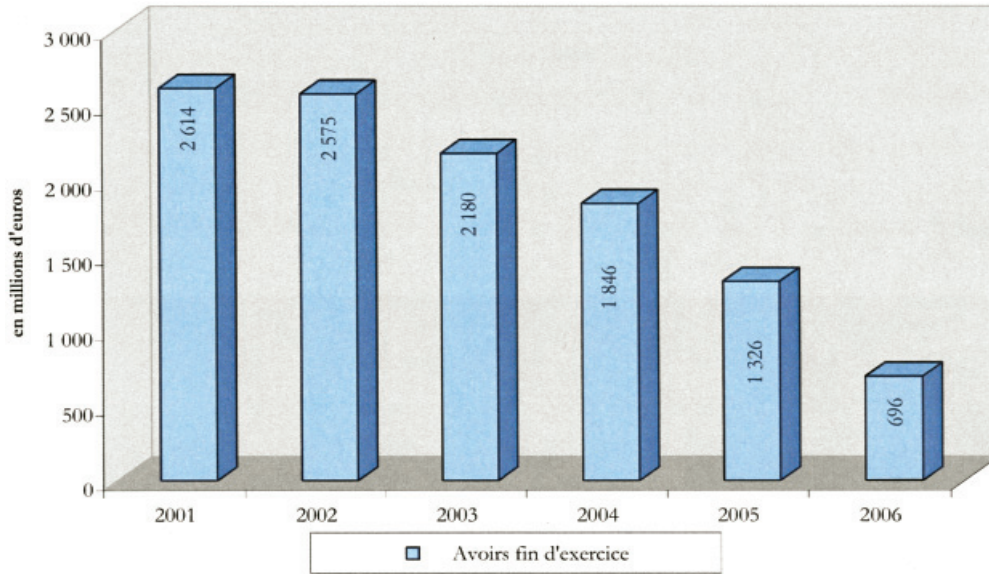
A l'exposé des motifs du projet de loi portant règlement du compte général provisoire de l'exercice 2004, le déficit a été expliqué comme suit: „le compte général 2004 est clôturé comptablement avec un excédent de dépenses de 154 millions d'euros, reflétant les dotations de 225,5 millions d'euros plus élevées que prévues aux fonds spéciaux de l'Etat. Ces dotations comportent 120 millions d'euros qui ont pu être crédités au Fonds des routes et au Fonds du rail, sans que l'Etat n'ait eu besoin de recourir à l'emprunt autorisé à cet effet, laissant ainsi intacte la capacité d'endettement de l'Etat. Sans tenir compte de l'ensemble des dotations supplémentaires aux fonds spéciaux, le résultat d'exploitation de l'exercice correspond à un excédent de recettes de 71,2 millions d'euros contre un déficit immédiat prévu de 88,3 millions d'euros“.

En d'autres termes, le Gouvernement a choisi pour 2004 d'assurer le financement des investissements projetés non pas par le recours à des emprunts, mais en provoquant un déficit budgétaire. Il s'ensuit qu'en 2004, le Gouvernement n'était plus en mesure d'assurer la politique poursuivie sur le plan des dépenses d'investissement par le biais de ses recettes.

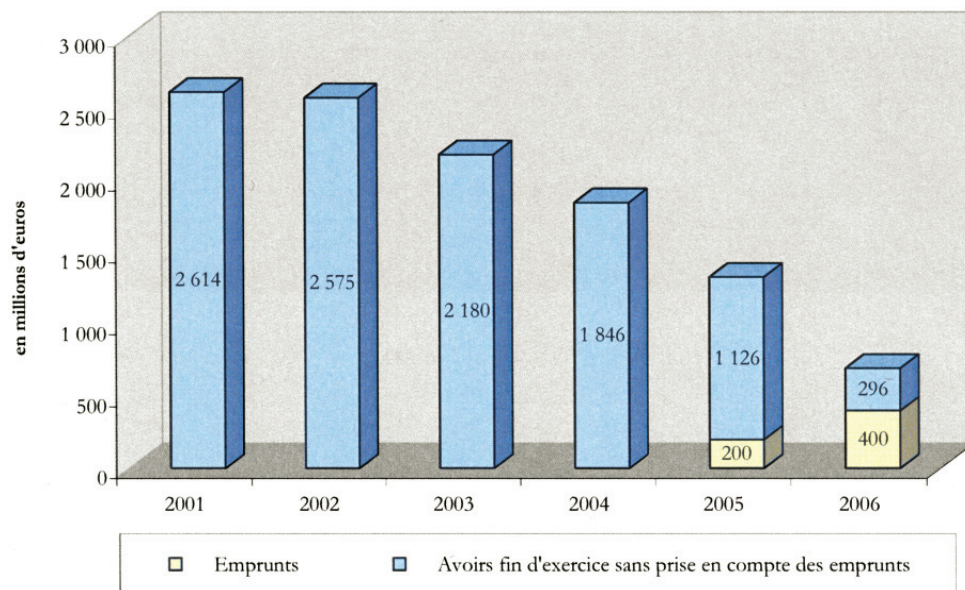
Force est donc de conclure que la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat est en train de se dégrader. A la cadence actuelle, les moyens financiers des fonds spéciaux seraient épuisés au plus tard pour l'exercice budgétaire 2007.

Le total des avoirs s'est chiffré à 2,61 milliards d'euros au 31 décembre 2001 pour tomber, d'après les prévisions actuelles, à 0,70 milliard d'euros au 31 décembre 2006. En faisant abstraction des produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds étatiques connaît une régression beaucoup plus importante avec un niveau des avoirs des fonds inférieur à 0,30 milliard d'euros à la fin de l'exercice 2006. Les graphiques ci-après illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux étatiques.

Graphique 6. Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique 7. Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Cette évolution a déjà été commentée par la Cour dans son avis concernant le projet de budget 2004: „toutes choses restant égales par ailleurs, la marge de manoeuvre de l'Etat pour financer son ambitieux programme d'investissement se trouve à moyen terme fortement restreinte étant donné que l'alimentation budgétaire des fonds d'investissement a connu récemment une contraction importante. Il s'ensuit forcément que le recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs accumulés sur ces différents fonds spéciaux est devenu de plus en plus important“.

Sur quoi la Cour avait conclu qu'il „paraît donc plus que jamais nécessaire de réserver une attention particulière à l'économicité des dépenses. Il conviendrait en outre lors des programmes d'investissement de déterminer un ordre de priorité des travaux d'investissement à effectuer suivant leur caractère d'urgence“.

Lors du dépôt du projet de budget 2006, le ministre du Trésor et du Budget a annoncé que le Gouvernement entend activer plusieurs leviers pour infléchir cette tendance dans les années à venir.

Ainsi a été décidé un moratoire partiel au niveau des projets d'investissement afin de ne pas épuiser les fonds spéciaux. Tel que recommandé par la Cour, les dépenses d'investissement se concentrent sur un certain nombre de projets figurant sur une liste de priorité, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la sécurité et des institutions européennes.

Selon la Cour, il importe de chiffrer les répercussions financières d'un tel moratoire et ceci dans un souci de transparence.

Dès lors, un tel document devrait être présenté à la Chambre des Députés.

Par ailleurs, le Gouvernement a déclaré, sans autres précisions, qu'il envisage dorénavant de s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé en vue du financement des grands projets d'investissement de l'Etat.

A ce sujet, la Cour tient à remarquer que de telles solutions ne devraient pas seulement conduire à court terme à des réductions du coût budgétaire, mais doivent impérativement satisfaire aux exigences d'une bonne gestion financière et ce à moyen et à long terme.

Selon la Cour, il importe de préciser le cadre légal et conventionnel de ce modèle de financement. Rappelons à cet égard les critiques qui ont été formulées à plusieurs reprises au sujet de la loi de garantie, un mode de financement en apparence semblable à celui visé lors de la présentation du projet de budget 2006.

Dans son avis du 5 février 1997 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 13 avril 1970 sur la loi de garantie (projet de loi No 4353), le Conseil d'Etat a ainsi précisé que:

„pour sa part, dans son rapport du 29 novembre 1995, la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés tout en mettant en évidence les avantages du mécanisme de financement introduit par la loi de garantie, avantages que le Conseil d'Etat a également déjà soulignés dans son avis du 26 février 1970, elle n'a pas caché les désavantages de cette loi dont la technique „ne contribue peut-être pas nécessairement à faciliter la lecture des engagements financiers de l'Etat“.

Ce que le Conseil d'Etat appréhende et redoute surtout ce sont, d'une part, le risque et le danger d'un emballement de dépenses destinées à être financées par le truchement de la loi de garantie et, d'autre part, le danger d'une prise de conscience insuffisante de l'endettement réel de l'Etat“.

2.3.2 La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat suivant le projet de budget 2006

Les tableaux synthétiques ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2004 à 2006. Il en ressort que pour tous les exercices les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que le déficit de quelque 1,48 milliard d'euros y résultant pour les années 2004 à 2006 ne peut donc être comblé que par une ponction considérable sur les avoirs financiers des fonds spéciaux qui devraient passer de 2,18 milliards d'euros en début de l'année 2004 à 0,70 milliard d'euros à la fin de l'exercice 2006.

Tableau 9. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
Situation effective 2004

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2004</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2004</i>
Fonds de la coopération au développement	10.181.010	108.065.356	108.609.558	108.772.210	10.018.358
Fonds d'équipement militaire	4.056.059	5.000.000	5.000.000	227.919	8.828.141
Fonds pour les monuments historiques	8.637.211	10.000.000	10.000.000	12.364.472	6.272.740
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	139.631.744	122.579.000	122.579.000	93.406.298	168.804.446
Fonds de pension	3.719.071	255.100.074	350.932.145	353.891.381	759.835
Fonds communal de dotation financière	0	476.671.606	476.671.606	476.671.606	0
Fonds de la pêche	503.093	88.165	88.165	92.067	499.191
Fonds cynégétique	489.552	32.589	32.589	496	521.645
Fonds pour la gestion de l'eau	120.501.204	20.000.000	20.000.000	25.037.888	115.463.316
Fonds des eaux frontalières	1.467.720	140.925	140.925	129.978	1.478.667
Fonds d'équipement sportif national	19.705.366	21.000.000	21.000.000	9.998.931	30.706.434
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	157.264.204	50.750.000	51.042.005	47.357.316	160.948.893
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	256.706	124.000	130.102	7.392	379.416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69.635.694	6.000.000	6.000.000	9.324.319	66.311.375
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324.327.945	40.776.000	40.776.447	84.898.402	280.205.990
Fonds de la chasse	1	560.090	560.090	560.090	1
Fonds pour la protection de l'environnement	69.849.227	4.200.000	4.200.000	12.674.914	61.374.313
Fonds pour l'emploi	112.142.634	101.292.508	244.734.180	309.751.721	47.125.093
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8.625.118	36.500.000	42.117.517	33.775.691	16.966.944
Fonds d'investissements publics administratifs	300.359.675	9.000.000	9.000.000	107.683.608	201.676.067
Fonds d'investissements publics scolaires	276.501.630	45.000.000	45.000.000	66.290.072	255.211.558
Fonds des routes	80.563.963	70.000.100	73.591.878	91.525.926	62.629.16
Fonds du rail	151.413.339	140.000.100	200.996.938	223.593.909	128.816.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121.694.389	10.000.000	10.000.000	81.684.526	50.009.863
Fonds pour la loi de garantie	175.655.756	1.000.000	41.755.564	68.169.442	149.241.878
Fonds pour la promotion touristique	774.114	6.825.600	6.825.600	7.592.635	7.080
Fonds pour la réforme communale	61.973	0	0	0	61.973
Fonds social culturel	40.801	345.000	348.229	386.750	2.280
Total	2.179.774.673	1.541.051.113	1.892.132.539	2.225.869.958	1.846.037.254

Différence entre recettes et dépenses: -333.737.419

Tableau 10. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
Situation projetée 2005

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2005	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2005
Fonds de la coopération au développement	10.018.358	111.900.000	111.900.000	121.900.000	18.358
Fonds d'équipement militaire	8.828.141	22.000.000	22.000.000	12.830.000	17.998.141
Fonds pour les monuments historiques	6.272.740	10.000.000	10.000.000	14.370.500	1.902.240
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	168.804.446	44.434.000	44.434.000	183.000.000	30.238.446
Fonds de pension	759.835	260.000.000	361.396.035	362.155.870	0
Fonds communal de dotation financière	0	513.161.100	513.161.100	513.161.100	0
Fonds de la pêche	499.191	78.865	78.865	279.210	298.846
Fonds cynégétique	521.645	32.079	32.079	12.000	541.724
Fonds pour la gestion de l'eau	115.463.316	10.000.000	10.000.000	35.000.000	90.463.316
Fonds des eaux frontalières	1.478.667	76.000	76.000	171.204	1.383.463
Fonds d'équipement sportif national	30.706.434	23.500.000	23.500.000	30.652.000	23.554.434
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	160.948.893	53.287.500	53.287.500	90.273.608	123.962.785
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	379.416	50.000	54.000	50.000	383.416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66.311.375	6.500.000	6.500.000	11.897.281	60.914.094
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	280.205.990	37.000.000	37.000.000	121.000.000	196.205.990
Fonds de la chasse	1	355.985	335.985	335.984	2
Fonds pour la protection de l'environnement	61.374.313	4.500.000	4.500.000	27.535.374	38.338.939
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	0	5.000.000	5.000.000	5.000.000	0
Fonds pour l'emploi	47.125.093	101.770.100	266.742.000	345.706.534	-31.839.441
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	16.966.944	17.000.000	20.500.000	32.023.103	5.443.841
Fonds d'investissements publics administratifs	201.676.067	10.000.000	10.000.000	112.559.352	99.116.715
Fonds d'investissements publics scolaires	255.211.558	45.000.000	45.000.000	83.800.956	216.410.602
Fonds des routes	62.629.916	10.000.000	110.000.000	80.141.204	92.488.712
Fonds du rail	128.816.368	102.000.000	260.333.000	171.800.000	217.349.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50.009.863	5.000.000	5.000.000	40.000.000	15.009.863
Fonds pour la loi de garantie	149.241.878	2.000.000	8.395.481	53.915.526	103.721.833
Fonds pour la promotion touristique	7.080	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.080
Fonds pour la réforme communale	61.973	100.000	100.000	0	161.973
Fonds social culturel	2.280	300.000	300.000	0	302.280
Total	1.846.037.254	1.402.045.729	1.936.626.145	2.456.570.806	1.326.092.593

Différence entre recettes et dépenses: -519.944.661

Tableau 11. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
Situation projetée 2006

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds de la coopération au développement	18.358	129.672.093	129.672.093	129.672.093	18.358
Fonds d'équipement militaire	17.998.141	33.000.000	33.000.000	20.516.000	30.482.141
Fonds pour les monuments historiques	1.902.240	10.000.000	10.000.000	11.900.000	2.240
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	30.238.446	41.943.500	41.943.500	190.300.000	-118.118.054
Fonds de pension	0	281.504.336	389.800.000	389.800.000	0
Fonds communal de dotation financière	0	531.036.400	531.036.400	531.036.400	0
Fonds de la pêche	298.846	65.300	65.300	236.285	127.861
Fonds cynégétique	541.724	32.759	32.759	12.000	562.483
Fonds pour la gestion de l'eau	90.463.316	15.000.000	15.000.000	50.000.000	55.463.316
Fonds des eaux frontalières	1.383.463	40.620	40.620	167.353	1.256.730
Fonds d'équipement sportif national	23.554.434	23.500.000	23.500.000	34.605.067	12.449.367
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	123.962.785	60.500.000	60.500.000	115.814.188	68.648.597
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	383.416	25.000	30.000	124.000	289.416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60.914.094	6.500.000	6.500.000	24.916.399	42.497.695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	196.205.990	33.000.000	33.000.000	120.107.023	109.098.967
Fonds de la chasse	2	316.078	316.078	316.000	80
Fonds pour la protection de l'environnement	38.338.939	7.000.000	7.000.000	23.335.192	22.003.747
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	0	10.000.000	10.000.000	10.000.000	0
Fonds pour l'emploi	-31.839.441	152.130.100	338.495.000	378.660.973	-72.005.414
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.443.841	27.000.000	29.500.000	34.975.604	-31.763
Fonds d'investissements publics administratifs	99.116.715	38.000.000	38.000.000	115.067.356	22.049.359
Fonds d'investissements publics scolaires	216.410.602	50.000.000	50.000.000	100.023.811	166.386.791
Fonds des routes	92.488.712	10.000.000	110.000.000	137.430.645	65.058.067
Fonds du rail	217.349.368	106.000.000	267.300.000	286.100.000	198.549.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15.009.863	5.000.000	5.000.000	15.000.000	5.009.863
Fonds pour la loi de garantie	103.721.833	7.000.000	13.555.368	54.187.176	63.090.025
Fonds pour la promotion touristique	7.080	7.300.000	7.300.000	7.295.600	11.480
Fonds pour la réforme communale	161.973	250.000	250.000	0	411.973
Fonds social culturel	302.280	390.000	390.000	0	692.280
Total	1.326.092.593	1.586.206.286	2.151.227.218	2.781.599.165	695.720.646

Différence entre recettes et dépenses: -630.371.947

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

- l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général provisoire 2003 (79 millions euros) n'est pas comprise au niveau des recettes des fonds spéciaux dans les tableaux de la Cour étant donné que la loi y relative n'a pas encore été votée;
- la situation des emprunts est la suivante:
 - * en 2004, une loi spéciale a autorisé l'émission d'un emprunt à hauteur de 120 millions d'euros, mais aucun emprunt n'a été émis pour financer les dépenses des fonds spéciaux (loi du 19 décembre 2003 autorisant le Gouvernement à émettre en 2004 un ou plusieurs emprunts);
 - * en 2005, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros pour le financement de deux fonds spéciaux. Une tranche de 100 millions d'euros a été prévue pour le Fonds des routes et une tranche de 100 millions d'euros a été destinée au financement du Fonds du rail (article 42 de la loi budgétaire de l'exercice 2005: autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme);
 - * en 2006, un emprunt est prévu pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et les autres 100 millions d'euros seront versés au Fonds du rail (article 44 du projet de loi budgétaire de l'exercice 2006: autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme);

Même si l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général provisoire 2003 (79 millions euros) est prise en compte, la Cour constate que les avoirs de deux fonds spéciaux afficheront un solde négatif à la date du 31 décembre 2006:

- avoirs du Fonds pour l'emploi: - 32 millions euros
- avoirs du Fonds de la dette publique: - 79 millions euros

La Cour des comptes note que ces deux fonds doivent être dotés de fonds supplémentaires aux fins de respecter 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.“

2.4 La dette publique

Un autre élément important qui doit faire partie intégrante de l'analyse de la situation financière de l'Etat est la situation d'endettement de ce dernier. Le financement des besoins supplémentaires du Trésor est assuré soit par l'émission de bons du Trésor, soit par des emprunts bancaires.

Les charges permanentes de l'Etat comprennent parmi les dépenses budgétaires les charges de la dette publique. Aussi le projet de budget pour l'exercice 2006 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du Fonds de la dette publique à hauteur de 23,44 millions d'euros pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts. Au niveau des dépenses en capital (section 36.0) figure une alimentation dudit fonds à concurrence de 5 millions d'euros pour assurer le remboursement du principal. Parmi les crédits budgétaires de la section 34.0 des dépenses en capital pour l'exercice 2006 figure par ailleurs un montant de 13,5 millions d'euros destiné à l'alimentation du Fonds de la dette publique pour couvrir l'amortissement des bons du Trésor émis et à émettre au profit d'organisations financières internationales.

Tel qu'il ressort du rapport mensuel de la Trésorerie de l'Etat, l'encours des bons du Trésor est de l'ordre de 36,4 millions d'euros au 30 septembre 2005.

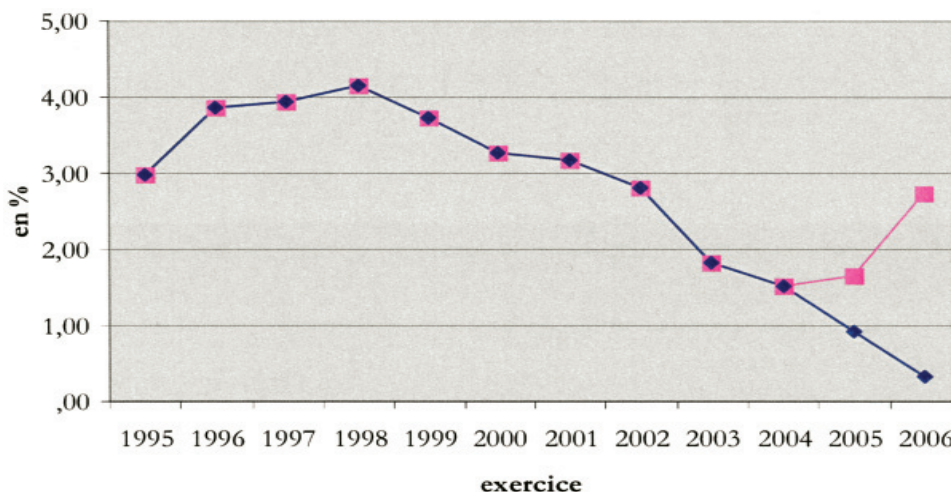
L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2005 à 248,6 millions d'euros. Il s'agit de 2 emprunts linéaires venant à échéance en 2006 (154,1 millions d'euros) respectivement en 2007 (94,5 millions d'euros).

Les caractéristiques de la dette de l'Etat sont les suivantes:

Taux moyen pondéré	5,64%
Durée de vie résiduelle	318 jours
Ratio dette/PIB	0,91%
Dette par tête d'habitant	546,35 euros

Tel qu'il ressort du graphique ci-dessous, le critère de Maastricht concernant la dette publique (< 60% du PIB) est largement respecté. Il en sera de même en cas de prise en considération des emprunts prévus pour 2005 (200 millions d'euros) et 2006 (500 millions d'euros).

Graphique 8. Evolution de la dette publique/PIB



Il reste à signaler que le présent graphique ne tient pas compte des engagements pris dans le cadre de la loi de garantie.

Tableau 12. Evolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts + bons du Trésor)

	Encours au 31.12.
2005	284.706.675
2006	126.426.808
2007	27.630.463
2008	30.585.895

Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2005 à 71,1 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat, bons du Trésor inclus, est provisionnée à la même date à raison de 25%. Les présents chiffres ne tiennent pas compte des emprunts autorisés à hauteur de 200 millions d'euros au budget 2005 répartis à part égale entre le Fonds du rail et le Fonds des routes.

Reste à relever que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique pour rembourser une partie du principal et des intérêts de la dette, bons du Trésor inclus, s'élèvent à quelque 185 millions d'euros pour les années 2005 et 2006.

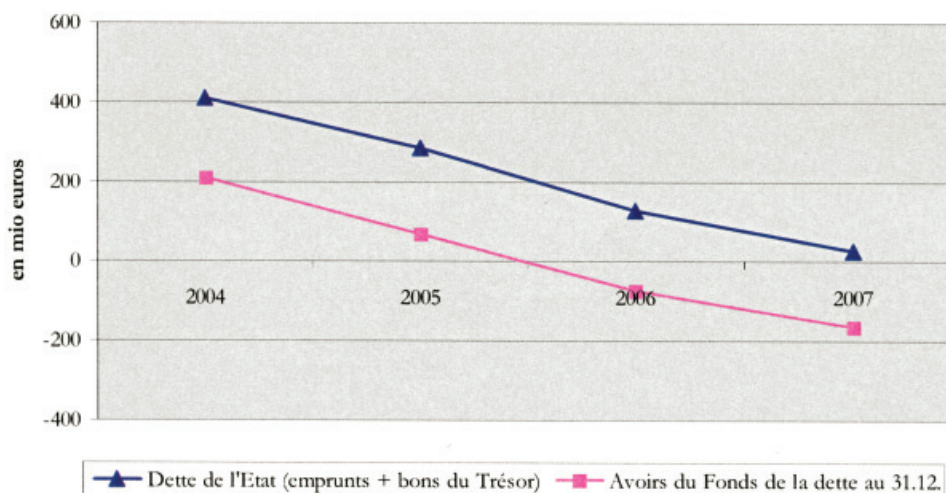
Tableau 13. Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2005	2006	2007
Avoirs du fonds au 1er janvier	207.804.446	67.224.735	-75.017.254
Alimentation budgétaire	44.434.000	41.943.500	24.895.000
Dépenses	-185.013.711	-184.185.489	-114.332.409
Avoirs du fonds au 31.12.	67.224.735	-75.017.254	-164.454.663

Il y a lieu de constater que les avoirs du Fonds de la dette publique au 1er janvier 2005 (207,8 millions d'euros) ont substantiellement augmenté par rapport aux prévisions. Les alimentations supplémentaires proviennent d'une part des plus-values de recettes réalisées sur l'exercice budgétaire

2003 (+39 millions d'euros) et d'autre part des dotations supplémentaires allouées au cours de l'exercice 2004 (dont 75 millions d'euros).

Graphique 9. Comparaison de l'évolution de la dette et des avoirs du Fonds de la dette publique



Etant donné que, pour un total de dépenses de 483,5 millions d'euros à charge du Fonds de la dette publique, quelque 164 millions d'euros ne sont pas encore provisionnés au 30 septembre 2005, les alimentations annuelles du Fonds de la dette publique en vue de la constitution d'un stock de provisions pour financer tant les intérêts que les amortissements importants à l'échéance finale des emprunts et bons du Trésor nécessitent de 2005 à 2007 un effort budgétaire moyen de 54,8 millions d'euros.

Par ailleurs, le Gouvernement a proposé de procéder en 2006 à l'émission d'un nouvel emprunt pour un montant global de 500 millions d'euros. Le produit de l'emprunt à émettre sera réparti comme suit:

- 100 millions seront portés directement en recette au Fonds des routes;
- 100 millions seront portés directement en recette au Fonds du rail;
- 300 millions seront affectés au financement d'une partie des dépenses d'investissement qui figurent au budget proprement dit.

La situation économique actuelle et les engagements pris à charge des fonds spéciaux respectifs ne vont pas rester sans conséquence sur la Trésorerie de l'Etat. Il est fort probable que l'Etat devra recourir dans les années à venir à l'émission d'un ou plusieurs emprunts. A ce sujet, la Cour recommande à la Trésorerie de liquider dans un premier temps ses divers placements dans la mesure du possible et de financer de cette manière son fonds de roulement. Ainsi l'Etat évitera de devoir payer des intérêts débiteurs qui seront supérieurs aux revenus touchés sur les placements.

2.5 Les participations de l'Etat

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, il importe de prendre également en compte les engagements financiers résultant des participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la trésorerie et la comptabilité 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 14. 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 S.A.	4,944%	158.163.030,00
Arcelor S.A. ³	0,678%	
Secteur de l'énergie		
Agence de l'Energie S.A.	50,000%	186.000,00
Cegedel S.A.	32,774%	44.081.200,00
Luxgaz Distribution S.A.	31,250%	450.000,00
Société électrique de l'Our S.A.	40,306%	12.520.051,25
Soteg S.A.	21,000%	4.200.000,00
Secteur du logement		
Société nationale des habitations à bon marché S.A.	51,071%	2.553.571,43
Secteur du transport		
Cruchterhombusch S.A.	36,000%	245.414,59
Luxair S.A.	23,110%	3.177.625,00
Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	99,800%	499.000,00
Société de promotion et de développement de l'Aéroport de Luxembourg S.A.R.L.	28,000%	3.470,51
Société du Port de Mertert S.A.	50,000%	125.000,00
Société nationale de contrôle technique S.A.R.L.	75,000%	1.875.000,00
Société nationale de certification et d'homologation S.A.R.L.	12,050%	421.750,00
Divers		
Agence de transfert de technologie financière Luxembourg S.A.	51,351%	19.000,00
Société de développement Agora S.A.R.L.	50,000%	50.000,00
Société de développement Agora S.A.R.L. et CIE S.E.C.S.	49,965%	14.110.000,00
Luxembourg Congress S.A.	84,000%	210.000,00
Société immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	66,406%	11.368.047,21
Société Vieux Luxembourg S.A. (en voie de liquidation)	24,938%	99.157,41
SES Global S.A.	11,189%	528.527.821,80 ⁴
Lux Development S.A.	61,250%	151.834,78
Total en euros		783.036.973,98

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2005

3 Actions provenant de l'augmentation de capital effectuée sur base des obligations convertibles déjà détenues dans le portefeuille de placement de la Trésorerie de l'Etat

4 Valeur d'acquisition

Tableau 15. Participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
Banque Centrale du Luxembourg (BCL)	100%	25.000.000,00	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467,34	
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%	631.848.607,41	
Fonds Belval	100%	3.500.000,00	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.035,90	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAPK)	100%	p.m.	
Fonds du Logement	100%	p.m.	
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	100%	p.m.	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.467,62	1.239.467,62
Office du Ducroire	100%	41.777.396,57	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	173.792.622,61	10.328.105,71
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFI)	94%	326.227.878,60	
Total en euros		1.400.193.476,05	11.567.573,33

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2005

Tableau 16. Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Asian Development Bank (ADB)	0,345%	145.244.540,00	10.167.117,80	6.447.238,08
Council of Europe Development Bank (CEDB)	0,643%	20.849.000,00	2.301.480,00	2.301.480,00
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,202%	40.000.000,00	10.500.000,00	10.500.000,00
European Investment Bank (EIB)	0,125%	187.015.500,00	9.350.775,00	9.350.775,00
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,105%	199.289.020,00	9.798.578,00	9.798.578,00
International Finance Corporation (IFC)	0,091%	2.139.000,00	2.139.000,00	2.139.000,00
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,125%	2.207.280,12	419.080,00	419.080,00
Total en euros		596.744.340,12	44.676.030,80	40.956.151,08

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2005

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 567,4 millions d'euros. Ce montant se compose:

- du capital souscrit non encore versé en ce qui concerne les établissements publics repris au tableau 15, qui s'élève à quelque 11,6 millions d'euros;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales diminuée du capital déjà versé, soit quelque 555,8 millions d'euros.

Tableau 17. Les changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2004/2005)

Dénomination	Taux de participation en 2004	Taux de participation en 2005	Valeur nominale de la participation en 2005	Variation par rapport à 2004
SES Global S.A.	11,577%	11,189% ⁵	528.527.821,80	-34.959.784,20
Société immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	41,992%	66,406%	11.368.047,21	4.179.356,22
Commission nationale pour la protection des données		100,00%	p.m.	

Les participations de l'Etat influencent la situation financière de l'Etat dans la mesure où les revenus ou dividendes en découlant sont portés en recette au budget de l'Etat et que les capitaux à verser constituent des dépenses à charge de ce dernier.

Pour des raisons évidentes, il en va de même pour une grande partie des participations de l'Etat dans le capital des sociétés de droit privé et des établissements publics. Les participations recensées ont été prises dans un but de politique économique et constituent donc des actifs immobilisés qui ne peuvent pas être cédés en cas de besoin de liquidité de la part de la Trésorerie dans les années à venir. Au tableau reproduit ci-après, la Cour a repris les participations de l'Etat qui sont cotées en bourse et qui peuvent donc directement être valorisées au prix du marché.

Tableau 18. Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées à la bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Variation de la valeur de marché	Valeur de marché de la participation de l'Etat (en euros)
Situation au 30.9.2004				
Arcelor S.A.	31.632.606	14,86		470.060.525
Cegedel S.A.	2.204.060	60,00		132.243.600
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	180,00		18.137.700
SES Global S.A.	80.079.973	7,85		628.627.788
				1.249.069.613
Situation au 30.9.2005				
Arcelor S.A. ⁶	31.632.606	19,38	30%	613.039.904
Cegedel S.A.	2.204.060	64,00	7%	141.059.840
Société électrique de l'Our S.A.	100.765	175,00	-3%	17.633.875
SES Global S.A.	80.079.973	13,01	66%	1.041.840.449
				1.813.574.068
Variation de la „valeur de marché“ des participations de l'Etat 2004/2005				564.504.455
Variation 2004/2005				+45,19%
Valeur de marché des participations au 30.9.2003				999.324.040
Variation 2003/2005				+81,48%

5 La diminution du taux de participation de l'Etat dans la société SES GLOBAL S.A. provient du programme de rachat d'actions lancé dernièrement par celle-ci.

6 Cette position ne reprend pas les 4.335.391 actions reprises au niveau du „portefeuille d'actions“ de la Trésorerie de l'Etat.

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une évolution très favorable, nettement supérieure à celle des marchés boursiers européens au cours des douze derniers mois.

2.6 Les garanties accordées par l'Etat

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

Cette disposition légale permet de déterminer l'engagement financier „virtuel“ 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 19. 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 ou maximum autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2004</i>
SNCI	Loi du 2.8.1977 Art. 13	illimité	12.394.676	13.892,00
			12.394.676	20.838,00
			12.394.676	11.108,00
			12.394.676	62.647,00
			12.394.676	0,00
			24.789.352	93.327,00
			24.789.352	8.687,00
			24.789.352	134.402,00
			24.789.352	134.897,00
			24.789.352	216.227,00
			24.789.352	38.126.691,00
			24.789.352	34.042.048,00
			37.184.029	0,00
			6.817.072	0,00
8.998.535	0,00			
1.636.097	0,00			
17.352.547	0,00			
Fonds du Kirchberg	Loi du 7.8.1961 Art. 3 Modifiée par les lois du 26.8.1965 et 28.8.1968	19.831.482	14.873.611	13.312.928,84
Fonds Vieille Ville	Loi du 29.7.1993 Art. 6	49.578.705	3.718.403 7.436.806 28.455.209 9.918.403	3.718.402,00 7.436.805,74 18.345.955,44 9.920.000,00
CFL	Loi du 28.3.1997 Art. 6 Conv. int. rel. à la consti- tution d'Eurofima 20.10.1955 Art. 5	123.946.762 360.000.000	371.840	0,00
			74.368.057	74.368.057,43
			10.000.000	10.000.000,00
			0	0,00
Fonds Belval	Loi du 25.7.2002 Art. 3	Non déterminé	0	19.534.479,21
Fonds Cité Syrdall	Loi du 10.12.1998 Art. 7	7.436.806	0	2.564.778,62
Fonds du Logement	Loi du 25.2.1979 Art. 57 Modifiée par les lois du 21.12.1990 et 20.12.1991	24.789.352	5.453.658	0,00

<i>Société emprunteuse</i>	<i>Disposition légale accordant la garantie</i>	<i>Montant maximal garanti par la loi</i>	<i>Montant émis ou maximum autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2004</i>
Soteg S.A.	Loi du 27.11.1973 Art. 3	2.478.935	0	0,00
Luxgaz Distribution S.A.	Loi du 24.1.1990 Art. 3	4.957.871	0	0,00
AGORA s.à r.l.	Loi du 1.8.2001 Art. 2	50.000.000	0	20.393.234,89
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁷	0	3.209.433,13
Société de l'Aéroport S.A.	Loi du 26.7.2002 Art. 5		200.000.000 105.000.000	32.059.685,78 1.296.970,90
Société immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi du 9 juillet 2004 modifiant la loi du 1er mars 1973	5.800.000 ⁸		747.312,15
Diverses banques de la place	Loi du 8 décembre 1977 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	Non déterminé		220.303.696,27
Total en euros		656.319.913	767.083.111	510.076.504,40

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2005

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat aux sociétés emprunteuses telles que reprises au tableau s'est élevé à quelque 510,1 millions d'euros au 31 décembre 2004. Ce montant est en progression de 173,4 millions d'euros par rapport à 2003. A noter que les garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses sont en principe limitées à un montant maximal par la loi.

*

3. COMMENTAIRE DU BUDGET DES RECETTES

3.1 Considérations générales

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.

3.2 Evolution des recettes budgétaires

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2006 table sur 7.328,0 millions d'euros, soit une progression de 425,6 millions d'euros ou de +6,17% par rapport au budget voté 2005.

7 Montant maximal accordé par le ministre

8 Montant maximal accordé par le ministre

Tableau 20. Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2003		Compte général 2004		Budget voté 2005		Projet de budget 2006		Variation projet de budget 2006 / budget voté 2005		Variation projet de budget 2006 / compte général 2004	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	3 180 286 741	48,89	3 079 947 780	46,53	3 205 720 000	46,94	3 652 080 000	50,56	446 360 000	13,92	572 132 220	18,58
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1 832 213 382	28,17	2 069 374 447	31,27	2 213 679 558	32,42	2 057 677 716	28,49	-156 001 842	-7,05	-11 696 731	-0,57
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1 221 194 294	18,77	1 176 582 511	17,78	1 136 988 000	16,65	1 154 055 000	15,98	17 067 000	1,50	-22 527 511	-1,91
dont Part UE/BL **	1 017 018 820	83,28	942 277 890	80,09	903 110 000	79,43	915 000 000	79,29	11 890 000	1,32	-27 277 890	-2,89
Total des recettes fiscales (1) *	6 233 694 417	95,83	6 325 904 738	95,58	6 556 387 558	96,01	6 863 812 716	95,02	307 425 158	4,69	537 907 978	8,50
Total des recettes non fiscales (2) *	270 972 293	4,17	292 844 858	4,42	272 290 472	3,99	359 879 300	4,98	87 588 828	32,17	67 034 442	22,89
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	6 504 666 710	99,10	6 618 749 595	98,28	6 828 678 030	98,93	7 223 692 016	98,58	395 013 986	5,78	604 942 421	9,14
Total des recettes en capital (3) ***	58 877 708	0,90	116 042 177	1,72	73 788 700	1,07	104 342 830	1,42	30 554 130	41,41	-11 699 347	-10,08
dont Droits de succession Vente de bâtiments Emprunt nouveau Vente de participations	48 509 046 1 090 593 0 0		39 682 263 60 962 249 0 0		45 000 000 7 000 000 100 1 000 000		45 000 000 7 000 000 100 30 000 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	6 563 544 418	100,00	6 734 791 773	100,00	6 902 466 730	100,00	7 328 034 846	100,00	425 568 116	6,17	593 243 073	8,81

* Part en % dans le total des recettes courantes

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

***Part en % dans le total des recettes budgétaires

3.2.1 Recettes courantes

Les recettes budgétaires seront constituées à raison de 98,58% de recettes courantes (7.223,7 millions d'euros) et représentent une variation de +395,0 millions d'euros par rapport à 2005. Cette progression des recettes courantes provient à la fois de l'accroissement des recettes fiscales estimé à 307,4 millions d'euros (+4,69%) et des recettes non fiscales estimé à 87,6 millions d'euros (+32,17%) en 2006.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 39*), „les prévisions de recettes courantes pour 2006 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.“.

3.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2006 comporte donc des recettes courantes pour 7.223,7 millions d'euros, soit une augmentation de 5,78% par rapport au budget voté 2005 et de 9,14% par rapport au compte général provisoire de 2004.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2006, sur un total de 6.863,8 millions d'euros, 3.652,1 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs, 2.057,7 millions d'euros des impôts indirects et 1.154 millions d'euros des droits de douane et d'accise, ce qui représente respectivement une progression de 13,92% des impôts directs, une régression de 7,05% des impôts indirects et une hausse de 1,32% des droits de douane et d'accise par rapport au budget voté 2005.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.346,5 millions d'euros (91,63%) par l'impôt général sur le revenu. Le produit présumé de cet impôt pour 2006 se répartit de la façon suivante :

Tableau 21. Evolution des impôts directs

Impôts directs	Projet de budget 2006 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2005 (en millions)	Variation 2006/2005	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	385,0	10,54	350,0	35,0	+10,00
Impôt sur le revenu des collectivités	1.250,0	34,23	1.125,0	125,0	+11,11
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.570,0	42,99	1.400,0	170,0	+12,14
Impôt sur les revenus de capitaux	140,0	3,83	120,0	20,0	+16,67
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,5	0,04	1,5	0,0	0,00
Impôt général sur le revenu	3.346,5	91,63	2.996,5	350,0	+11,68
Autres impôts directs	305,6	8,37	209,2	96,4	+46,08
Total	3.652,1	100,00	3.205,7	466,4	+13,93

Ainsi qu'il ressort du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu marque, par rapport aux chiffres de 2005, une progression de 11,68% (350,0 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. Le rendement de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+12,14% ou 170,0 millions d'euros) devrait pratiquement évoluer dans les mêmes proportions que celui de l'impôt sur le revenu des collectivités (+11,11% ou 125,0 millions d'euros).

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette, le projet de budget table sur une évolution favorable du rendement de cet impôt avec une hausse de 35 millions d'euros, soit +10,00%, prévu pour l'exercice 2006.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 140,0 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 16,67% de plus par rapport au budget voté 2005.

Parmi les autres impôts directs (305,6 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 100,0 millions d'euros en 2006. Ce montant est identique à celui prévu pour l'exercice en cours. Enfin, l'impôt de solidarité est censé rapporter 102,1 millions d'euros.

Impôts indirects

D'après les prévisions de recettes provenant des impôts indirects, se basant sur les chiffres disponibles pour les neuf mois de l'exercice en cours, le produit net de la TVA est estimé à 1.352,3 millions d'euros, ce qui correspond à 42,61% des impôts indirects et constitue une régression de 14,89% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2005. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devra s'établir à 915,0 millions d'euros, ce qui représente 28,83% des impôts indirects.

En 2006, le recul global de 138,3 millions d'euros (-4,17%) au titre des impôts indirects provient exclusivement de la moins-value du produit de la TVA estimée à 236,6 millions d'euros.

Tableau 22. Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Projet de budget 2006 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2005 (en millions)	Variation 2006/2005	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	1.352,3	42,61	1.588,9	-236,6	-14,89
Recettes communes de l'UEBL	915,0	28,83	903,1	11,9	+1,32
Taxe d'abonnement	460,0	14,49	405,0	55,0	+13,58
Droits d'enregistrement	150,0	4,73	130,0	20,0	+15,38
Autres impôts indirects	296,6	9,34	285,2	11,4	+4,00
Total	3.173,9	100,0	3.312,2	-138,3	-4,17

Concernant les recettes provenant de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement, les prévisions budgétaires pour 2006 tablent respectivement sur 460,0 (+13,58%) et 150,0 (+15,38%) millions d'euros.

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 296,6 millions d'euros pour l'année à venir.

Le tableau suivant fait ressortir pour les principales catégories d'impôts directs et indirects, d'une part, les recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos ainsi que les recettes inscrites au projet de budget 2006 et, d'autre part, l'importance relative dans leur catégorie d'impôt respectif au cours de ces exercices.

Tableau 23. Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects

	Impôts directs				Impôts indirects			
	Impôt sur le revenu des collectivités		Impôt retenu sur les traitements et salaires		Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)		Part dans les recettes communes de l'UEBL	
	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %
1990	374,9	28,16	596,1	44,77	392,8	42,32	255,8	27,57
1995	618,3	31,86	797,9	41,11	576,9	40,21	441,5	30,77
2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
2006(*)	1.250,0	34,23	1.570,0	42,99	1.352,3	42,61	915,0	28,83

(*) Projet de budget 2006

De 1990 à 2003, les recettes communes de l'UEBL ont presque quadruplé passant ainsi de 255,8 à 1.016,7 millions d'euros alors que, suivant le compte général provisoire de l'exercice 2004, ces recettes ne se sont plus élevées qu'à 942,1 millions d'euros, soit une moins-value de 74,6 millions d'euros par rapport à 2003. Quant aux recettes de la TVA, le produit net revenant à l'Etat a augmenté de 1.028,7 millions d'euros passant ainsi de 392,8 à 1.421,5 millions d'euros sur la période de 1990 à 2004.

Certaines catégories d'impôts indirects vont progresser davantage au vu des mesures proposées par le Gouvernement en matière de relèvement de droits d'accise sur les produits énergétiques et les tabacs manufacturés.

Pour ce qui est des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, leur évolution est largement liée, depuis le début des années 1990, à l'essor des activités du secteur financier, en particulier du secteur bancaire.

S'il est vrai que la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau assez stable au cours des années 2000 à 2006, évoluant entre 95% et 96%, il importe de noter qu'au cours des années 1990 à 2004, l'importance relative des impôts directs dans les recettes fiscales a continuellement diminué, passant ainsi de 58,95% à 48,69%. Pour l'exercice en cours, leur quote-part devrait se situer légèrement en dessous de 49%.

	<i>Impôts directs</i>	<i>Impôts indirects</i>
Compte 1990	58,95%	41,05%
Compte 1995	57,49%	42,51%
Compte 2001	54,24%	45,76%
Compte 2002	52,82%	47,18%
Compte 2003	51,02%	48,92%
Compte 2004	48,69%	51,31%
Budget voté 2005	48,89%	51,11%
Projet de budget 2006	53,21%	46,79%

L'évolution comparative de la quote-part des impôts directs et indirects permet de constater que la prépondérance des impôts directs dans les recettes fiscales s'est confirmée jusqu'en 2003. Depuis 2004, un retournement de l'importance relative au profit des impôts indirects est à observer et devrait se poursuivre en 2005.

Il est évident que la tendance à la baisse des impôts directs a été accélérée, d'une part, par la mise en oeuvre des réformes fiscales des années 1998, 2001 et 2002 ayant comporté une réduction importante de la charge fiscale aussi bien pour les ménages que pour les entreprises et, d'autre part, par le ralentissement de la conjoncture économique nationale et internationale de 2001 à 2003 dont les effets se sont fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004 au titre notamment de l'IRC.

Encore faut-il tenir compte du fait que la part dans les recettes communes de l'UEBL et les recettes de la TVA ont largement contribué à la progression des impôts indirects au cours des dernières années, ceci grâce à une assiette constamment en hausse due à l'accroissement constaté des consommations et des investissements privés et publics, et à un cadre tarifaire invariable.

Pour l'exercice à venir, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 53%. Une partie des explications réside dans l'accélération de la croissance de l'activité économique, principalement attendue dans le secteur financier, et la reprise de l'emploi bancaire observée à partir de 2005 et dont les effets devraient se ressentir au niveau des rentrées fiscales en 2006. Relevons également l'impact de la modification projetée de la législation actuelle de l'imposition des intérêts par l'introduction, à partir du 1er janvier 2006, d'une retenue à la source libératoire de 10% sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière des personnes physiques résidentes et de l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques résidentes et non résidentes (doc. parl. No 5504). Le produit attendu de ce nouvel impôt est estimé à 40 millions d'euros en 2006. Il importe encore de noter la mise en application de la loi du 21 juin 2005 transposant en droit national la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'UE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne ayant introduit, à partir du 1er juillet 2005, une retenue à la source libératoire de 25% sur les revenus d'intérêts des non-résidents. A défaut de données précises au sujet de la masse imposable, le projet de budget 2006 table sur une recette estimée à 45 millions d'euros.

Le repli de la quote-part des impôts indirects prévu au projet de budget 2006 devrait se confirmer par la prise en considération de l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques (p. ex. consommation finale) des exercices 2004 et 2005 ainsi que de l'apparition d'éléments particuliers inhérents à certaines catégories d'impôts indirects. En effet, en ce qui concerne notamment les recettes en provenance de la TVA, il y a lieu de constater d'un côté, une stagnation voire un recul de la consommation finale dans certains secteurs de l'économie nationale (grandes surfaces, nouvelles technologies, ameublement) et, de l'autre côté, une accélération dans le traitement des demandes de remboursement introduites par des assujettis établis à l'étranger grâce au renforcement temporaire du personnel du bureau d'imposition. S'y ajoute la présentation en juillet 2005 d'un droit de déduction d'une taxe en amont d'une société de plus de 311 millions d'euros (année d'imposition 2004) à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dont il résulte des remboursements de TVA plus que proportionnels par rapport aux recettes brutes encaissées (situation fin septembre 2005). D'autres facteurs tels que les entreprises en faillite et les changements en matière de TVA logement influencent davantage le volume des recettes TVA.

3.2.1.2 *Recettes non fiscales*

Les recettes non fiscales, évaluées à 359,9 millions d'euros, soit 4,98% des recettes courantes, proviennent principalement des intérêts de fonds en dépôt (70,0 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (53,7 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (41,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (88,2 millions d'euros) dont respectivement 35, 30 et 20 millions d'euros proviennent de la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T, de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et de l'Institut luxembourgeois de Régulation.

Comparé au budget voté 2005, les recettes non fiscales seraient en augmentation en 2006 de 87,6 millions d'euros (+32,17%).

3.2.2 *Recettes en capital*

Les recettes en capital sont fixées à 104,3 millions d'euros pour 2006 et sont principalement constituées de recettes provenant des droits de succession évaluées à 45,0 millions d'euros ainsi que de recettes provenant de la vente de participations et de bâtiments de l'Etat respectivement de 30,0 et de 7,0 millions d'euros.

A remarquer qu'un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros devrait être émis dans l'intérêt du financement d'une partie des dépenses d'investissement inscrites au budget proprement dit.

Les prévisions de recettes représentent une augmentation considérable de l'ordre de plus de 41% par rapport au budget voté 2005 qui table sur 73,8 millions d'euros. En effet, le produit total des ventes de bâtiments et de participations pour l'exercice à venir est chiffré à 37,0 millions d'euros alors qu'il a été arrêté à 8,0 millions d'euros pour l'exercice en cours.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 44 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) et au Fonds du rail (100 millions d'euros) destinés au financement des travaux d'infrastructure y prévus.

3.3 **Estimations effectuées par la Cour**

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2006, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2005. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2005, 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 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 au sujet des huit catégories d'impôt visées reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2004 appliquée aux encaissements connus au 30 septembre 2005.

Les estimations de la Cour des huit catégories de recettes fiscales analysées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2005, avaient dégagé une plus-value évaluée à 144 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Les chiffres définitifs de l'exercice 2004 pour les recettes des huit catégories d'impôt visées dégagent cependant une plus-value de 271 millions d'euros.

Ces écarts s'expliquent par les considérations suivantes:

- Les prévisions de la Cour faites en 2004 avaient sous-estimé de l'ordre de 84 millions d'euros le produit effectif de la taxe sur la valeur ajoutée, ceci grâce à un dernier trimestre 2004 générant presque 29% (516,2 millions d'euros) du produit total encaissé. Cette évolution est difficile à attribuer aux seules réalités conjoncturelles étant donné que, pour les années 2001 et 2002, la part de ces derniers trimestres ne représentait guère plus que 22% à 24%.
- Une remarque similaire s'impose au niveau du produit effectif provenant des droits d'enregistrement dont le dernier trimestre a généré plus de 35% (50,6 millions d'euros) des recettes totales dépassant ainsi de plus de 16 millions d'euros l'estimation de la Cour.
- Concernant l'impôt sur la fortune, la Cour avait en 2004 anticipé une hausse de 16 millions d'euros alors que la plus-value effective devait s'élever à 34 millions d'euros. Cet écart s'explique selon l'administration concernée par le fait que les grands dossiers auraient été clôturés, ce qui laissait entrevoir un dernier trimestre atypique. Toutefois, le produit de cet impôt a évolué de manière normale.
- Pour ce qui est de l'impôt sur les traitements et salaires, la plus-value estimée à l'époque de 70 millions d'euros a été dépassée de 15 millions d'euros.
- Quant aux recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités, la tendance à la baisse, anticipée en 2004, a été plus que confirmée. En effet, le produit effectif ne s'est établi qu'à 1.069 millions d'euros, soit une moins-value additionnelle de 15 millions d'euros par rapport aux estimations de la Cour qui tablaient sur un produit de 1.084 millions d'euros.

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

Dans le cadre du présent avis, relevons d'emblée que, pour les huit catégories de recettes fiscales analysées, les estimations de recettes pour l'année en cours révèlent par rapport au budget voté 2005 une moins-value de 208 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2005. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2005 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2006.

Tableau 24. Estimations de la Cour pour 2005 et hypothèses de croissance pour 2006

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2005	Recettes effectives au 30 sept. 2005	Taux de réalisation 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2005	Ecarts estimations/ budget voté 2005	Ecart estimé	Projet de budget 2006	Hypothèses 2006
	en mio euros	en mio euros	en %	en mio euros	en mio euros	en %	en mio euros	en %
Collectivités	1.125	745	66,2	1.064	-61	-5,4	1.250	17,4
Assiette	350	252	72,1	348	-2	-0,4	385	10,5
Traitements	1.400	1.091	77,9	1.460	60	4,3	1.570	7,5
Capitaux	120	128	107,0	149	29	24,2	140	-6,0
Fortune	100	128	128,1	172	72	71,6	100	-41,7
TVA	1.997	1.176	58,9	1.595	-402	-20,1	1.750	9,7
Enregistrement	130	111	85,4	157	27	20,5	150	-4,2
Abonnement	405	356	88,0	473	68	16,9	460	-2,8
Total	5.627			5.419	-208			

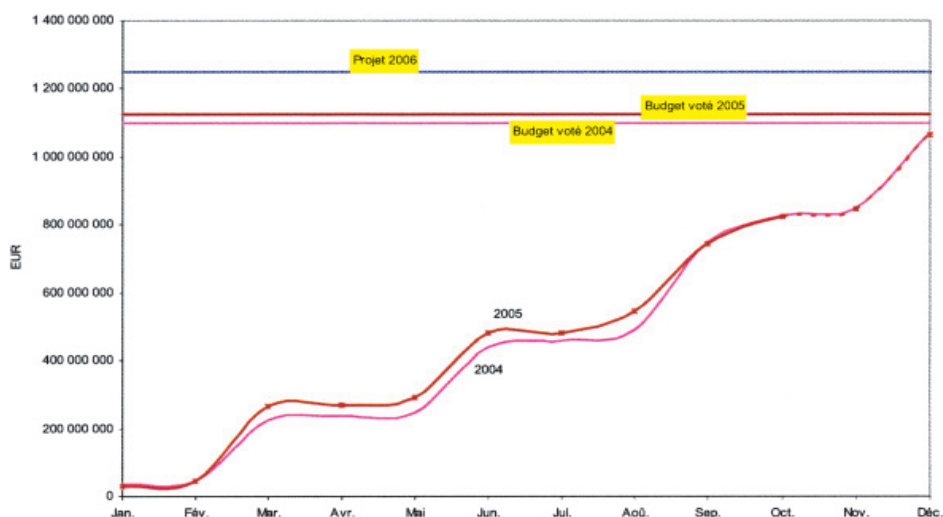
Dans ce qui suit, la Cour entend commenter, recette par recette, l'écart constaté et en tirer les conclusions pour le projet de budget 2006.

3.4 Impôt sur le revenu des collectivités

Le produit de l'impôt 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'impôt et, en partie, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer.

A rappeler qu'à partir de l'année d'imposition 2002, les revenus imposables et les cotes d'impôt à établir subissent l'effet de la réforme fiscale de 2002.

Graphique 10. Impôt sur le revenu des collectivités



Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2004 (1.068,6 millions d'euros) n'a pas pu atteindre le niveau de 1.100 millions d'euros inscrit au budget voté malgré des soldes d'impôts de quelque 314 millions d'euros découlant des impositions d'années antérieures. Ainsi, 29,4% des recettes totales de cet impôt reposent sur les réserves „accumulées“ sous forme de soldes d'impôts au titre des années d'imposition antérieures.

Selon l'Administration des Contributions directes, la contribution du secteur financier au produit total de l'IRC a atteint quelque 72%, soit 769 millions d'euros en 2004. La part prépondérante provient des banques et assurances dont l'apport s'est élevé à 471 millions d'euros.

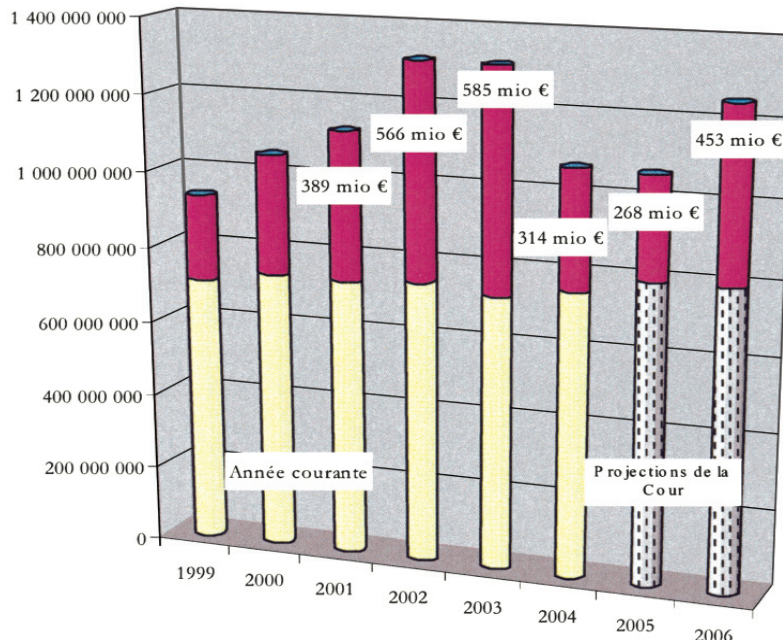
Tableau 25. Répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Années antérieures	226,6	313,5	389,6	565,7	585,4	314,0	267,7	453,2
Année courante	706,7	737,5	734,5	746,8	725,8	754,6	796,8	796,8
	933,3	1.050,7	1.124,1	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.064,5	1.250
Variation avances		4,3%	-0,4%	1,7%	-2,8%	4,0%	5,6%	0,0%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Tel qu'il ressort du tableau ci-avant, le niveau global des avances a été relativement stable jusqu'en 2003, mais ne correspondait pas à l'impôt dû en raison des bénéfices imposables exceptionnellement élevés et réalisés entre 1998 et 2001, surtout dans le secteur bancaire. Aussi les recettes enregistrées au titre de l'IRC au cours des années 2001 à 2003 procédaient-elles des impositions en suspens des années d'imposition antérieures à 2002 qui, du fait des avances trimestrielles non valablement adaptées, avaient dégagé des soldes d'impôts substantiels dans le chef d'un certain nombre de collectivités. A partir de 2003, les avances trimestrielles reflétaient à la fois les répercussions de la réforme fiscale de 2002 et du ralentissement économique en diminuant de 2,8% pour retrouver en 2004 un niveau de croissance qui suivait de plus près les réalités économiques. Considérant en outre le recours substantiel aux soldes d'impôts des années 2002 et 2003, il s'en déduisait un recours beaucoup moins important pour 2004 de 314 millions d'euros.

Graphique 11. Recours aux soldes d'impôts



Pour 2005, la Cour ne s'attend plus à une évolution de l'IRC comparable aux années 2002 et 2003, mais reprend ainsi pour l'estimation du dernier trimestre 2005 le profil de l'année 2004.

D'après ces estimations, l'IRC en 2005 devrait atteindre 1.064 millions d'euros dont quelque 25%, soit 268 millions d'euros, attribuables aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs étant donné que, suivant les informations de l'administration concernée, les avances trimestrielles vont atteindre quelque 796 millions d'euros (impôt de solidarité non compris).

Il en sera probablement de même pour 2006. Partant, l'exercice à venir sera caractérisé vraisemblablement par une stagnation des avances trimestrielles.

Or, le projet de budget 2006 repose sur une prévision des recettes de l'IRC de 1.250 millions d'euros d'où se dégagerait un recours nécessaire aux soldes d'impôts de quelque 453 millions d'euros.

L'exercice 2006 repose ainsi sur une hypothèse de croissance de 17,4% par rapport aux estimations de la Cour pour 2005, qui ne saurait se réaliser que par une augmentation de presque 70% du recours aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. Même en admettant une croissance de 5% des avances trimestrielles, supposée refléter les perspectives d'évolution de la conjoncture économique, le recours aux soldes d'impôts devrait néanmoins augmenter de 55%. Sur base de ces considérations, la Cour est d'avis que les prévisions de recettes au titre de l'IRC paraissent beaucoup trop optimistes.

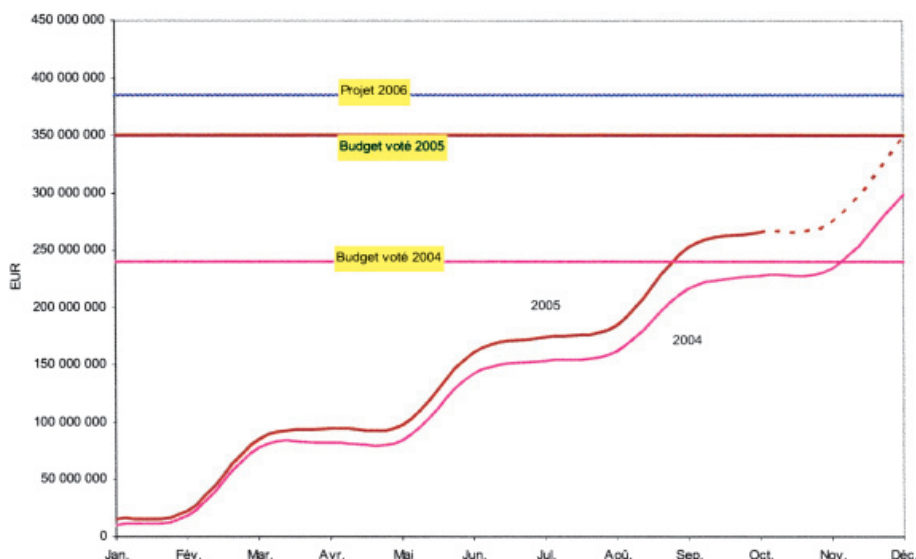
3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette

L'évolution du produit de cet impôt 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. 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.

Il est évident que le produit encaissé au titre de cet impôt a été influencé par les réformes tarifaires de 2001 et 2002 dont le déchet fiscal est estimé à 670 millions d'euros par rapport à l'année 2000. L'évolution remarquable des recettes de ce type d'impôt montre qu'elles ont bien résisté aux mesures introduites par les réformes mentionnées.

En 2005, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette présente un profil comparable à 2004. Tenant compte que fin septembre 2005 plus de 72% des recettes prévues pour 2005 (350 millions d'euros) ont été encaissées, la Cour a estimé à environ 348 millions d'euros le produit total au titre de cet impôt, soit à un niveau presque identique aux attentes budgétaires.

Graphique 12. Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Concernant le projet de budget 2006, les recettes prévues sont fixées à 385 millions d'euros, soit une croissance de +10,5% par rapport aux estimations de la Cour. Bien que l'évolution du produit de cet impôt soit déterminée par des facteurs d'ordre conjoncturel et d'ordre structurel, le niveau de la recette prévue pour 2006 paraît réalisable.

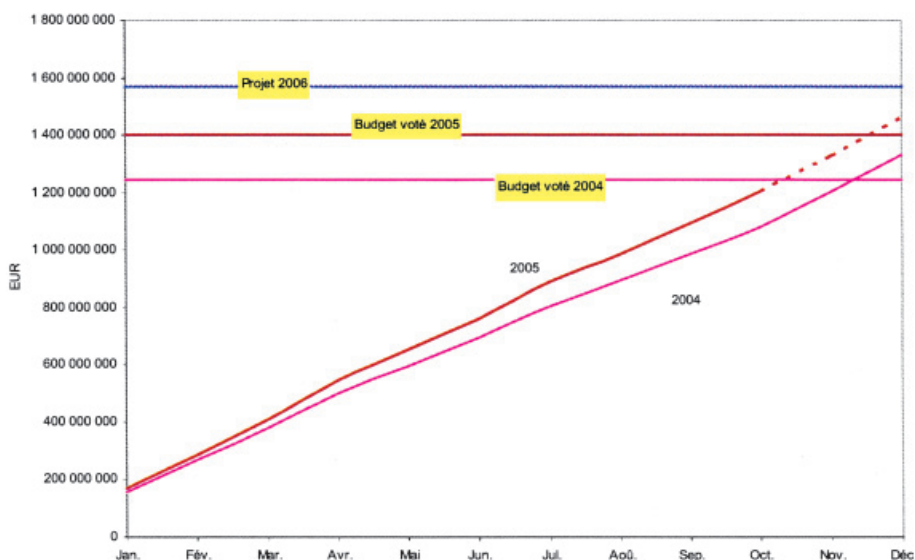
3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

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 et de la masse des pensions et rentes. Les effets des réformes tarifaires de 2001 et 2002 sont évidemment visibles au regard de l'évolution des recettes de ce type d'impôt. Rappelons que le déchet fiscal sur ces deux exercices budgétaires a été estimé à 550 millions d'euros par rapport à l'exercice budgétaire 2000.

Après la progression des recettes effectives de quelque 63 millions d'euros en 2003, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires progresse de nouveau de 140 millions d'euros en 2004 pour se situer à un niveau de 1.330 millions d'euros, dépassant de quelque 85 millions d'euros les prévisions budgétaires de cet exercice. Ce résultat positif s'explique par la croissance de l'emploi (+2,6%) et l'évolution de la masse salariale (+6,3%) de 2004.

Au regard de l'amélioration de la croissance économique et de l'emploi salarié – surtout dans le secteur bancaire depuis 2004 – ainsi que de l'évolution quasiment linéaire des versements des retenues à la source, la Cour estime à 1.460 millions d'euros le produit relatif à l'exercice 2005, dépassant ainsi de quelque 60 millions d'euros (soit +4,3%) le produit escompté au budget voté de 2005.

Graphique 13. Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



En ce qui concerne la prévision de 1.570 millions d'euros inscrite au projet de budget 2006, le produit RTS devrait progresser de +7,5% par rapport aux estimations de la Cour pour 2005, ce qui peut paraître réaliste compte tenu des derniers chiffres relatifs à l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice 2006. Encore ne faut-il pas sous-estimer l'impact que pourrait avoir une accélération beaucoup moins forte de la croissance économique annoncée pour 2006 (PIB en volume: +3,8%).

3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend des fluctuations conjoncturelles au cours de l'année précédant la perception, mais dans une bien moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il est à noter que la retenue d'impôt est réalisée ces dernières années à plus de 66% en moyenne sur les sociétés de participation financière, les banques et les assurances.

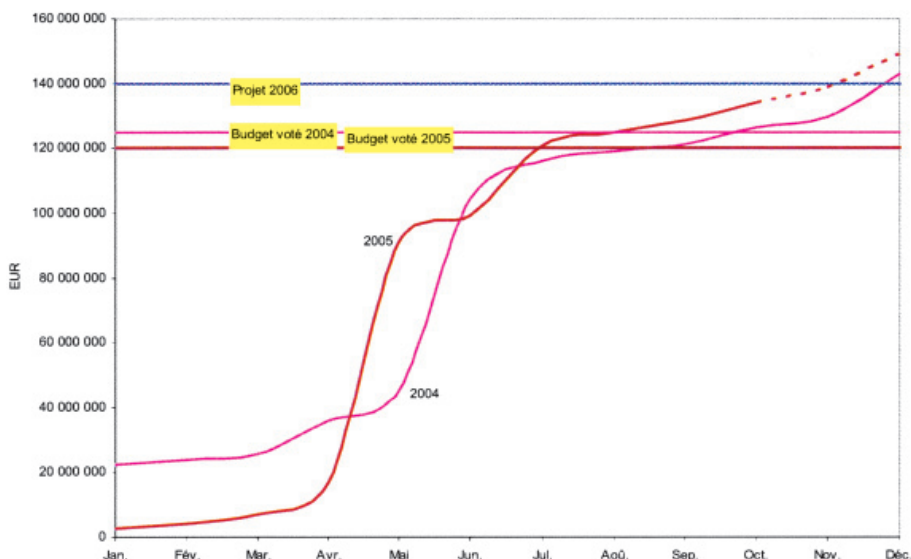
Constamment en hausse depuis 2001, le produit effectif de cet impôt atteint 143 millions d'euros en 2004, ce qui représente une recette additionnelle de 18 millions d'euros par rapport aux prévisions de 125 millions d'euros pour cet exercice.

En analysant de plus près l'évolution des recettes de 2002 à 2004, il appert cependant que l'augmentation enregistrée n'est due qu'à quelques sociétés de participation financière ayant distribué des

dividendes très élevés vers des pays hors UE sur lesquels il a été appliqué un taux de retenue libératoire de 25%.

Au regard du produit comptabilisé au 30 septembre 2005 (107%), les recettes à encaisser au titre de cet impôt pourront, suivant les estimations de la Cour, atteindre 149 millions d'euros en fin d'exercice, soit un niveau sensiblement supérieur aux attentes du budget voté 2004 tablant sur 120 millions d'euros.

Graphique 14. Impôt retenu sur les revenus de capitaux



Le projet de budget 2006 prévoit 140 millions d'euros. Le produit de cet impôt dépend largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente donc une volatilité importante. Selon la Cour, le Gouvernement fait preuve d'une approche raisonnable dans l'estimation des recettes à encaisser pour 2006.

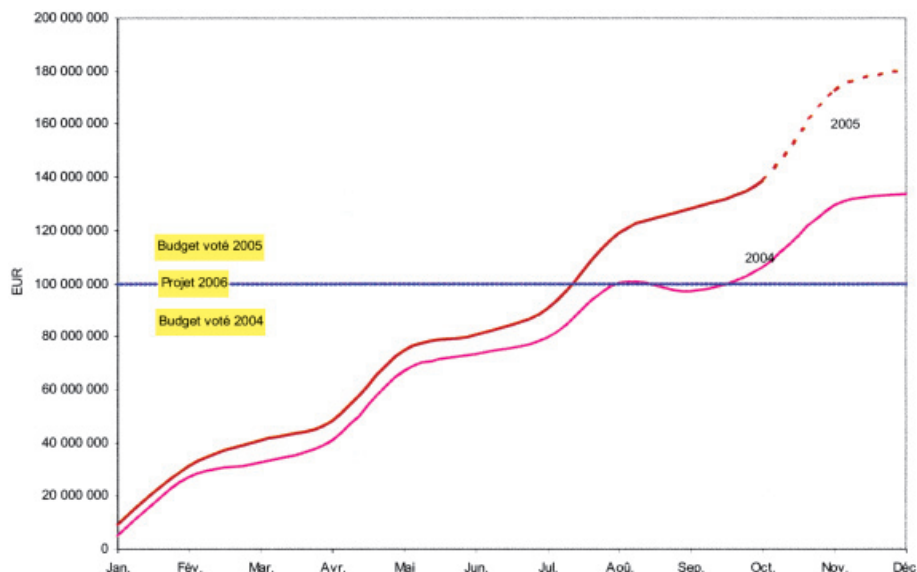
3.8 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant que pour une proportion assez faible. Rappelons qu'en moyenne, plus de 56% des recettes perçues entre 2000 et 2004 proviennent du secteur financier.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune a révélé des soldes de créances importants, ce qui a globalement permis de maintenir une certaine stabilité du niveau total de ces recettes de 2000 à 2003 (entre 150 et 160 millions d'euros).

En 2004, cet impôt a produit une recette totale de quelque 134 millions d'euros, soit une plus-value considérable de 34 millions d'euros par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le produit total perçu s'est composé de 50 millions d'euros (37%) en soldes de créances et de 84 millions d'euros (63%) au titre des avances trimestrielles.

Graphique 15. Impôt sur la fortune



Pour ce qui est de l'exercice en cours, le produit encaissé au 30 septembre 2005 s'élève à 128 millions d'euros et dépasse déjà les prévisions avancées au budget 2005, à savoir 100 millions d'euros. Sans être en mesure de pouvoir déterminer avec exactitude pour l'année 2005 la répartition des encaissements entre soldes d'impôt et avances trimestrielles, la Cour estime à quelque 172 millions d'euros les recettes réalisables au titre de cet impôt. Pour ce faire, la Cour a préféré se référer à l'évolution plus normale de 2001 plutôt qu'à la moyenne pondérée des quatre années passées.

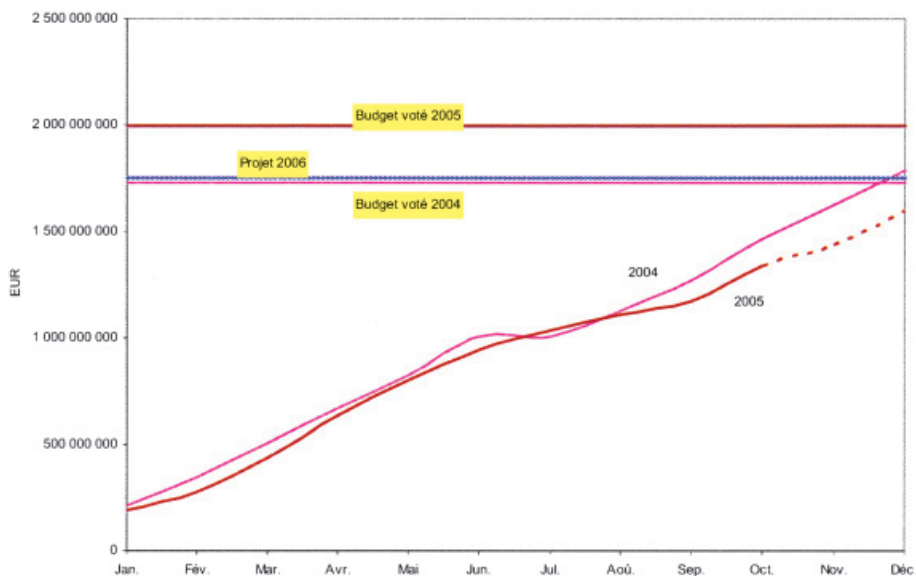
Le projet de budget 2006 s'annonce donc apparemment dans une optique de prudence en affichant une prévision de 100 millions d'euros. La Cour tient pourtant à attirer l'attention sur un trait particulier touchant l'évolution des rentrées de cet impôt. En effet, à partir de l'année d'imposition 2002, une mesure spéciale permet aux collectivités la possibilité d'une restitution de l'impôt sur la fortune si elles renoncent à distribuer une partie de leurs bénéfices et procèdent au réinvestissement de cette partie à l'intérieur du pays.

Ainsi, le niveau élevé des plus-values de recette constatées au cours des dernières années peut s'expliquer en partie par la faible part des bénéfices réinvestis de certaines entreprises et justifiant une restitution de cet impôt. A moyen terme, avec le retour des bénéfices et la propension renouvelée des entreprises à investir, l'impôt sur la fortune pourrait bien être amputé d'une partie non négligeable des avances perçues. A cela il faut ajouter les effets que pourra avoir le projet de loi portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière qui prévoit d'abolir l'impôt sur la fortune des personnes physiques et dont le déchet fiscal est estimé à 22 millions d'euros par année d'imposition.

3.9 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 2004, le produit des recettes brutes de la TVA a atteint 1.786 millions d'euros, soit 57 millions d'euros de plus que le budget voté de 2004 et même 84 millions d'euros au-dessus de l'estimation de la Cour faite il y a un an.

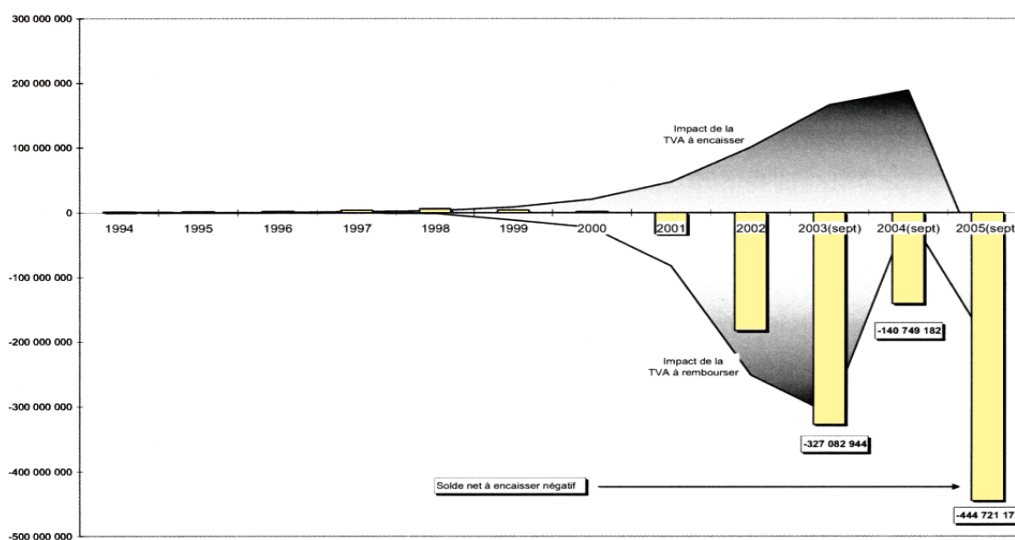
Graphique 16. Taxe sur la valeur ajoutée



Pour la quatrième fois consécutive, la Cour aborde la question du comportement apparemment anticyclique du produit de cet impôt en mettant en évidence „un phénomène particulier touchant la TVA“.

Pour l'exercice en cours, il y a lieu de noter que le montant cumulé de la TVA à rembourser a atteint un niveau historique en affichant un montant de 884 millions d'euros de sorte que le solde net à encaisser passe de -140 millions à -444 millions d'euros au 30 septembre 2005.

Graphique 17. Soldes cumulés à rembourser sur entreprises „en activité“ et particuliers



En analysant de plus près la situation actuelle, le niveau de la TVA encaissée se trouve influencé par trois éléments. D'abord, les recettes proprement dites subissent les effets cumulés d'ordre structurel, tarifaire et conjoncturel. Ensuite, il y a lieu de constater une diminution de la TVA à encaisser (créances) de presque 102 millions d'euros. En dernier lieu, le niveau de la TVA à rembourser (dettes) a augmenté de plus de 202 millions d'euros. Il est à rappeler qu'aussi bien la diminution de créances que l'augmentation de dettes constituent des sources de financement indépendantes de l'évolution normale des recettes proprement dite.

Tableau 26. Evolution des soldes de TVA à encaisser et à rembourser

	2000	2001	2002	30.9.2003	30.9.2004	30.9.2005
TVA à encaisser	20.926.786	47.577.435	100.839.716	166.298.313	188.964.020	-101.713.583
TVA à encaisser (cumul)	37.626.657	85.204.092	186.043.807	352.342.121	541.306.141	439.592.558
TVA à rembourser	-23.052.274	-82.027.517	-250.963.727	-310.680.565	-2.630.259	-202.258.407
TVA à rembourser (cumul)	-35.753.256	-117.780.773	-368.744.500	-679.425.064	-682.055.324	-884.313.731
Solde net à encaisser	1.873.401	-32.576.681	-182.700.692	-327.082.944	-140.749.182	-444.721.172

D'après les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera à 1.595 millions d'euros pour 2005 et générera une moins-value très importante de 402 millions d'euros par rapport aux 1.997 millions d'euros inscrits au budget voté de l'année en cours. Cette moins-value peut paraître optimiste au regard de la dégradation du solde net à encaisser de 304 millions d'euros. En toute logique, le cumul de ces deux montants laisse entrevoir une moins-value de 706 millions d'euros pour le seul exercice 2005 d'où se dégagerait une recette proprement dite estimée à 1.291 millions d'euros.

Le projet de budget 2006 prévoit des recettes brutes de 1.750 millions d'euros représentant une progression de 9,7% (155 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2005. A relever que l'administration concernée escompte pour l'année en cours une recette de seulement 1.460 millions d'euros. La croissance des recettes brutes serait en 2006 de presque 20% par rapport à 2005.

Dans cet état des choses, la Cour est d'avis que le niveau retenu des recettes de la TVA pour l'exercice à venir doit être considéré avec la plus grande prudence étant donné qu'une assurance raisonnable quant à la réalité des chiffres avancés ne peut être établie.

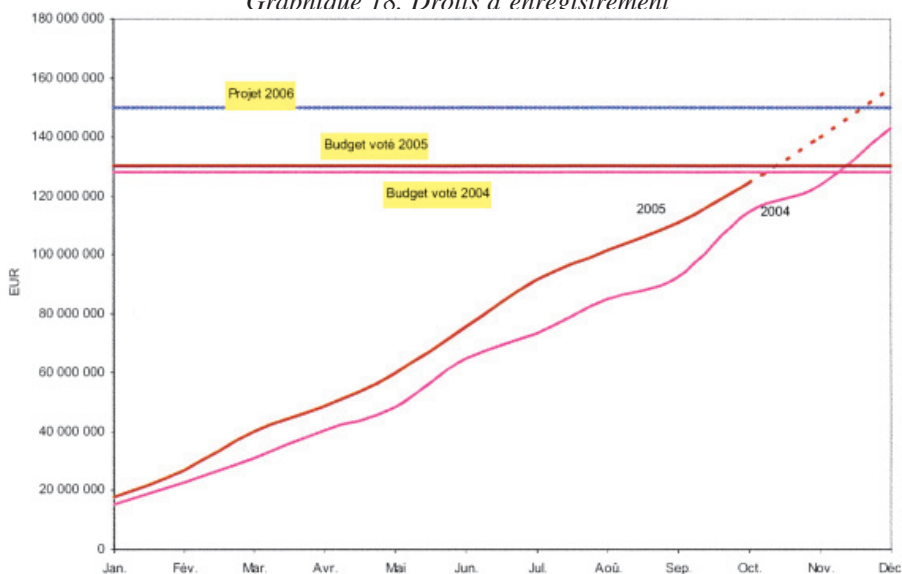
3.10 Droits d'enregistrement

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

En 2004, le produit effectif des droits d'enregistrement au montant de presque 143 millions d'euros a dépassé les attentes du budget voté réalisant une plus-value de 15 millions d'euros par rapport aux recettes escomptées.

Pour l'exercice 2005, le montant estimé de la Cour (157 millions d'euros) devrait excéder nettement le résultat attendu pour cet exercice (130 millions d'euros).

Graphique 18. Droits d'enregistrement



Le projet de budget 2006 prévoit un montant de 150 millions d'euros en retrait de 4,2% par rapport à l'estimation de la Cour pour l'exercice 2005. Au vu des perspectives économiques actuelles et futures, cette prévision de recette peut être considérée comme raisonnable.

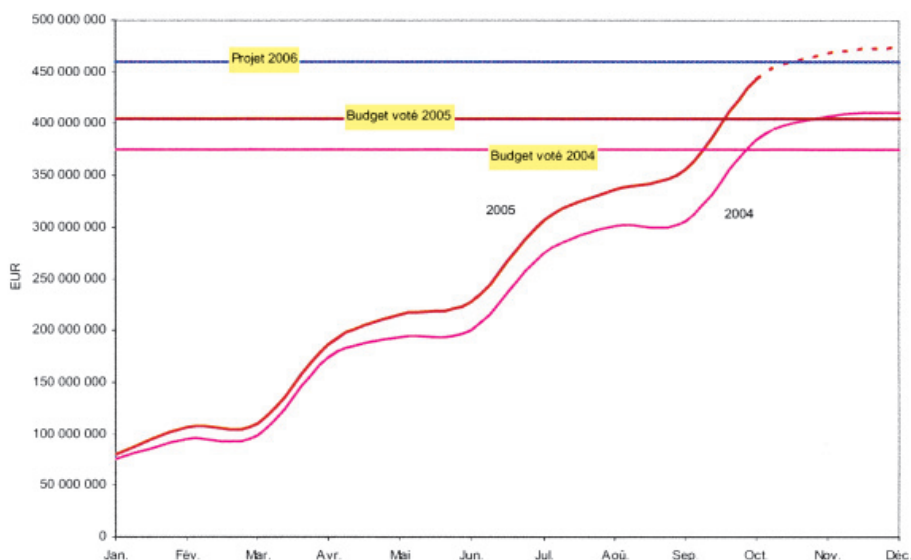
3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Rappelons qu'en 2002 et 2003, le produit de l'impôt perçu à titre de taxe d'abonnement sur les titres de sociétés a souffert des mesures introduites par la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects et de la faiblesse des marchés boursiers et financiers.

A partir de 2004, la taxe d'abonnement a renoué avec la croissance étant donné que le produit effectivement encaissé est passé de 358 millions d'euros en 2003 à plus de 410 millions d'euros en 2004, soit +14,5%.

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2005 au titre de cet impôt, basés notamment sur la reprise des marchés boursiers au cours du premier semestre, la Cour a estimé à 473 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 68 millions d'euros (16,8%) par rapport au produit escompté pour 2005.

Graphique 19. Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Par rapport à cette estimation, les recettes prévues au projet de budget 2006 devraient diminuer de 2,8% pour atteindre le montant de 460 millions d'euros. Compte tenu des perspectives économiques et notamment de la consolidation probable des activités boursières, cette prévision peut être considérée comme réalisable.

3.12 Conclusion

A l'image des avis précédents, il convient de rappeler que seules les principales recettes fiscales ont fait l'objet d'une analyse détaillée. D'autres recettes ne doivent cependant pas être perdues de vue et peuvent, le cas échéant, produire des écarts considérables. En 2004, tel a été le cas pour la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise qui, avec 942 millions d'euros, a dépassé le budget voté de 87 millions d'euros.

En 2004, les huit recettes analysées ont enregistré une plus-value de 270 millions d'euros par rapport aux estimations, laissant apparaître l'exercice 2004 dans une lumière plus optimiste que ne l'avaient prévu les calculs effectués par la Cour, estimant à 144 millions d'euros la plus-value imputable au titre de ces impôts. Les facteurs qui peuvent expliquer cette évolution plus favorable sont les suivants:

- Selon la dernière estimation du Statec, la croissance économique aurait progressé de 4,5% en 2004. La reprise économique s'est fait également ressentir au niveau des recettes fiscales de l'exercice 2004, telles que la RTS, l'impôt fixé par voie d'assiette, l'impôt sur le revenu des capitaux, la taxe d'abonnement et les droits d'enregistrement ayant produit ensemble une plus-value de 212 millions d'euros.
- Etroitement liés, les produits de l'IRC et de l'impôt sur la fortune se caractérisent par un recours aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. En 2004, ce recours s'est trouvé nettement réduit en chutant de 654 millions à 364 millions d'euros (-44%), mais a constitué toujours plus de 12% du total des impôts directs encaissés (impôts de solidarité non compris). Considérées ensemble, ces deux catégories d'impôts ont atteint l'objectif budgétaire fixé.
- Les recettes brutes de la TVA ont produit une plus-value de 57 millions d'euros en 2004 résultant d'une amélioration apparente du solde net à encaisser négatif de 187 millions d'euros.

A la lumière des informations disponibles actuellement, l'évolution des recettes de la TVA se présente dans une perspective très différente. En effet, la Cour a calculé à 402 millions d'euros la moins-value du produit de la TVA pour 2005. En dépit de l'évolution globalement satisfaisante des recettes fiscales, la moins-value estimée à 208 millions d'euros est attribuable aux seules recettes de la TVA. Concernant les faits à l'origine de cette moins-value, la Cour se permet de renvoyer à la page 45* de l'exposé des motifs du projet de budget 2006. Au-delà de ces explications, la Cour entend critiquer les faiblesses comptables et les manques de contrôle ayant voilé l'évolution du rendement réel de cet impôt depuis 2001.

Concernant l'exercice 2006, le Statec prévoit une croissance en moyenne du PIB en volume de 3,8% dont les effets devraient se faire sentir au niveau des recettes fiscales. La Cour tient cependant à attirer l'attention sur les particularités comptables des impôts analysés, laissant place à des incertitudes quant au niveau réel de certaines recettes à encaisser, notamment au niveau de l'IRC et de la TVA.

*

4. COMMENTAIRE DU BUDGET DES DEPENSES

4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution

4.1.1 Considérations générales

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2006 par rapport au compte provisoire de 2004 et au budget définitif de l'exercice 2005.

*Tableau 27. Evolution du projet de budget 2006
selon la loi sur la comptabilité*

Dépenses	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation 2005/2006	
				Montant	%
Dépenses courantes	5.968.158.959	6.303.038.101	6.852.208.593	549.170.492	8,71
Dépenses en capital	920.922.197	706.123.637	777.121.646	70.998.009	10,05
Dépenses totales	6.889.081.156	7.009.161.738	7.629.330.239	620.168.501	8,85

La hausse des dépenses prévue pour 2006 par rapport au budget définitif de 2005 est importante (8,85%). Ainsi, les dépenses courantes devraient progresser de 8,71% et l'accroissement des dépenses en capital devrait se situer à 10,05%.

En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 620 millions d'euros par rapport au budget définitif 2005 et de 740 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2004.

D'après les prévisions budgétaires pour 2006, les dépenses totales dépasseront les recettes totales de quelque 300 millions d'euros, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de 4,11%.

4.1.2 Les tendances globales du budget des dépenses

L'augmentation des dépenses totales en 2006 dépasse la croissance réelle du PIB qui devrait se situer, d'après les hypothèses macroéconomiques retenues dans le cadre du présent projet de budget, à 3,8% en volume. Hors inflation estimée à 2,80% en 2006, il reste une hausse de 5,89% des dépenses totales.

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

Tableau 28. Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB

Exercice	Dépenses totales	PIB	Dépenses totales sur PIB
1990	2.722	9.180	29,65%
1991	2.848	10.155	28,05%
1992	3.092	10.725	28,83%
1993	3.276	11.843	27,66%
1994	3.563	12.731	27,99%
1995	3.689	13.215	27,92%
1996	4.002	13.928	28,73%
1997	4.384	15.491	28,30%
1998	4.676	17.008	27,49%
1999	4.855	18.739	25,91%
2000	5.683	21.279	26,71%
2001	5.707	22.020	25,92%
2002	6.200	22.806	27,19%
2003	6.484	23.956	27,07%
2004	6.889	25.664	26,84%
2005	7.009	27.150	25,82%
2006	7.629	29.101	26,22%

Les montants sont indiqués en millions d'euros

PIB aux prix du marché version SEC 95

Sources: 1990-2002: compte général

2003-2004: compte général provisoire

2005: budget définitif

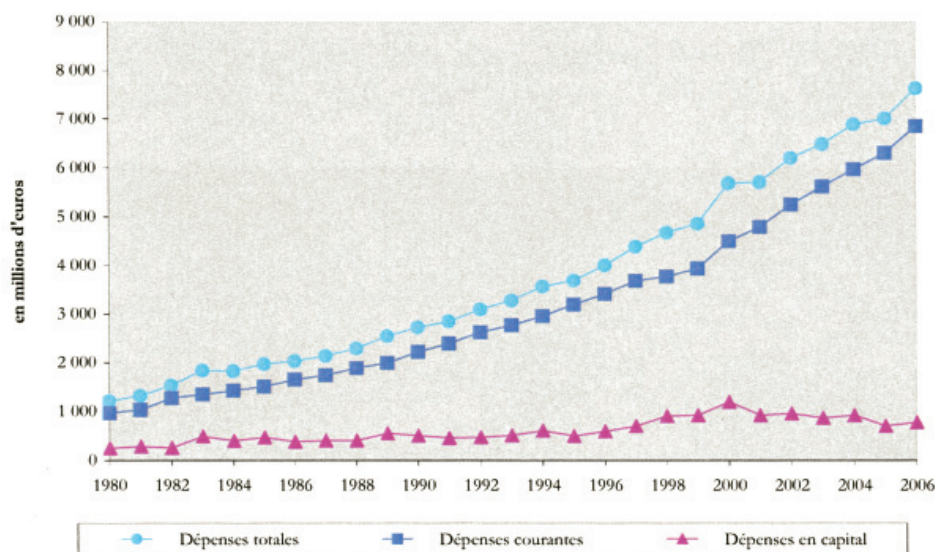
2006: projet de budget

Pour l'exercice 2006, le rapport entre les dépenses publiques et le PIB se situe à 26,22%. Il s'agit donc d'une légère augmentation du poids de l'Etat dans l'économie par rapport à 2005, même s'il devrait être inférieur à celui des années précédentes (2002-2004). Le fait que les dépenses totales soient relativement stables en pourcentage du PIB (25,8% à 27,2%) s'explique par une hausse parallèle du PIB et du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Les dépenses projetées pour 2006 sont à analyser par rapport à l'évolution disparate des dépenses courantes et des dépenses en capital au cours des années précédentes.

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

Graphique 20. Evolution des dépenses courantes et en capital

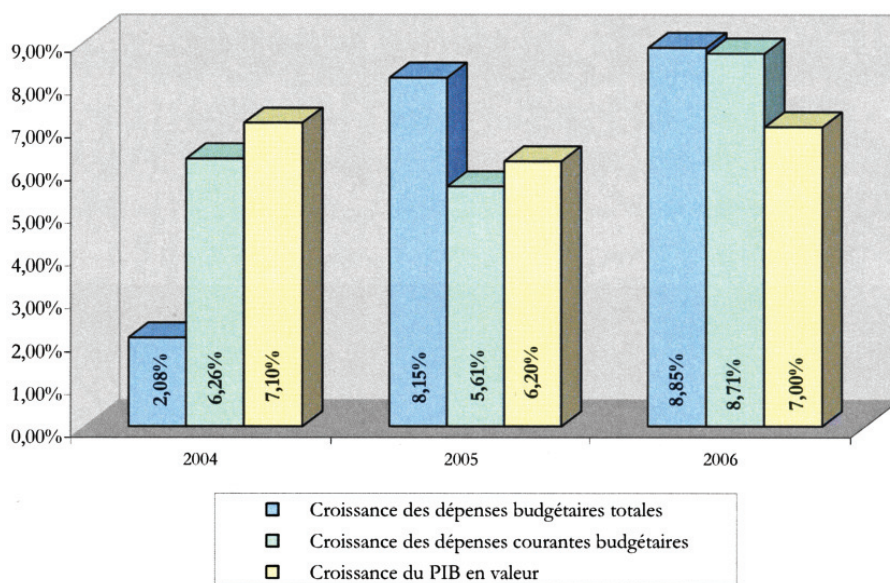


Sources: IGF, budget définitif 2005, projet de budget 2006

Il en ressort que l'accroissement des dépenses courantes va plus ou moins de pair avec l'évolution des dépenses totales de l'Etat. Par contre, la tendance pour les dépenses en capital n'est pas analogue, elles connaissent même un affaissement à partir de 2001. Cette diminution s'explique avant tout par le fait que le budget de l'Etat tient uniquement compte des alimentations des fonds spéciaux et non pas des dépenses effectives de ces derniers. L'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat est publiée dans le chapitre 4.3 (dépenses en capital diminuées des dotations des fonds spéciaux et augmentées des dépenses effectives et réelles des fonds spéciaux).

Au sujet des orientations fondamentales de la politique budgétaire, le Gouvernement a déclaré qu'il veut continuer à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique à moyen terme.

Graphique 21. Taux de croissance des dépenses totales, des dépenses courantes et du PIB en valeur



Il résulte du graphique ci-dessus que, pour l'exercice 2004, la croissance des dépenses totales et des dépenses courantes est inférieure à la croissance du PIB en valeur. La situation change à partir de 2005 où la progression des dépenses budgétaires totales est supérieure à celle du PIB en valeur. En ce qui concerne l'exercice 2006, la croissance à la fois des dépenses totales et des dépenses courantes est supérieure à la croissance du PIB en valeur.

En prenant en considération ces éléments, on constate qu'il s'agit d'une tendance qui va à l'encontre des orientations fondamentales prônées par le Gouvernement.

4.2 Les dépenses courantes

4.2.1 Présentation des dépenses courantes

La hausse des dépenses prévue pour 2006 par rapport au budget définitif de 2005 est significative du côté des dépenses courantes qui devraient progresser de l'ordre de 8,71%. Elle est presque identique à la progression des dépenses totales qui est de 8,85%.

Il est projeté que les dépenses courantes vont atteindre la somme de 6,85 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 549 millions d'euros par rapport à 2005 ou de 884 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2004.

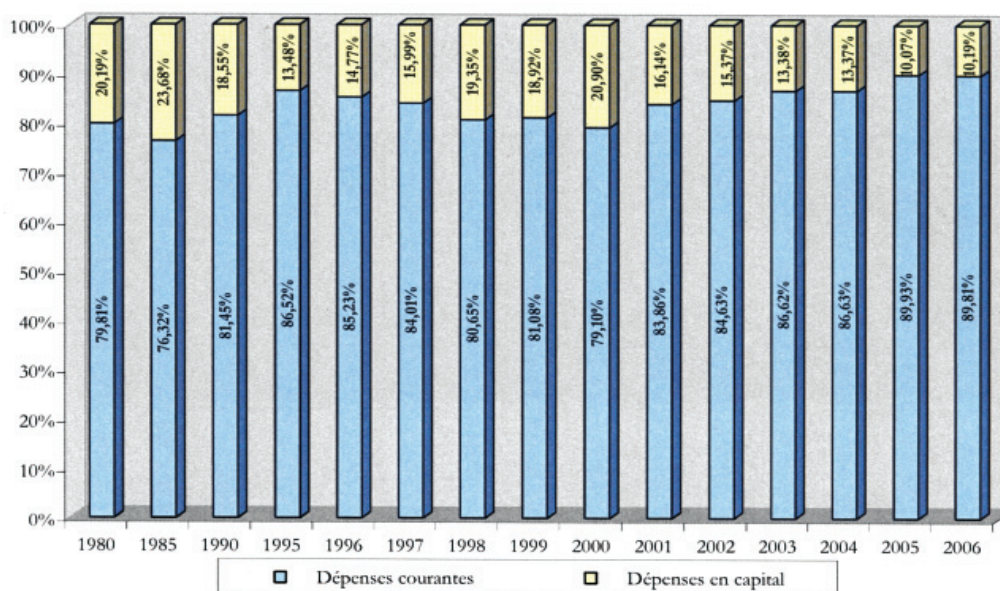
Tableau 29. Regroupement comptable des dépenses courantes 2006

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	37.759.497	36.761.354	38.989.082	1.229.585	3,26	2.227.728	6,06
11	Salaires et charges sociales	1.259.486.874	1.333.618.661	1.413.364.109	153.877.235	12,22	79.745.448	5,98
12	Achat de biens non durables et de services	322.821.487	381.570.744	356.191.366	33.369.879	10,34	-25.379.378	-6,65
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	19.428.236	19.546.544	21.325.562	1.897.326	9,77	1.779.018	9,10
21	Intérêts de la dette publique	27.854.000	25.934.000	23.443.500	-4.410.500	-15,83	-2.490.500	-9,60
23	Intérêts imputés en débit	2.917.208	601.000	700.100	-2.217.108	-76,00	99.100	16,49
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	4.522.686	6.644.700	7.028.650	2.505.964	55,41	383.950	5,78
31	Subventions d'exploitation	255.308.639	275.187.924	291.727.041	36.418.402	14,26	16.539.117	6,01
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	151.596.134	166.496.484	168.898.088	17.301.954	11,41	2.401.604	1,44
33	Transferts de revenus aux administrations privées	206.228.459	224.104.785	246.167.520	39.939.061	19,37	22.062.735	9,84
34	Transferts de revenus aux ménages	228.797.015	246.315.103	256.353.934	27.556.919	12,04	10.038.831	4,08
35	Transferts de revenus à l'étranger	62.629.336	68.712.914	83.776.751	21.147.415	33,77	15.063.837	21,92
36	Impôts indirects et „prélèvements“	0	300	100	100	-	-200	-66,67
37	Impôts directs non ventilés	412.214	350.000	450.000	37.786	9,17	100.000	28,57
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	103.294.235	137.843.769	168.270.978	64.976.743	62,90	30.427.209	22,07
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.285.436.711	2.366.037.938	2.603.905.510	318.468.799	13,93	237.867.572	10,05

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102.329.088	89.562.958	102.682.446	353.358	0,35	13.119.488	14,65
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	44.884.695	44.944.494	48.840.270	3.955.575	8,81	3.895.776	8,67
93	Dotations de fonds de réserve	852.413.805	880.884.429	1.020.093.586	167.679.781	19,67	139.209.157	15,80

Sur base de ces projections, les dépenses courantes vont ainsi représenter 89,81% des dépenses totales de l'Etat en 2006. En prenant en considération le graphique qui suit, force est de constater que, depuis deux ans, les dépenses courantes représentent presque 90% des dépenses totales du budget de l'Etat.

Graphique 22. Taux des dépenses courantes et en capital



Cette tendance est préjudiciable dans la mesure où elle conditionne, dans une certaine mesure, le caractère rigide des dépenses de l'Etat et réduit par là même sa marge de manoeuvre.

Du tableau 29 résulte que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11) ainsi que les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) représentent une partie essentielle du total des dépenses courantes. En 2006, sur un total de 6.852.208.593 euros, ces deux catégories représentent à elles seules une part de 4.017.269.619 euros ou 58,63% du budget des dépenses courantes. Il s'ensuit que le déficit budgétaire projeté s'explique avant tout par un accroissement des dépenses et non par un affaïssement des recettes.

Pour ce qui est de la situation budgétaire actuelle, le Gouvernement s'est exprimé de la manière suivante: „au cours des années écoulées, les évolutions au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manoeuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles.“ (projet de budget 2006, page 25).

Selon la Cour, les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles sont en large mesure l'expression de volontés politiques. Face à une situation financière déficitaire, il appartient aux responsables concernés de prendre les décisions qui s'imposent.

4.2.2 Analyse par code économique

4.2.2.1 Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

Tout comme les années précédentes, les transferts sous rubrique représentent la catégorie la plus importante des dépenses courantes. Selon le projet de budget, ils s'élèveront à 2.603.905.510 euros en 2006, ce qui correspond à une hausse de quelque 238 millions d'euros ou de 10,05% par rapport au budget 2005. Cette augmentation prévue est ainsi supérieure à celle des dépenses courantes et à celle du total des dépenses budgétaires. De même, elle est nettement supérieure à la progression de cette catégorie de dépenses si on la compare à l'augmentation des dépenses entre les données du compte général provisoire 2004 et le budget définitif de 2005 qui est de 3,53%.

Par rapport au total des dépenses courantes prévues pour 2006, 38% seront ainsi affectées aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale. Ce taux est en légère hausse par rapport à l'année précédente où il affichait 37,64%.

Tableau 30. Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
7	Justice	0	100	100	100	-	0	0,00%
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	35.148.895	36.985.000	37.970.000	2.821.105	8,03	985.000	2,66
12 et 13	Famille et Intégration	735.594.616	771.592.100	829.298.000	93.703.384	12,74	57.705.900	7,48
14	Santé	99.729	86.278	277.330	177.601	178,08	191.052	221,44
17 et 18	Sécurité sociale	1.506.075.276	1.548.423.460	1.727.292.080	221.216.804	14,69	178.868.620	11,55
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	8.518.195	8.951.000	9.068.000	549.805	6,45	117.000	1,31
	Total	2.285.436.711	2.366.037.938	2.603.905.510	318.468.799	13,93	237.867.572	10,05

Des 2.603.905.510 euros prévus en 2006, la quasi-totalité, c'est-à-dire 2.556.590.080 euros (98,18%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (1.727.292.080 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (829.298.000 euros).

- 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 2006 à 576.583.000 euros contre 564.106.000 euros suivant le budget voté 2005.

Il s'agit d'une augmentation de 2,21% notamment imputable à une hausse de la contribution directe de l'Etat au financement des allocations familiales qui devrait passer de 190 millions d'euros en 2005 à 204 millions en 2006.

Par contre, la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales devrait grever le budget des dépenses de quelque 219 millions d'euros en 2006 contre 230 millions en 2005.

Parmi les dépenses en forte progression en 2006 au niveau du ministère de la Famille et de l'Intégration, il convient de souligner celles imputables au Fonds national de solidarité qui devraient passer de quelque 158 millions d'euros en 2005 à légèrement plus de 200 millions selon le présent projet de budget. Les dépenses du fonds sont essentiellement constituées par les dispositions concernant le revenu minimum garanti et le forfait d'éducation à allouer à certaines personnes âgées.

Alors que les dépenses en relation avec le revenu minimum garanti devraient baisser en 2006 en passant de quelque 106 millions d'euros à environ 95 millions d'euros, la hausse des dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration et du Fonds national de solidarité est essentiellement imputable aux dispositions concernant le forfait d'éducation à allouer à certaines personnes âgées.

Le coût budgétaire de cette mesure devrait doubler en 2006 en passant de 40,5 millions en 2005 à 80,5 millions en 2006.

Selon les informations obtenues par la Cour, il ne s'agit pas d'une hausse exceptionnelle, mais du niveau de dépenses prévisible pour les prochaines années.

La Cour remarque que l'estimation du coût annuel de cette mesure s'élevait à 30 millions d'euros lors du dépôt du projet de loi. Suite à une baisse de l'âge minimum des bénéficiaires au cours des travaux parlementaires, ce coût avait par la suite été révisé à 40 millions lors du vote de la loi. La Cour note donc une importante sous-estimation des dépenses à charge de l'Etat entre le projet de loi voté et les dépenses budgétaires effectives.

- Les dépenses au code économique 42 du ministère de la Sécurité sociale sont en nette progression par rapport au budget voté pour 2005, à savoir de 11,55% ou de 179 millions d'euros. Cette augmentation est imputable pour quelque 100 millions d'euros à la hausse des dépenses maladie, maternité et dépendance ainsi qu'à hauteur d'environ 73 millions d'euros pour l'assurance pension.

Les dépenses de l'Etat en ce domaine ne comprennent plus, contrairement aux années précédentes, les frais de fonctionnement du Centre commun de la sécurité sociale, de l'Office des assurances sociales et des caisses de pension. Le montant économisé pour 2006 par rapport à 2005 est estimé à quelque 17 millions d'euros. Il va sans dire que ces institutions devront trouver d'autres sources de financement suite au désengagement de l'Etat.

En ce qui concerne les transferts prévus par le budget 2006, le poste le plus important concerne, tout comme les années précédentes, la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension.

Ce poste, qui est aussi le plus important de l'ensemble du budget des dépenses, s'élève à 901.000.000 euros selon le projet de budget 2006 (et même à 911,6 millions selon l'Inspection générale de la sécurité sociale) contre 828.200.000 euros selon le budget voté 2005, ce qui équivaut à une augmentation sensible de 72,8 millions d'euros ou de 8,79% sur une année. Par rapport à l'augmentation de 6,88% prévue entre 2004 et 2005, l'augmentation des dépenses entre 2005 et 2006 est plus prononcée.

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie (cotisations pour prestations en nature et en espèces), le total serait en 2006 de 518.580.000 euros contre 454.069.000 euros en 2005, soit une forte hausse de près de 65 millions d'euros ou 14,21% sur une année.

Il faut néanmoins noter que les chiffres indiqués dans le budget voté pour 2005 ont augmenté de quelque 26 millions d'euros par suite du relèvement, en 2005, de 5,1% à 5,4% du taux de cotisation des prestations en nature et donc de la participation de l'Etat au financement des caisses de maladie.

Il n'en reste pas moins que par rapport aux dépenses de 2004 selon le compte provisoire (441.520.251 euros), la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie devrait augmenter en 2006 de quelque 77 millions d'euros ou de 17,45%. La maîtrise de ces dépenses doit donc être une priorité pour les années à venir.

Il y a lieu de rappeler également que malgré la hausse pour 2005 du taux de cotisation des prestations en nature de la Caisse de Maladie, ce taux, ainsi que ceux des prestations en espèces pour ouvriers et employés, restent actuellement en dessous des taux nécessaires à équilibrer les recettes et les dépenses. Les prévisions pour 2006 ne sont actuellement pas encore disponibles.

On peut conclure des développements qui précèdent que, dans la situation actuelle, l'équilibre de l'assurance maladie n'est pas dû à une maîtrise des dépenses, mais qu'il n'est atteint qu'au prix d'augmentations élevées et répétées des différents contributeurs dont l'Etat.

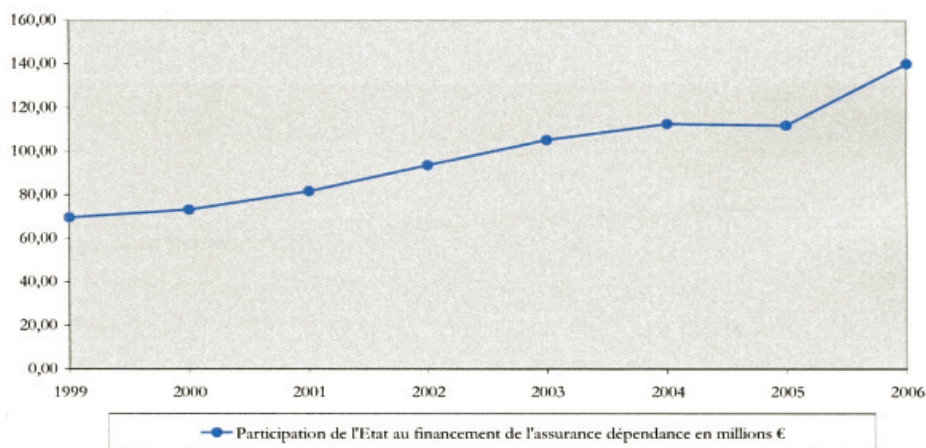
En ce qui concerne les dépenses prévues en 2006 pour la participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance, la Cour note que celles-ci sont en très nette augmentation par rapport aux années précédentes en atteignant 140 millions d'euros selon les prévisions budgétaires.

Par rapport au compte provisoire de 2004 et au budget voté de 2005 (qui sera probablement nettement dépassé), la hausse serait ainsi de quelque 30 millions d'euros ou de 25%. Le montant de 140 millions retenu au niveau du projet de budget pour 2006 risque même d'être dépassé, l'Inspection générale de la sécurité sociale prévoyant une contribution étatique atteignant 148 millions d'euros.

En comparant le montant budgétisé pour 2006 au montant de la participation étatique prévue lors de l'élaboration de la loi portant création de l'assurance-dépendance en 1998 (67 millions d'euros) et à la contribution effective de l'année 1999 (69,44 millions d'euros) qui correspond à la mise en application de cette mesure, la Cour souhaite souligner que les dépenses (inflation comprise) ont quasiment doublé sur cette période.

Le tableau ci-dessous reprend en détail l'évolution de la participation de l'Etat depuis la mise en application de l'assurance-dépendance.

Graphique 23. Participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance en millions d'euros



La Cour se demande si l'envergure de cette catégorie de dépenses n'aurait pas pu être mieux évaluée lors des études accompagnant le projet de loi.

Toujours est-il que l'augmentation des dépenses à charge du budget de l'Etat est particulièrement prononcée pour 2006 et la question est de savoir si cette augmentation a un caractère unique ou si les causes sont de nature plus structurelle.

D'après les informations obtenues par la Cour, cette forte hausse s'explique par un net accroissement du nombre de personnes bénéficiant de l'assurance-dépendance ainsi que du nombre moyen d'heures d'assistance allouées à chaque personne. La forte augmentation des dépenses à charge de l'Etat pour 2006 n'est donc pas unique, mais laisse présager un niveau très élevé de ces dépenses sur les années à venir.

Pour ce qui est de la situation financière de l'assurance-dépendance, celle-ci semble fragile si on tient compte du commentaire du budget des dépenses pour 2006. Le ministère de la Sécurité sociale précise que „au cours de l'exercice 2004 l'assurance-dépendance a pour la première fois enregistré un déficit s'élevant à 22,3 millions d'euros. La cause de cette évolution est l'explosion des dépenses. L'assurance-dépendance dispose de réserves accumulées durant les exercices précédents. Néanmoins, le ministre de la Sécurité sociale a chargé un groupe de travail d'établir le bilan du fonctionnement de l'assurance-dépendance depuis sa création en 1999 et d'établir les perspectives pour l'avenir“.

Par ailleurs, suite à ce déficit, la réserve de l'assurance-dépendance se réduit à 103,8 millions d'euros au 31 décembre 2004. Ce chiffre peut utilement être comparé aux quelque 400 millions d'euros de dépenses totales prévisibles pour l'assurance-dépendance en 2006.

Dans ce contexte s'inscrit la mesure du ministère de porter à nouveau la contribution de l'Etat à 45% des dépenses totales alors qu'elle a été ramenée exceptionnellement par le biais de la loi budgétaire du 19 décembre 2003 à 40% pour l'exercice 2004.

En effet, dans le cadre du projet de budget 2005, le ministère de la Sécurité sociale s'est déjà exprimé de la manière suivante:

„(...) Pour l'exercice 2005 ce taux sera fixé de nouveau à 45% tel que prévu à l'article 375, alinéa 2, 1) du Code des assurances sociales. Cette restitution à son niveau normal se traduit naturellement par une augmentation des dépenses budgétaires par rapport à l'exercice précédent“.

En l'état actuel des choses, la situation déficitaire de l'assurance-dépendance risque à terme d'engendrer un déficit chronique qui ne pourra être comblé que par une maîtrise des dépenses ou par une hausse des participations.

4.2.2.2 Les salaires et charges sociales

La Cour rappelle que les crédits budgétaires relatifs aux traitements, indemnités et salaires sont regroupés aux articles budgétaires au code économique 11.

A noter qu'à partir de 2006, le Gouvernement a prévu de renoncer à la prise en charge des frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la sécurité sociale. Ces frais sont dorénavant à charge de ces organismes, l'Etat faisant ainsi, suivant les commentaires du projet de budget 2006, une économie de l'ordre de 17 millions d'euros par an.

Ces crédits ne couvrent pas non plus 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 2006 prévoit des crédits à hauteur de 1.413 millions d'euros aux articles budgétaires au code économique 11. Ces crédits représentent environ 20,63% du budget des dépenses courantes.

Le tableau ci-dessous fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 31. Code économique 11: Salaires et charges sociales

Ministère		2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	29.308.860	31.613.941	34.794.394	5.485.534	18,72	3.180.453	10,06
1	Affaires étrangères et Immigration	71.415.987	74.370.406	68.262.969	-3.153.018	-4,42	-6.107.437	-8,21
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	19.191.756	20.294.856	20.912.623	1.720.867	8,97	617.767	3,04
4	Finances	88.073.017	92.869.864	100.143.381	12.070.364	13,70	7.273.517	7,83
5	Finances: Trésor et Budget	11.483.370	11.971.784	12.521.366	1.037.996	9,04	549.582	4,59
7	Justice	164.736.822	171.537.144	189.267.308	24.530.486	14,89	17.730.164	10,34
8	Fonction publique et Réforme administrative	104.599.511	137.000.652	128.157.504	23.557.993	22,52	-8.843.148	-6,45
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	13.684.546	19.149.661	20.897.572	7.213.026	52,71	1.747.911	9,13
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	547.816.855	556.312.079	616.894.846	69.077.991	12,61	60.582.767	10,89
12 et 13	Famille et Intégration	18.533.759	19.261.000	21.271.512	2.737.753	14,77	2.010.512	10,44
14	Santé	21.317.481	22.485.843	23.929.638	2.612.157	12,25	1.443.795	6,42
15	Environnement	27.554.762	27.268.811	29.697.355	2.142.593	7,78	2.428.544	8,91
16	Travail et Emploi	11.524.855	12.558.268	13.408.572	1.883.717	16,34	850.304	6,77
17 et 18	Sécurité sociale	18.477.455	20.743.746	10.051.290	-8.426.165	-45,60	-10.692.456	-51,55
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	17.424.477	16.370.421	17.792.460	367.983	2,11	1.422.039	8,69
20	Economie et Commerce extérieur	9.681.992	9.941.255	10.873.797	1.191.805	12,31	932.542	9,38
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2.431.381	2.369.942	2.560.327	128.946	5,30	190.385	8,03
22	Travaux publics	68.809.149	73.425.828	76.525.515	7.716.366	11,21	3.099.687	4,22
23	Transports	13.417.939	14.070.160	15.398.680	1.980.741	14,76	1.328.520	9,44
24	Egalité des Chances	2.900	3.000	3.000	100	3,45	0	0,00
Total		1.259.486.874	1.333.618.661	1.413.364.109	153.877.235	12,22	79.745.448	5,98

Dans la mesure où, à côté des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, les dépenses pour la rémunération des agents de l'Etat constituent une des deux charges essentielles du budget des dépenses courantes, le ministre du Budget et du Trésor fait chaque année un appel aux ministères pour maîtriser l'évolution de ces dépenses:

„De nouveaux engagements de personnel ne pourront être demandés pour 2006 que dans le cas d'une extension des tâches d'un service public et à condition que cette extension ne puisse être compensée par une rationalisation ou une réduction des tâches existantes du même service et qu'elle ne soit susceptible d'être couverte par un transfert d'emplois vacants auprès d'un autre service public ou, à défaut de vacances définitives, au moyen d'un transfert d'emplois en surnombre d'un service à un autre.

Rappelons dans ce contexte que le recours d'une administration publique à du personnel externe, que ce soit des indépendants ou des salariés d'organismes tiers (a.s.b.l. ou sociétés commerciales) ne se justifie que dans l'hypothèse où soit les missions à réaliser par ce personnel ont caractère essentiellement temporaire, soit connaissent dans le temps des variations de volume telles qu'elles s'avèrent incompatibles avec un contrat de travail prévoyant une durée hebdomadaire de travail fixe, ou soit ne nécessitent qu'une tâche très réduite ou spécialisée.

En ce qui concerne le personnel d'associations conventionnées dont les rémunérations sont prises en charge par l'Etat en tout ou en partie par le budget de l'Etat, il convient de noter que le nombre de nouveaux postes à conventionner par les départements devra être limité au strict minimum.“

D'après la Cour, le Gouvernement devrait fournir les informations nécessaires pour savoir si ces objectifs ont été atteints.

4.2.2.3 Les dépenses pour achat de biens non durables et de services

Le montant de ces dépenses de consommation devrait être légèrement supérieur à 356 millions d'euros en 2006.

Cette catégorie de dépenses connaît en 2006 une forte régression de 6,65% par rapport à 2005, mais une augmentation substantielle de 10,34% par rapport à 2004.

Tableau 32. Code économique 12: Achat de biens non durables et de services

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	18.985.450	19.226.327	20.212.411	1.226.961	6,46	986.084	5,13
1	Affaires étrangères et Immigration	27.024.302	62.843.686	26.889.371	-134.931	-0,50	-35.954.315	-57,21
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	13.017.129	12.173.916	13.363.851	346.722	2,66	1.189.935	9,77
4	Finances	14.504.775	15.555.578	21.607.397	7.102.622	48,97	6.051.819	38,90
5	Finances: Trésor et Budget	28.366.859	27.766.074	29.280.162	913.303	3,22	1.514.088	5,45
6	Finances: Dette publique	126.222	23.000	600	-125.622	-99,52	-22.400	-97,39
7	Justice	32.631.453	38.161.236	38.294.129	5.662.676	17,35	132.893	0,35
8	Fonction publique et Réforme administrative	24.408.184	32.834.534	32.811.129	8.402.945	34,43	-23.405	-0,07
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	6.302.972	7.828.434	7.729.741	1.426.769	22,64	-98.693	-1,26
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	44.449.595	42.344.428	44.719.234	269.639	0,61	2.374.806	5,61
12 et 13	Famille et Intégration	10.070.473	20.511.081	19.595.092	9.524.619	94,58	-915.989	-4,47
14	Santé	10.950.047	12.845.894	13.282.160	2.332.113	21,30	436.266	3,40
15	Environnement	7.326.481	9.869.698	8.333.480	1.006.999	13,74	-1.536.218	-15,56
16	Travail et Emploi	5.753.752	6.382.338	6.347.323	593.571	10,32	-35.015	-0,55

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
17 et 18	Sécurité sociale	7.881.448	8.703.633	4.356.723	-3.524.725	-44,72	-4.346.910	-49,94
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	7.297.415	11.372.769	10.136.106	2.838.691	38,90	-1.236.663	-10,87
20	Economie et Commerce extérieur	6.258.884	7.085.235	9.718.065	3.459.181	55,27	2.632.830	37,16
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2.808.412	3.147.680	3.389.915	581.503	20,71	242.235	7,70
22	Travaux publics	44.567.992	30.439.277	31.923.141	-12.644.851	-28,37	1.483.864	4,87
23	Transports	9.281.002	11.449.036	13.131.853	3.850.851	41,49	1.682.817	14,70
24	Egalité des Chances	808.640	1.006.890	1.069.483	260.843	32,26	62.593	6,22
Total		322.821.487	381.570.744	356.191.366	33.369.879	10,34	-25.379.378	-6,65

Comparées à 2006, les dépenses visées diminuent donc de 25.379.378 euros par rapport au budget définitif 2005.

En l'occurrence, cette régression n'est pas le résultat d'une politique de consolidation des finances publiques.

Cette situation résulte notamment du fait que le budget définitif 2005 a connu une augmentation exceptionnelle de crédits budgétaires qui s'explique surtout par l'organisation de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au courant du 1er semestre 2005. C'est la raison principale pourquoi les crédits budgétaires du seul ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration régressent de l'ordre de 57,21%.

Une comparaison entre le projet de budget 2006 et le compte provisoire 2004 semble plus significative alors que la progression des crédits budgétaires inscrits en 2006 par rapport à 2004 est de l'ordre de 10,34%.

D'année en année, le ministère des Finances fait remarquer dans la circulaire budgétaire que les crédits budgétaires au code économique 12 ne pourront subir une augmentation supérieure à la hausse probable des prix.

En considérant que pour la période de 2004 à 2006, les hausses légales ont été respectivement de 1,7%, 1,9% et de 2,8% et en les comparant à une hausse des crédits budgétaires de l'ordre de 10,34%, force est de conclure que la progression des crédits budgétaires ici visés était supérieure à la marge que l'Etat s'est fixée lors des récents exercices budgétaires.

4.2.2.4 Les transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public (codes économiques 31 à 35 et 41, 43, 44)

Chaque année, il est disposé dans la circulaire ministérielle adressée aux départements ministériels pour l'élaboration du projet de budget que „comme, dans le budget, les transferts de revenus et de capitaux prennent de plus en plus d'ampleur, les départements ministériels devront s'efforcer d'opérer, dans toute la mesure du possible, un choix parmi l'ensemble de ces transferts et d'abandonner ceux qui ne répondent pas ou plus à une nécessité et de proposer des réformes pour ceux qui, quoique nécessaires, apparaîtraient comme étant trop onéreux“.

En ce qui est de l'évolution générale prévisible des dépenses sous rubrique, le tableau suivant donne un aperçu pour les différents groupes de transferts de revenus.

Tableau 33. Transferts de revenus

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	255.308.639	275.187.924	291.727.041	36.418.402	14,26	16.539.117	601
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	151.596.134	166.496.484	168.898.088	17.301.954	11,41	2.401.604	1,44
33	Transferts de revenus aux administrations privées	206.228.459	224.104.785	246.167.520	39.939.061	19,37	22.062.735	9,84
34	Transferts de revenus aux ménages	228.797.015	246.315.103	256.353.934	27.556.919	12,04	10.038.831	4,08
35	Transferts de revenus à l'étranger	62.629.336	68.712.914	83.776.751	21.147.415	33,77	15.063.837	21,92
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	103.294.235	137.843.769	168.270.978	64.976.743	62,90	30.427.209	22,07
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102.329.088	89.562.958	102.682.446	353.358	0,35	13.119.488	14,65
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	44.884.695	44.944.494	48.840.270	3.955.575	8,81	3.895.776	8,67
Total		1.155.067.601	1.253.168.431	1.366.717.028	211.649.427	18,32	113.548.597	9,06

Par rapport au budget définitif de 2005, la hausse de ces dépenses prévue pour 2006 se situe à 9,06%, étant ainsi à nouveau supérieure à la hausse du budget des dépenses courantes qui est de l'ordre de 8,71%. En valeur, cette hausse correspond à 113.548.597 euros par rapport à 2005 et à 211.649.427 euros par rapport à 2004 (18,32%).

Du tableau 33 il résulte plus particulièrement que les transferts de revenus aux codes 33 et 41 connaissent, selon le projet de budget, une hausse importante des crédits y inscrits pour 2006. Par rapport à 2005, l'augmentation des transferts de revenus est de 9,84% au niveau du code économique 33 et de 22,07% au niveau du code économique 41.

Les tableaux suivants retracent l'évolution de ces deux codes économiques par ministère.

Tableau 34. Code économique 33: Transferts de revenus
aux administrations privées

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	746.365	713.336	716.503	-29.862	-4,00	3.167	0,44
1	Affaires étrangères et Immigration	1.516.699	1.604.889	2.297.289	780.590	51,47	692.400	43,14
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	26.643.056	24.724.231	32.564.735	5.921.679	22,23	7.840.504	31,71
4	Finances	78.078	79.500	83.800	5.722	7,33	4.300	5,41
5	Finances: Trésor et Budget	0	0	1.000	1.000	-	1.000	-
7	Justice	127.806	145.200	159.563	31.757	24,85	14.363	9,89
8	Fonction publique et Réforme administrative	959.060	2.366.037	887.024	-72.036	-7,51	-1.479.013	-62,51
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	280.636	323.840	332.137	51.501	18,35	8.297	2,56
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	5.567.802	6.117.374	7.149.926	1.582.124	28,42	1.032.552	16,88
12 et 13	Famille et Intégration	130.989.899	141.222.882	148.644.173	17.654.274	13,48	7.421.291	5,26
14	Santé	20.538.044	22.510.523	24.146.468	3.608.424	17,57	1.635.945	7,27
15	Environnement	920.500	1.013.000	1.019.400	98.900	10,74	6.400	0,63
16	Travail et Emploi	5.166.156	8.294.290	10.493.837	5.327.681	103,13	2.199.547	26,52
17 et 18	Sécurité sociale	53.100	53.488	53.488	388	0,73	0	0,00
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	1.629.336	2.096.247	2.474.247	844.911	51,86	378.000	18,03
20	Economie et Commerce extérieur	1.238.319	1.401.400	1.369.000	130.681	10,55	-32.400	-2,31
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	3.017.146	3.283.131	3.435.503	418.357	13,87	152.372	4,64
23	Transports	297.182	804.200	2.377.004	2.079.822	699,85	1.572.804	195,57
24	Egalité des Chances	6.459.275	7.351.217	7.962.423	1.503.148	23,27	611.206	8,31
	Total	206.228.459	224.104.785	246.167.520	39.939.061	19,37	22.062.735	9,84

Tableau 35. Code économique 41: Transferts de revenus
à l'administration centrale

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	5.626.376	5.918.000	6.063.800	437.424	7,77	145.800	2,46
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	65.620.918	92.146.152	116.871.464	51.250.546	78,10	24.725.312	26,83
5	Finances: Trésor et Budget	2.000.000	2.000.000	2.000.000	0	0,00	0	0,00
8	Fonction publique et Réforme administrative	37.185	207.185	37.185	0	0,00	-170.000	-82,05
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	21.266.222	27.790.672	33.073.324	11.807.102	55,52	5.282.652	19,01
14	Santé	237.982	207.000	176.000	-61.982	-26,04	-31.000	-14,98
16	Travail et Emploi	197.876	207.523	217.668	19.792	10,00	10.145	4,89
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	4.382.432	4.583.800	4.910.000	527.568	12,04	326.200	7,12
20	Economie et Commerce extérieur	8.205	452.208	452.208	444.003	5411,37	0	0,00
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	3.770.026	4.188.394	4.307.894	537.868	14,27	119.500	2,85
22	Travaux publics	50.000	50.000	50.000	0	0,00	0	0,00
23	Transports	97.013	92.835	111.435	14.422	14,87	18.600	20,04
	Total	103.294.235	137.843.769	168.270.978	64.976.743	62,90	30.427.209	22,07

Sur base de ces tableaux, il échet de constater que les crédits prévus pour le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche connaissent une progression tout à fait significative pour ces deux catégories, à savoir de 31,71% (code 33) et de 26,83% (code 41).

Cette hausse est en partie le résultat de l'organisation par le Gouvernement d'événements limités dans le temps. Tel est surtout le cas des crédits prévus pour le projet „Luxembourg et Grande Région: Capitale Européenne de la Culture 2007“. Les montants y consacrés ont été de 550.000 euros en 2004, de 700.000 euros en 2005 et passent à 5.000.000 d'euros en 2006.

S'y ajoutent les participations de l'Etat dans des organismes de droit public, participations qui ont un caractère durable.

Le tableau suivant montre l'évolution des établissements publics ainsi visés dans la mesure où ils sont soumis au contrôle récurrent de la Cour des comptes.

Tableau 36. Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Evolution du taux de participation financière

Etablissement public	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
				2004/2006		2005/2006	
				Montant	%	Montant	%
Etablissement de radiodiffusion socioculturelle (100,7)	3.330.736	3.485.236	3.669.524	338.788	9,23	184.288	5,02
Centre culturel de rencontre Abbaye de Neumünster	1.944.000	2.300.000	2.750.000	806.000	29,31	450.000	16,36
Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte	1.000.000	5.500.000	7.000.000	6.000.000	85,71	1.500.000	21,43
Centre de musiques amplifiées	–	700.000	1.500.000	–	–	800.000	53,33
Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe	1.995.000	2.145.000	2.250.000	255.000	11,33	105.000	4,67
Centre d'études de populations, de pauvreté et de politique socio-économique (CEPS)	4.570.000	4.920.000	5.265.000	695.000	13,20	345.000	6,55
Université du Luxembourg	20.391.507	31.238.340	44.054.340	23.662.833	53,71	12.816.000	29,09

Comme certains de ces établissements publics fonctionnent à plein régime, il est dès lors permis de se faire une idée précise de l'ordre de grandeur des frais récurrents résultant des frais de fonctionnement et d'entretien de tels organismes de droit public et grevant annuellement le budget de l'Etat.

4.3 Les dépenses d'investissement

La circulaire budgétaire 2006 précise que „les crédits d'alimentation des fonds spéciaux qui sont proposés pour 2006 doivent correspondre aux dotations prévues au programme pluriannuel des dépenses extraordinaires arrêté par le Conseil de Gouvernement pour la période quinquennale 2004-2008. Ces crédits sont néanmoins susceptibles d'être réexaminés au cas où le Gouvernement serait amené à faire face à de nouvelles obligations financières“.

Pour la première fois, la circulaire budgétaire rappelle „à l'attention de tous les départements ministériels l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui prévoit que les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence ... étant donné que de nombreux départements ministériels n'ont toujours pas pris l'habitude de transmettre régulièrement à l'Inspection des finances ces données financières, il importe d'insister, dans le cadre de la présente circulaire, sur la nécessité de respecter dorénavant scrupuleusement cette disposition législative“.

Il y a lieu de noter que la Cour a déjà insisté sur l'application des dispositions de l'article 77 dans le cadre de ses rapports spéciaux sur le Fonds des routes et sur le Fonds pour la protection de l'environnement.

Considérant la situation financière précaire des fonds spéciaux de l'Etat, il est absolument nécessaire qu'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle soit disponible au moment de l'examen du projet de loi budgétaire, faute de quoi une analyse plus approfondie sur ce sujet n'est guère possible.

C'est pourquoi la Cour continue d'insister à ce que le Gouvernement publie à l'avenir, ensemble avec le projet de budget, un programme pluriannuel exhaustif des dépenses en capital renseignant sur la totalité des dépenses engagées et donnant une vue globale indispensable des encours financiers pluriannuels.

4.3.1 Dépenses en capital et dépenses d'investissement

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2006 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2004 et au budget définitif de 2005.

Tableau 37. Regroupement comptable des dépenses en capital 2006

Classes de comptes		2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	8.773.368	1.000.000	0	-8.773.368	-	-1.000.000	100,00
51	Transferts de capitaux aux entreprises	48.368.216	64.231.526	60.648.407	12.280.191	25,39	-3.583.119	-5,58
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.399.519	7.814.982	6.889.081	1.489.562	27,59	-925.901	-11,85
53	Transferts de capitaux aux ménages	52.002.729	53.495.244	32.260.244	-19.742.485	-37,96	-21.235.000	-39,70
54	Transferts de capitaux à l'étranger	7.435.723	7.707.124	7.949.124	513.401	6,90	242.000	3,14
61	Transferts en capital à l'administration centrale	1.038.500	350.000	500.000	-538.500	-51,85	150.000	42,86
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.199.157	1.115.521	1.115.521	-83.636	-6,97	0	0,00
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	24.476.134	31.123.629	37.216.666	12.740.532	52,05	6.093.037	19,58
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	11.731.385	1.055.000	5.050.000	-6.681.385	-56,95	3.995.000	378,67
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	76.685.060	26.275.000	27.730.000	-48.955.060	-63,84	1.455.000	5,54
72	Construction de bâtiments	53.515.415	57.418.300	61.846.900	8.331.485	15,57	4.428.600	7,71
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	73.536.710	88.730.640	93.112.334	19.575.624	26,62	4.381.694	4,94
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	69.333.716	64.972.571	65.546.069	-3.787.647	-5,46	573.498	0,88
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	4.973.094	251.200	2.281.900	-2.691.194	-54,12	2.030.700	808,40
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	50.000	50.000	0	0,00	0	0,00
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	16.410.947	15.275.400	15.600.400	-810.547	-4,94	325.000	2,13
91	Remboursement de la dette publique	80.000.000	5.000.000	5.000.000	-75.000.000	-93,75	0	0,00
93	Dotations de fonds de réserve	386.175.800	278.177.500	354.325.000	-31.850.800	-8,25	76.147.500	27,37
Total		921.105.473	704.043.637	777.121.646				

Il ressort du tableau 37 que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 777 millions d'euros, soit une hausse de 71 millions d'euros (10,05%) par rapport au budget définitif de 2005.

Comparées à 2004, les dépenses en capital prévues au projet de budget de l'Etat pour 2006 accusent néanmoins une baisse de 144 millions d'euros (-15,61%).

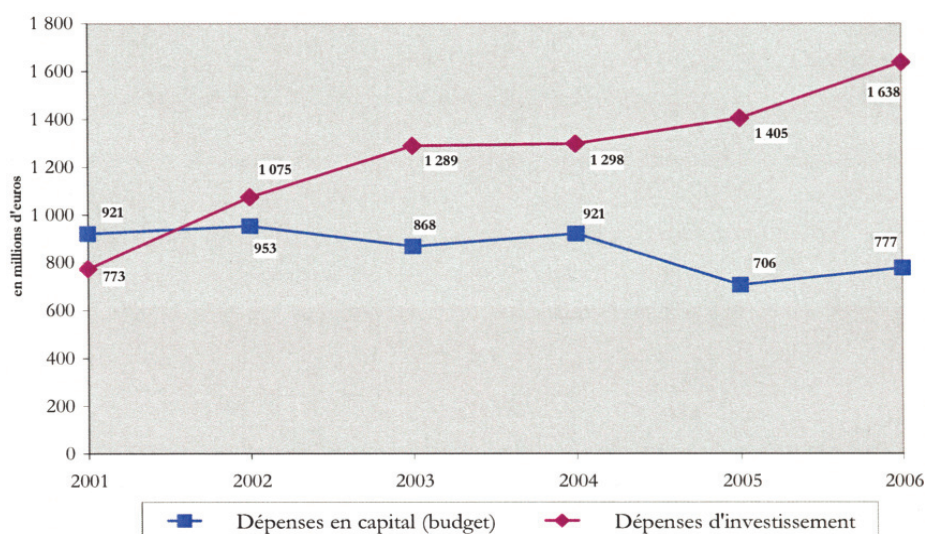
La part des dépenses en capital devrait se situer en 2006 à 10,19% dans les dépenses totales, ce qui constitue un des taux les plus faibles enregistrés depuis 1980. Seul en 2005, le taux (10,07%) était légèrement plus bas (graphique 22).

Il serait cependant erroné d'en déduire que les dépenses d'investissement de l'Etat affichent une baisse identique. En effet, une des causes principales de la diminution des dépenses en capital réside dans l'affaiblissement de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux entre 2001 et 2006. Depuis 2002, les dépenses effectives des fonds spéciaux sont plus élevées que les alimentations budgétaires.

Tableau 38. Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Année	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence: alimentation - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7	–
2002	952,9	632,4	754,7	-122,3	1.075,2	39,15%
2003	867,8	617,6	1.039,3	-421,7	1.289,5	19,93%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	0,65%
2005	706,1	414,4	1.112,8	-698,5	1.404,6	8,23%
2006	777,1	491,0	1.351,7	-860,7	1.637,8	16,60%

Graphique 24. Dépenses en capital et dépenses d'investissement



Le tableau et le graphique ci-dessus mettent en évidence 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 tout à fait impressionnante en passant de 772,7 millions d'euros en 2001 à 1.637,8 millions d'euros en 2006. La croissance annuelle moyenne est de 22,40%.

4.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement

Pour pouvoir apprécier la situation financière des fonds d'investissement, la Cour se base sur les douze principaux fonds d'investissement. Afin d'obtenir un aperçu de la situation globale, la Cour prend en considération les constructions érigées en régie propre par l'Etat et 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 qui suivent que le niveau des avoirs des douze principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement au cours des années 2004 à 2006.

Tableau 39. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation effective 2004

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2004</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2004</i>
Fonds pour les monuments historiques	8.637.211	10.000.000	10.000.000	12.364.472	6.272.740
Fonds pour la gestion de l'eau	120.501.204	20.000.000	20.000.000	25.037.888	115.463.316
Fonds d'équipement sportif national	19.705.366	21.000.000	21.000.000	9.998.931	30.706.434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	157.264.204	50.750.000	51.042.005	47.357.316	160.948.893
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69.635.694	6.000.000	6.000.000	9.324.319	66.311.375
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324.327.945	40.776.000	40.776.447	84.898.402	280.205.990
Fonds d'investissements publics administratifs	300.359.675	9.000.000	9.000.000	107.683.608	201.676.067
Fonds d'investissements publics scolaires	276.501.630	45.000.000	45.000.000	66.290.072	255.211.558
Fonds des routes	80.563.963	70.000.100	73.591.878	91.525.926	62.629.916
Fonds du rail	151.413.339	140.000.100	200.996.938	223.593.909	128.816.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121.694.389	10.000.000	10.000.000	81.684.526	50.009.863
Fonds pour la loi de garantie	175.655.756	1.000.000	41.755.564	68.169.442	149.241.878
Total	1.806.260.377	423.526.200	529.162.833	827.928.811	1.507.494.398

Différence entre recettes et dépenses: -298.765.978

Tableau 40. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2005

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2005</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2005</i>
Fonds pour les monuments historiques	6.272.740	10.000.000	10.000.000	14.370.500	1.902.240
Fonds pour la gestion de l'eau	115.463.316	10.000.000	10.000.000	35.000.000	90.463.316
Fonds d'équipement sportif national	30.706.434	23.500.000	23.500.000	30.652.000	23.554.434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	160.948.893	53.287.500	53.287.500	90.273.608	123.962.785
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66.311.375	6.500.000	6.500.000	11.897.281	60.914.094
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	280.205.990	37.000.000	37.000.000	121.000.000	196.205.990
Fonds d'investissements publics administratifs	201.676.067	10.000.000	10.000.000	112.559.352	99.116.715
Fonds d'investissements publics scolaires	255.211.558	45.000.000	45.000.000	83.800.956	216.410.602
Fonds des routes	62.629.916	10.000.000	110.000.000	80.141.204	92.488.712
Fonds du rail	128.816.368	102.000.000	260.333.000	171.800.000	217.349.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50.009.863	5.000.000	5.000.000	40.000.000	15.009.863
Fonds pour la loi de garantie	149.241.878	2.000.000	8.395.481	53.915.526	103.721.833
Total	1.507.494.398	314.287.500	579.015.981	845.410.427	1.241.099.952

Différence entre recettes et dépenses: -266.394.446

Tableau 41. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2006

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds pour les monuments historiques	1.902.240	10.000.000	10.000.000	11.900.000	2.240
Fonds pour la gestion de l'eau	90.463.316	15.000.000	15.000.000	50.000.000	55.463.316
Fonds d'équipement sportif national	23.554.434	23.500.000	23.500.000	34.605.067	12.449.367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	123.962.785	60.500.000	60.500.000	115.814.188	68.648.597
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60.914.094	6.500.000	6.500.000	24.916.399	42.497.695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	196.205.990	33.000.000	33.000.000	120.107.023	109.098.967
Fonds d'investissements publics administratifs	99.116.715	38.000.000	38.000.000	115.067.356	22.049.359
Fonds d'investissements publics scolaires	216.410.602	50.000.000	50.000.000	100.023.811	166.386.791
Fonds des routes	92.488.712	10.000.000	110.000.000	137.430.645	65.058.067
Fonds du rail	217.349.368	106.000.000	267.300.000	286.100.000	198.549.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15.009.863	5.000.000	5.000.000	15.000.000	5.009.863
Fonds pour la loi de garantie	103.721.833	7.000.000	13.555.368	54.187.176	63.090.025
Total	1.241.099.952	364.500.000	632.355.368	1.065.151.665	808.303.655

Différence entre recettes et dépenses: -432.796.297

Le total des avoirs se chiffrait à 1.806 millions d'euros au 1er janvier 2004. Il devrait atteindre 808 millions d'euros au 31 décembre 2006, soit une régression de 998 millions (55,25%).

Selon le projet de budget 2006, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 433 millions d'euros ou de 34,87% au courant de l'exercice 2006.

A noter que, sans les produits d'emprunt (exercices 2005 et 2006: deux emprunts pour un montant global de 200 millions chacun, répartis à part égale entre le Fonds des routes et le Fonds du rail), la capacité de financement des fonds d'investissement se trouverait réduite à 408 millions en fin d'exercice 2006.

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 (2005-2009) du projet de budget 2006 (volume II).

Il en résulte que les avoirs des douze principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2007 à 2009. En effet, le total des avoirs se chiffrerait à 354.345.646 euros au 31 décembre 2007 pour se retrouver à -56.128.208 euros au 31 décembre 2008. Dès lors, un besoin de financement des investissements devrait apparaître au cours de l'exercice 2008.

D'après les chiffres du plan quinquennal 2006, les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de -387.767.258 euros au 31 décembre 2009.

Tableau 42. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2007

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2007	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds pour les monuments historiques	2.240	10.000.000	10.000.000	2.240
Fonds pour la gestion de l'eau	55.463.316	35.000.000	75.000.000	15.463.316
Fonds d'équipement sportif national	12.449.367	30.000.000	30.000.000	12.449.367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	68.648.597	61.600.000	110.704.244	19.544.353
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	42.497.695	15.000.000	39.300.000	18.197.695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	109.098.967	35.000.000	86.795.218	57.303.749
Fonds d'investissements publics administratifs	22.049.359	43.000.000	113.308.183	-48.258.824
Fonds d'investissements publics scolaires	166.386.791	60.000.000	139.390.656	86.996.135
Fonds des routes	65.058.067	130.000.000	161.389.500	33.668.567
Fonds du rail	198.549.368	208.330.000	240.391.000	166.488.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	5.009.863	5.000.000	0	10.009.863
Fonds pour la loi de garantie	63.090.025	21.719.252	102.328.460	-17.519.183
Total	808.303.655	654.649.252	1.108.607.261	354.345.646

Différence entre recettes et dépenses: -453.958.009

Tableau 43. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2008	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	2.240	10.000.000	10.000.000	2.240
Fonds pour la gestion de l'eau	15.463.316	65.000.000	80.000.000	463.316
Fonds d'équipement sportif national	12.449.367	46.000.000	46.000.000	12.449.367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	19.544.353	64.350.000	91.285.398	-7.391.045
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	18.197.695	20.000.000	37.650.000	547.695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	57.303.749	41.600.000	85.289.160	13.614.589
Fonds d'investissements publics administratifs	-48.258.824	60.000.000	130.651.190	-118.910.014
Fonds d'investissements publics scolaires	86.996.135	70.000.000	177.241.704	-20.245.569

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2008</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2008</i>
Fonds des routes	33.668.567	160.000.000	176.581.275	17.087.292
Fonds du rail	166.488.368	227.356.000	285.066.000	108.778.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.009.863	5.000.000	0	15.009.863
Fonds pour la loi de garantie	-17.519.183	26.887.234	86.902.361	-77.534.310
Total	354.345.646	796.193.234	1.206.667.088	-56.128.208

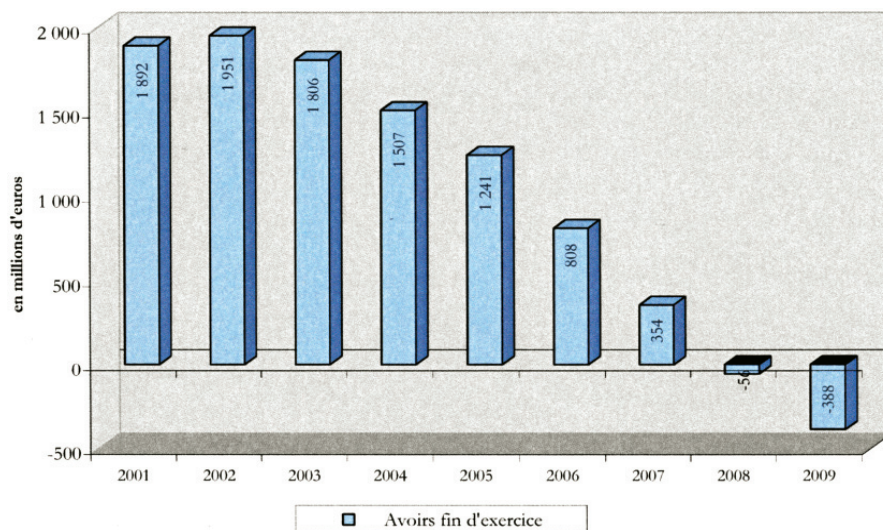
Différence entre recettes et dépenses: -410.473.854

*Tableau 44. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2009*

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2009</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2009</i>
Fonds pour les monuments historiques	2.240	10.000.000	10.000.000	2.240
Fonds pour la gestion de l'eau	463.316	80.000.000	85.000.000	-4.536.684
Fonds d'équipement sportif national	12.449.367	59.000.000	59.000.000	12.449.367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	-7.391.045	75.000.000	81.268.423	-13.659.468
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	547.695	20.000.000	29.718.000	-9.170.305
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	13.614.589	43.264.000	80.750.083	-23.871.494
Fonds d'investissements publics administratifs	-118.910.014	60.000.000	125.199.519	-184.109.533
Fonds d'investissements publics scolaires	-20.245.569	70.000.000	192.103.757	-142.349.326
Fonds des routes	17.087.292	180.000.000	162.608.783	34.478.509
Fonds du rail	108.778.368	248.184.000	296.303.000	60.659.368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15.009.863	5.000.000	0	20.009.863
Fonds pour la loi de garantie	-77.534.310	27.059.414	87.194.899	-137.669.795
Total	-56.128.208	877.507.414	1.209.146.464	-387.767.258

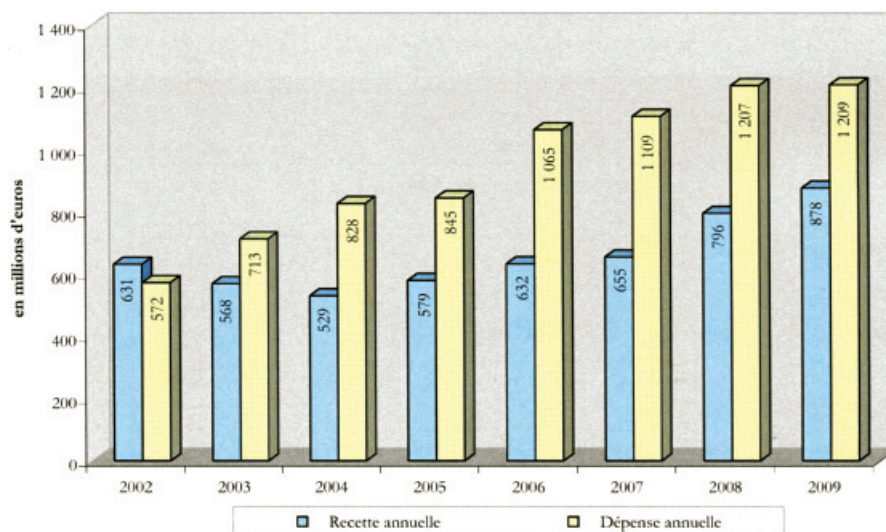
Différence entre recettes et dépenses: -331.639.050

Graphique 25. Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Il échet de constater que les fonds d'investissement connaissent une évolution semblable à l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat. En effet, les dépenses d'investissement sont en augmentation et excèdent depuis 2003 les alimentations financières.

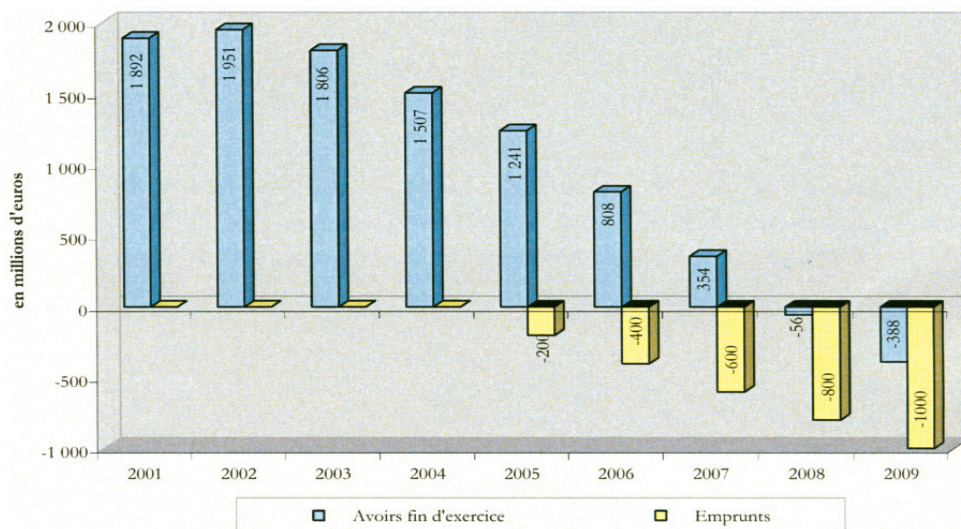
Graphique 26. Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement



Les avoirs de sept fonds d'investissement afficheront un solde négatif à la date du 31 décembre 2009. Dès lors ces fonds devraient être dotés de façon à respecter les dispositions du point b) de l'article 76 de loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le programme pluriannuel table sur des produits d'emprunt de l'ordre de 1 milliard d'euros entre 2005 et 2009, répartis à charge égale entre le Fonds du rail et le Fonds des routes. En faisant abstraction de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au courant de l'année 2007 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2009, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de -1.387.767.258 euros.

Graphique 27. Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement y compris les emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes



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

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 15 novembre 2005

La Cour des comptes,

Le Greffier,
Marco STEVENAZZI

Le Président,
Marc GENGLER

