

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CC/pk

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 15 novembre 2011

ORDRE DU JOUR :

6350 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

- Rapporteur: Monsieur Gilles Roth

- de 9.00 à 9.45 heures

Echange de vues avec Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration

- à partir de 9.45 heures

Présentation de l'avis de la Cour des comptes

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz

Mme Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration
M. Pierre Jaeger, du Ministère de la Famille et de l'Intégration

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, de la Cour des comptes

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusé : M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Roger Negri, Vice-Président de la commission

*

6350 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

Echange de vues avec Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration

Le projet de budget 2012 du département de la Famille et de l'Intégration est détaillé à la page 58* du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 (volume 1). Le total général s'élève à 1.846.MEUR (en comparaison avec le total de 1.819 MEUR d'après le budget voté 2011).

Madame la Ministre souligne que le projet de budget 2012 du département de la Famille et de l'Intégration est caractérisé par une augmentation générale modérée de près de 1,5%. Cette progression modérée s'explique, d'une part, par la volonté de maîtriser les dépenses. D'autre part, la mise en œuvre des dispositions de la loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures a permis à l'Etat de réaliser des économies d'environ 100 MEUR (cf. Annexe 1).

Lors de l'élaboration du projet de budget, l'accent a été mis tant sur la mise en place définitive et l'extension des nouvelles mesures en matière d'encadrement des enfants et des jeunes, que, suite à l'introduction de la nouvelle législation, sur le réagencement des crédits relatifs à la solidarité / aux nouveaux offices sociaux.

Des crédits nécessaires pour assurer la participation de l'Etat aux coûts de 26 postes supplémentaires ont pu être mis à disposition, dont 7 postes dans le domaine du handicap, 3 postes pour le Refuge pour Mineurs, 4,5 postes pour les Maisons de Jeunes et 0,5 poste pour l'Agence du bénévolat.

Le développement des nouvelles mesures en matière d'encadrement de l'enfance et le fort déploiement des infrastructures et services « éducation et accueil pour enfants », fait évoluer les crédits en conséquence.

Ainsi la participation de l'Etat en matière de chèques service accueil augmente de 71,43%, soit de 20 MEUR. Parallèlement les crédits concernant les frais de fonctionnement des structures d'éducation et d'accueil évoluent de quelques 39 MEUR.

Madame la Ministre indique qu'il a été soigneusement veillé à inscrire les fonds nécessaires à l'organisation et à l'extension des diverses mesures d'encadrement des enfants. Pour les détails concernant l'accueil socio-éducatif des enfants il est prié de se référer à l'annexe 2. Au total, la participation de l'Etat aux frais de garde d'enfants atteindra donc en 2012 le montant de 198,5 MEUR.

Dans le même contexte il y a lieu de relever l'augmentation importante entre 2011 et 2012 des moyens financiers de l'Office National de l'Enfance (ONE) créé par la loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Suite à l'adoption du règlement grand-ducal du 17 août 2011 précisant le financement des mesures d'aide sociale à l'enfance et à la famille et arrêtant les valeurs des différents forfaits à payer aux prestataires des mesures d'aide, l'ONE pourra devenir pleinement opérationnel. Par rapport au budget de 2011 les moyens supplémentaires prévus au projet de budget pour 2012 s'élèvent à 5,7 MEUR ou à 9,8%. Les moyens financiers sont ainsi passés de 50 MEUR en 2010 à 68 MEUR pour 2012. Cette progression s'explique par la mise en place du personnel nécessaire ainsi que l'existence de nouveaux projets (dont notamment un internat renforcé à Erpeldange et un internat thérapeutique géré par la Croix Rouge).

Les dépenses relatives au revenu minimum garanti (RMG) affichent une croissance considérable qui s'explique essentiellement par la hausse du nombre de bénéficiaires (cf.

Annexe 3). D'après le projet de budget 2012, le nombre de bénéficiaires devrait dépasser le cap des 10.000, et la dépense budgétaire devrait s'élever à 146 MEUR.

L'évolution de l'allocation de chauffage devenue l'allocation de vie chère (cf. Annexe 4) est similaire à celle du RMG, en ce que le nombre de bénéficiaires augmente constamment. Le projet de budget 2012 table sur 20.000 bénéficiaires engendrant une dépense de 35 MEUR.

Enfin, dans le domaine de la politique en faveur de la jeunesse deux nouvelles initiatives ont trouvé leur répercussion dans le projet de budget 2012.

A l'instar de ce qui est prévu dans les domaines du sport ou de la musique, certains frais d'assurance pourront désormais être remboursés aux assurances des organisations de jeunesse bénévoles.

Dans le même ordre d'idées le ministère a prévu un crédit de 75.000 EUR permettant une prise en charge sous forme de remboursement des frais de formation aux jeunes ayant terminé leur formation d'animateur ou d'aide animateur et ayant fait preuve d'un engagement bénévole d'une année au moins.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir les points suivants :

- Madame la Ministre s'attend à ce que la participation de l'Etat aux frais de garde d'enfants continue d'augmenter. A moyen ou long terme, vraisemblablement la très grande majorité des enfants profitera des structures d'accueil. Le fait qu'actuellement seule une partie de la population éligible utilise le dispositif s'explique par l'absence d'offre dans certaines communes du pays.
- Pour la catégorie des 12-18 ans, le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle étudie actuellement la mise en place de structures d'encadrement dans les écoles. Une autre piste étudiée est le changement des horaires des Maisons pour Jeunes et le développement d'une offre, notamment les mardis et jeudis après-midi.
- En ce qui concerne les démarches de la Commission européenne en relation avec la loi précitée du 26 juillet 2010, le dossier est pendant. Suite au dépôt de plusieurs plaintes, et à des échanges de courriers entre le Directeur général de la DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances et le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la Commission européenne a envoyé une lettre de mise en demeure aux autorités luxembourgeoises, en date du 6 avril 2011. M. le Ministre y a répondu le 26 mai 2011 en exposant une nouvelle fois la position luxembourgeoise. Ce courrier est resté sans réponse jusqu'à ce jour.
- Le fonds pour les investissements socio-familiaux prévoit dans son programme de dépenses pour l'exercice 2012 30,8 MEUR pour la construction, l'extension, la modernisation, l'aménagement, l'équipement, les études, les analyses et les plans dans l'intérêt des maisons relais. A titre de comparaison, cette dépense était chiffrée à 17 MEUR pour 2010 et à 30,3 MEUR pour 2011.
Les cartes géographiques annexées (cf. Annexe 5) indiquent la localisation, le nombre de places et le type de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants.

Présentation de l'avis de la Cour des comptes

Le Président de la Cour des comptes, Monsieur Marc Gengler présente l'avis de la Cour des comptes relatif au projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, pour les détails duquel il est prié de se référer au document annexé (cf. Annexe 6).

La Cour des comptes rappelle l'annonce faite par le Gouvernement dans le programme national de réforme et la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance d'effectuer en 2012 une revue à mi-parcours de la politique budgétaire consistant en une évaluation des progrès réalisés et, en cas de besoin, en la spécification de mesures de consolidation budgétaires additionnelles pour réaliser l'objectif d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2014, revêt une importance particulière. D'après la Cour, il serait souhaitable, lors de cette revue, de faire également le point sur l'état d'avancement des réformes structurelles nécessaires pour maintenir les finances publiques en équilibre à moyen et à long terme.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir le point suivant :

Au 30 septembre 2011, l'encours de la garantie accordée au groupe Dexia s'est élevé à 877,92 millions d'euros. Il convient d'y ajouter le montant de la garantie qui fait l'objet de l'amendement gouvernemental du 11 novembre 2011 (cf. doc. parl. n°6350²) de 2.700 MEUR, ce qui porte le montant total à environ 3.500 MEUR (hors les garanties octroyées au FESF).

Luxembourg, le 16 novembre 2011

La secrétaire,
Carole Closener

Le Vice-Président,
Roger Negri

Annexes :

Annexe 1 : Tableau CNPF

Annexe 2 : Note concernant le projet de budget 2012 (1. Accueil socio-éducatif des enfants)

Annexe 3 : Evolution revenu minimum garanti

Annexe 4 : Evolution allocation de chauffage 2000-2008 / AVC 2009-2012

Annexe 5 : Cartes géographiques « Structures d'accueil socio-éducatif pour enfants »

Annexe 6 : Avis de la Cour des comptes relatif au projet de loi 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012

CNPF	Allocations familiales normales 615600	majorations 615601	handicap. 615602	rentrée scol. 615603	sous-total	alloc.éduc. 615610	Congé parental 6156110	maternité 615510	naissances 615500/01/02	boni enfant 615620	sous-total	total général
Dépense totale 2010	651 321 924,84	73 501 613,71	6 281 706,54	35 605 330,19	766 710 575,28	71 994 369,11	64 732 886,62	3 989 778,99	11 233 981,99	223 263 279,84	375 214 296,55	1 141 924 871,83
Dépense au 31.10.2011	516 574 028,40	53 996 474,68	5 253 668,05	33 844 914,42	609 669 085,55	60 843 392,14	54 077 501,79	3 125 181,12	9 082 764,33	178 477 821,78	305 606 661,16	915 275 746,71

Annexe 1.

Note concernant le projet de budget 2012

1) Accueil socio-éducatif des enfants

Le nombre de crèches, de foyers de jour et d'assistants parentaux n'a cessé de croître au cours des dernières années. Ainsi, le nombre de places dans les crèches, maisons relais et foyers de jour est passé de 7.712 en 2004 à 32.342 en 2010 ce qui correspond à une relation « offre – population totale de 0 à 12 ans » de 41,8 %. En 2010, le ministère a délivré 247 agréments pour crèches, foyers de jour ou garderies, 114 agréments pour maisons relais comprenant 305 antennes. En plus, le ministère a dénombré 464 assistants parentaux agréés pour un total de 2.138 enfants. Le nombre d'organismes agréés et le nombre de places d'accueil ne cessent d'augmenter depuis.

Une grande partie de la population éligible a adhéré au Chèque-Service Accueil (CSA). En additionnant le nombre de décomptes de décembre 2010 et le nombre d'enfants bénéficiant du Chèque-Service Accueil dans le cadre de l'enseignement musical et du mouvement sportif, on peut donc estimer qu'environ 35.100 enfants bénéficient effectivement du CSA en 2010. 65,54 % des enfants détenteurs d'une carte CSA utilise réellement le dispositif. Par comparaison à la population totale éligible, ce taux se chiffre à 45,4 %. En 2010, la ministre a reconnu 760 structures différentes comme prestataire du chèque-service accueil. 100 % des structures conventionnées, 96,8 % des crèches commerciales et 91,35 % des assistants parentaux participent au chèque-service accueil.

Développement du Chèque-Service Accueil

	Juin 2009	Juin 2010	Juin 2011
Nombre total d'heures facturées dans le secteur conventionné	1.099.705	1.129.889	1.216.470
Nombre total de repas facturés dans le secteur conventionné	234.271	241.675	259.547
Nombre total d'heures facturées dans le secteur non conventionné	554.673	722.790	1.084.232

Nombre total de repas facturés dans le secteur non conventionné	57.440	64.552	83.980
---	--------	--------	--------

Après l'extension quantitative considérable il faudra investir dans la qualité de l'offre. Les efforts pour développer les services d'accueil socio-éducatif des enfants et surtout de la petite enfance visaient à permettre aux parents, et aux mères en particulier, de s'insérer sur le marché du travail et de mieux concilier leur vie familiale avec la vie professionnelle. Il y a urgence maintenant à garantir une haute qualité de l'accueil et à répondre aux besoins des enfants. Cette priorité est devenue une priorité de l'Union Européenne. Les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance permettent une détection précoce des difficultés d'apprentissage et, partant, une intervention plus en amont; ils peuvent aider à repérer les enfants présentant des besoins particuliers et, le cas échéant, faciliter leur intégration dans les écoles ordinaires. De bonnes structures d'accueil et d'éducation sont aussi particulièrement salutaires pour les enfants de milieux défavorisés, notamment ceux issus de l'immigration ou de familles à faibles revenus.

Le développement de la qualité requiert une priorité en vue du nombre croissant d'enfants dans les structures d'accueil et maisons relais. Afin de reconnaître le secteur de l'accueil socio-éducatif des enfants comme un secteur éducatif spécifique, les lois respectivement des règlements grand-ducaux ainsi qu'un cadre national de l'éducation non-formelle sont élaborés.

L'augmentation budgétaire du budget 2012 par rapport au budget 2011 est principalement due :

- à l'extension quantitative considérable des services d'éducation et d'accueil
- à l'augmentation croissante des bénéficiaires du Chèque-Service Accueil
- au développement d'outils d'assurance qualité

EVOLUTION BUDGET

Frais de garde d'enfants	2010	2011	2012	
Foyers de jour conventionnés	27 040 254,84	27 090 989		
Garderies conventionnées	187 289,12	200 000	45 110 357	2)
Enfants à besoins spéciaux f-j conventionnés	552 400,00	552 000		
Maison Relais asbl	11 678 325,00	11 764 087		
Maison Relais communales	62 552 085,00	71 178 064 1)		
Crèche communale	905 896,04	1 166 080	99 369 861	3)
Enfants à besoins spéciaux crèche communale	75 000,00	51 000		
accompagnement aux structures (EFJ & Agence Daageselteren) 12.1.33.037			2 522 213	
Garderies non-conventionnées	21 000	17 000	15 000	
Chèque service dans internats, animation sportive, services de vacances	1 260 000	1 130 000	1 135 000	
Chèque service dans le cadre de l'enseignement musical	500 000	700 000	500 000	
Chèque service dans le cadre de structures d'accueil privées	30 034 912	49 115 000	48 000 000	
Frais de formation et d'information dans le cadre du chèque service	250 000	225 000	240 000	
Frais de l'opérateur du chèque service (SiGi)	1 380 000	1 380 000	1 380 000	
Frais de formation assistance parentale	94 000	82 000	82 000	
développement qualité dans maisons relais	92 000	105 000	187 000	
TOTAL	136 623 162,00	164 756 220,00	198 541 431,00	

1) dépassement à prévoir (inclus) 4 567 000€

2) Articles budgétaires regroupés pour 2013 (asbl)

3) Articles budgétaires regroupés pour 2013 (communes)

Evolution revenu minimum garanti

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (*)	2012 (*)
bénéficiaires au 31.12.	6 931	7 355	7 427	7 455	7 606	7 841	8 744	9 326	10 016
Variation		6,12%	0,98%	0,38%	2,03%	3,09%	11,52%	6,66%	7,40%
Recettes	7 237 370	8 927 765	15 953 953	18 070 019	16 915 194	17 256 934	20 330 214	19 500 000	19 500 000
Dépense budgétaire	88 729 571	94 591 310	88 723 747	92 205 841	92 199 495	105 659 610	116 953 336	130 348 523	146 319 786

(*) estimations actualisées

Annexe 3

Evolution allocation de chauffage 2000 - 2008 / AVC 2009 - 2012

	nombre de bénéficiaires	augment./ diminution	décompte	augment./ diminution	Modifications législation
2004	5 297	12,25%	2 850 436,05	4,39%	
2005	7 751	46,33%	5 720 889,66	100,70%	Augmentation 50%
2006	9 431	21,67%	7 642 577,22	33,59%	
2007	9 495	0,68%	7 678 372,96	0,47%	
2008	13 904	46,43%	12 031 140,14	56,69%	Augmentation 10%
2009	17 040	22,55%	29 078 601,18	141,69%	Augmentation 100%
2010	18 759	10,09%	32 936 912,84	13,27%	
2011	18 840	0,43%	33 580 940,00	1,96%	
2012	20 097	6,67%	35 707 324,00	6,33%	

Remarque relative à l'exercice 2002: Le gouvernement a renouvelé, en date du 25 janvier 2002, le règlement relatif à l'attribution de l'allocation de chauffage en abolissant le principe d'attribution par saison hivernale pour passer au paiement par exercice budgétaire.

Remarque relative à l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'exercice 2009:

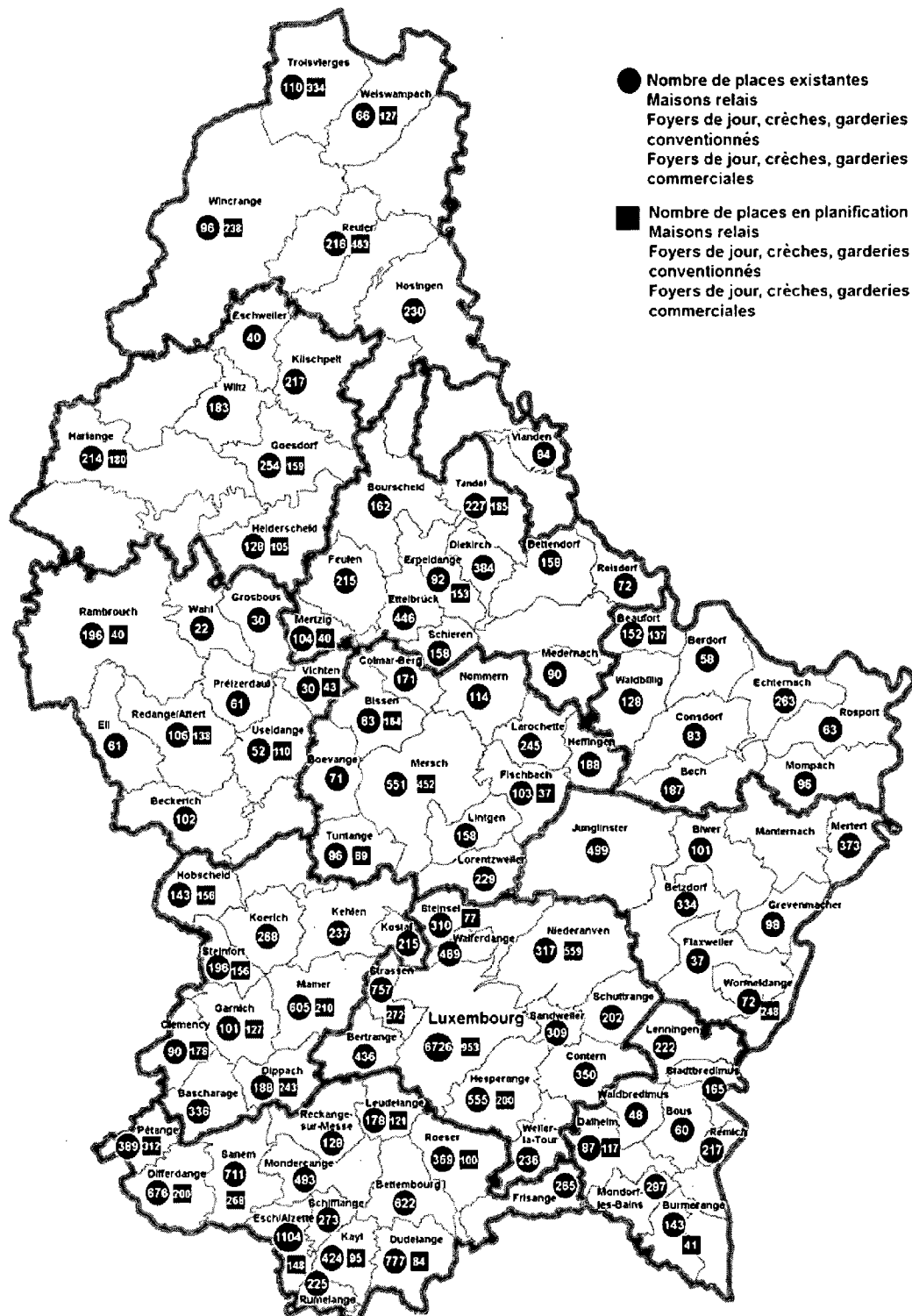
L'augmentation de 22,55 % au niveau des bénéficiaires est due, à l'instar du revenu minimum garanti, à la situation économique actuelle qui provoque des pertes de revenu substantielles pour une partie de la population. On constate un accroissement considérable du nombre de demandes, qui s'élève pour l'exercice 2009 à ± 20.112 (2008 : 16.402).

Remarque relative à l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'exercice 2010:

L'augmentation de 10,09 % suit la même logique que pour l'exercice 2009. Le nombre de demandes était de 22.422.

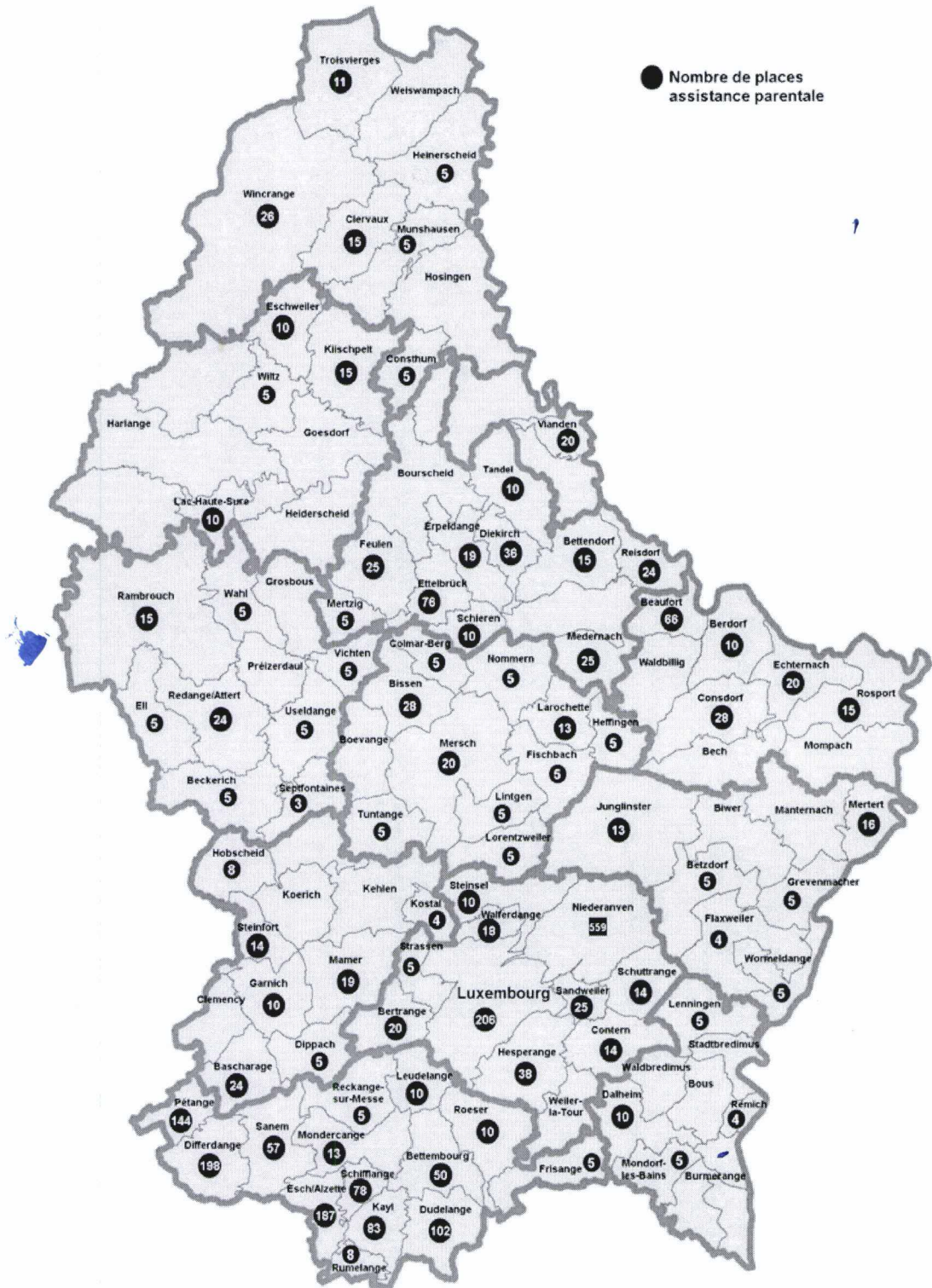
Structures d'accueil socio-éducatif pour enfants

Maison relais, foyers de jour, crèches, garderies



Structures d'accueil socio-éducatif pour enfants

Assistance parentale



Avis

sur le projet de loi 6350 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Les prévisions économiques.....	7
2.1 Le contexte international et européen.....	7
2.2 Les prévisions économiques pour le Luxembourg.....	9
2.3 De la dérégulation financière vers la crise actuelle	10
2.4 Les stratégies de sortie de crise pour la zone Euro	12
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	15
3.1 Compte général 2010, budget 2011 et projet de budget 2012	15
3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat	17
3.3 Les passifs financiers de l'Etat	21
3.4 Les actifs financiers de l'Etat	29
3.5 Les garanties accordées par l'Etat	38
3.6 Conclusions.....	41
4. Commentaire du budget des recettes	43
4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95	43
4.2 L'évolution des recettes budgétaires.....	45
4.3 Estimations effectuées par la Cour	55
4.4 Conclusions.....	72
5. Commentaire du budget des dépenses	73
5.1 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public.....	73
5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique.....	79
5.3 Les finances communales	82
5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	102
6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat	119
6.1 La situation financière des fonds spéciaux	119
6.2 Les dépenses d'investissement	124



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 6 octobre 2011. 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.

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 2012 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat.

Si la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014, présentée fin avril, prévoyait encore un déficit de l'administration publique de l'ordre de 1,5 % du PIB pour 2012, ce chiffre a été révisé à la baisse pour se situer à 0,7 %. Le Conseil européen, dans sa recommandation à l'adresse du Luxembourg en date du 12 juillet, avait déjà tablé sur un déficit moindre de l'ordre de 1,1 %. Il avait également noté que « les finances publiques luxembourgeoises pourraient profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son objectif à moyen terme (excédent structurel de 0,5 % du PIB) dès 2012. Cela procurerait au Luxembourg une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux. ». Depuis lors, le scénario macroéconomique sur lequel se sont fondées ces projections budgétaires, s'est détérioré, la croissance du PIB pour 2012 étant seulement évaluée à 2% pour l'établissement du projet de budget. Récemment, cet indicateur a encore été revu à la baisse par le STATEC. Une autre raison expliquant pourquoi l'objectif à moyen terme ne peut pas être atteint dès l'année prochaine, tient au fait que les dépenses de l'administration centrale augmentent plus vite que les recettes. Ainsi la croissance des dépenses dépasse de 1,2 % celle des recettes. S'il est compréhensible que les Etats de la zone euro qui sont moins touchés par la crise, soutiennent la conjoncture économique en maintenant les dépenses d'investissement à un niveau élevé, il n'en reste pas moins que les grandes incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale et européenne en particulier devraient inciter le Gouvernement à repenser toutes les dépenses, les dépenses d'investissement incluses. Une politique budgétaire guidée par la prudence est de mise en ces temps difficiles.

En effet, quelque soit le scénario choisi pour résoudre la crise de la dette souveraine en Europe, le budget de l'Etat s'en trouvera affecté même s'il est à ce stade encore impossible d'en connaître l'ordre de grandeur. Cette crise touche également le secteur financier à peine rétabli du choc de 2008 dont les répercussions sur l'économie luxembourgeoise avec les banques comme principaux

acteurs pourraient être importantes. La récente intervention de l'Etat pour sauver un groupe bancaire en apportant une garantie de 2,7 milliards d'euros portant sur des actifs à risques en est la meilleure preuve.

Il en résulte que la dette publique pourrait augmenter de manière significative dans les prochaines années d'autant plus qu' Eurostat a décidé en date du 27 janvier 2011 que les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière devaient être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée.

Dans ce contexte, la Cour rappelle qu'il est écrit dans le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 -Semestre européen - avril 2011-, que « finalement, le Gouvernement est soucieux d'éviter une augmentation substantielle de la dette publique et des charges y afférentes. En effet, la crise de la dette souveraine en Europe met en exergue l'importance de la rectitude budgétaire, tandis qu'une trop forte augmentation de la dette publique et des intérêts à payer pour assurer son service rétrécit les marges de manœuvre budgétaires. »

De ce qui précède, l'annonce faite par le Gouvernement dans le programme national de réforme et la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance d'effectuer en 2012 une revue à mi-parcours de la politique budgétaire consistant en une évaluation des progrès réalisés et, en cas de besoin, en la spécification de mesures de consolidation budgétaires additionnelles pour réaliser l'objectif d'un retour à l'équilibre budgétaire en 2014, revêt une importance particulière. Il serait souhaitable que lors de cette revue, qui selon la Cour devrait faire l'objet d'un large débat, soit également fait le point sur l'état d'avancement des réformes structurelles nécessaires pour maintenir les finances publiques en équilibre à moyen et long terme.

2. Les prévisions économiques

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions économiques telles que présentées par les organismes internationaux et nationaux compétents en la matière. Il s'agit en outre de mettre en avant les facteurs qui marqueront l'économie mondiale.

A cet égard, la Cour entend également revenir sur les causes et esquisser les stratégies de sorties qui ont été à l'origine de la crise économique et financière.

2.1 Le contexte international et européen

Selon les dernières prévisions du FMI, les signes d'une croissance économique au ralenti se concrétisent de plus en plus. Après une reprise conjoncturelle dynamique en 2010 (progression du PIB de 5,1%), le FMI prévoit une croissance mondiale de 4% en 2011 et 2012 (en baisse de 0,3% pour 2011 et 0,5% pour 2012 par rapport aux prévisions de juin).

Il importe toutefois de nuancer cette prévision alors que la situation diverge suivant les régions à travers le monde. La croissance du PIB est largement portée par les pays émergents, basée sur une consommation vigoureuse et liée à une croissance de l'emploi et des revenus. Par contre, l'Europe et les Etats-Unis devraient connaître une croissance très modérée. La progression du PIB dans la zone euro devrait être de 1,6% en 2011 et de 1,1% en 2012 et aux Etats-Unis de 1,5% en 2011 et de 1,8% en 2012.

Les phénomènes ayant influencé l'économie mondiale en 2011 sont notamment le tremblement de terre et le tsunami au Japon, les mouvements politiques dans certains pays producteurs de pétrole ainsi que la crise de la dette souveraine au sein de la zone euro.

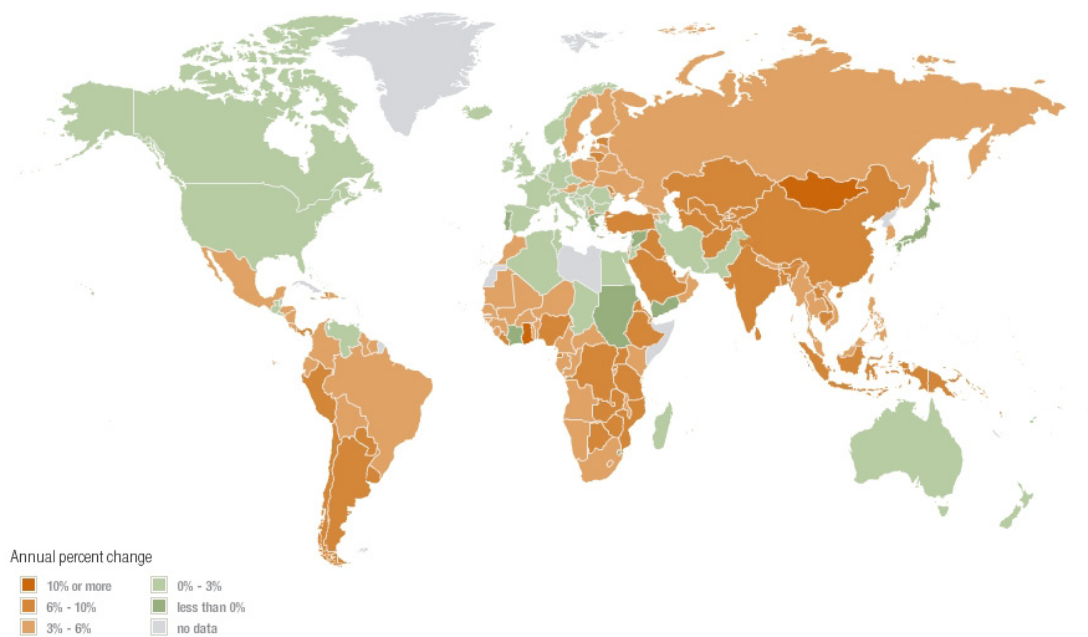
Le FMI a déclaré que « l'économie mondiale se trouve dans une nouvelle phase périlleuse. L'activité mondiale a fléchi et est devenue plus inégale, la confiance s'est effondrée depuis peu et les risques de dégradation de la situation augmentent ».

La situation de l'économie mondiale peut être illustrée par les graphiques suivants présentant les croissances régionales projetées des PIB pour les années 2011 et 2012 (selon le FMI).

Graphique 1 : Croissance du PIB en volume 2011**IMF Data Mapper®**

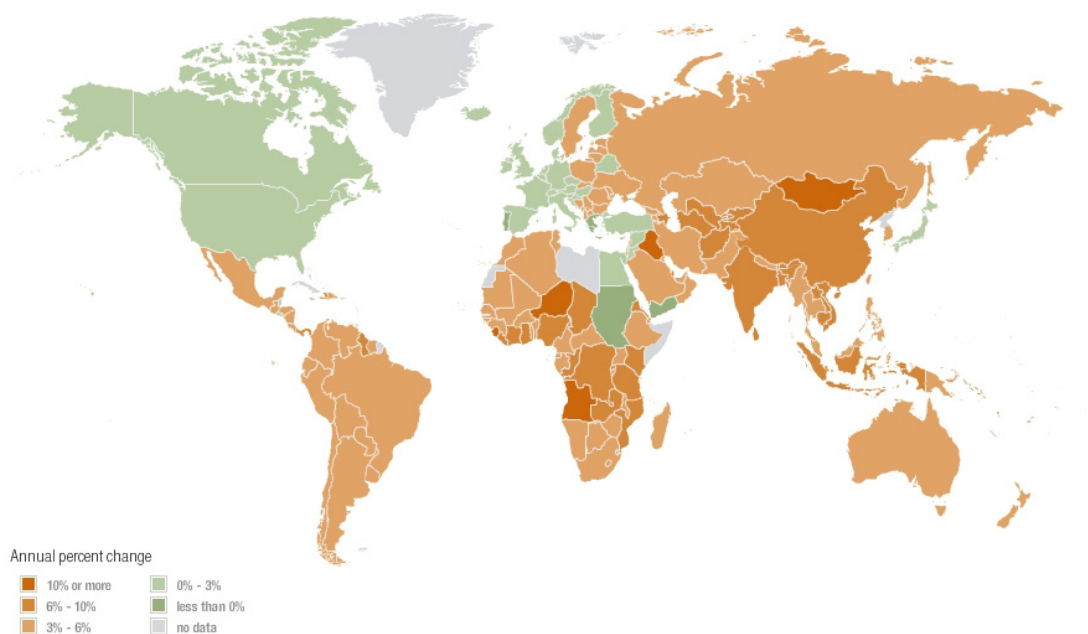
Real GDP growth (2011)

Source: World Economic Outlook (September 2011)

**Graphique 2 : Croissance du PIB en volume 2012****IMF Data Mapper®**

Real GDP growth (2012)

Source: World Economic Outlook (September 2011)



Selon le FMI, deux facteurs plombent essentiellement la croissance économique pour les années à venir.

D'une part, la demande privée dans les pays avancés ne parvient pas à prendre la relève des plans de relance publics. Les commandes industrielles en Allemagne, moteur de la croissance européenne, sont en baisse et indiquent un nouveau ralentissement du commerce extérieur. La consommation des ménages reste modérée à cause du niveau élevé de chômage et de la faiblesse des revenus.

D'autre part, les turbulences sur les marchés financiers se poursuivent. Les incertitudes quant à la soutenabilité des dettes publiques de certains pays de l'Europe et des Etats-Unis font naître des inquiétudes quant à la solvabilité des banques détentrices des obligations souveraines. Surtout en Europe, la crise de la dette souveraine risque de se transformer en crise bancaire, suite à une pénurie des liquidités engendrée par un blocage des transactions interbancaires.

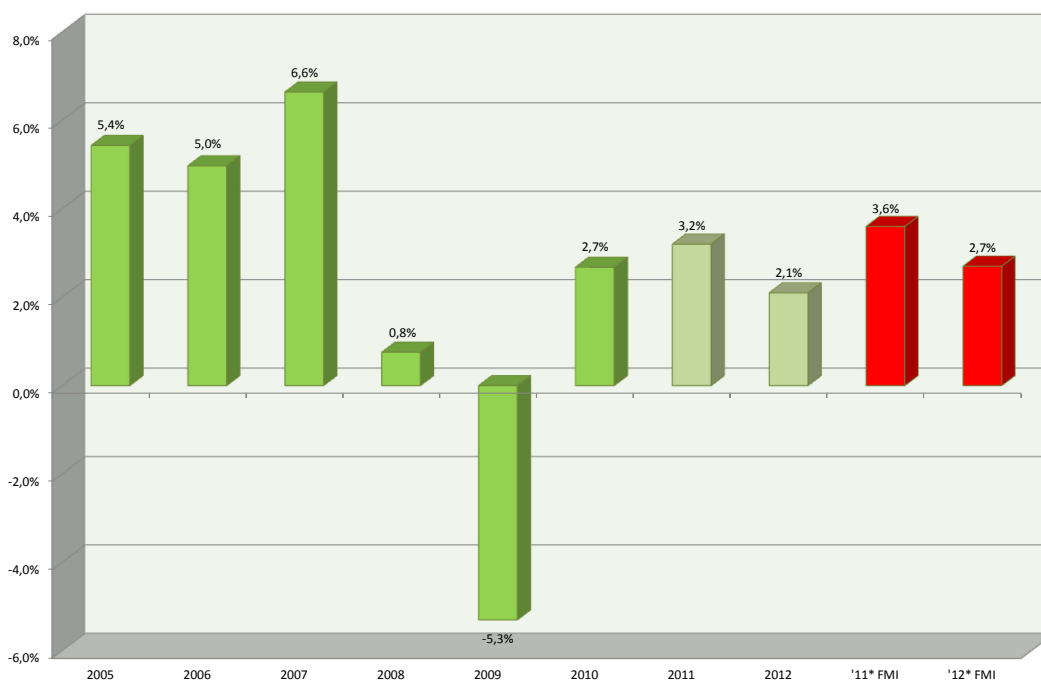
Par ailleurs, il échet de souligner que, selon le FMI, le chômage va rester élevé en 2012 avec un taux projeté à 9,9% en zone euro et à 9% aux Etats-Unis. La consommation des ménages sera modeste à cause de l'évolution lente du niveau des salaires.

2.2 Les prévisions économiques pour le Luxembourg

Les incertitudes entourant les perspectives économiques ont évidemment des répercussions sur le plan national. Ainsi, le Statec a révisé à la baisse son hypothèse initiale d'une croissance du PIB en volume de 4% pour 2011 et de 3,8% pour 2012. Selon le projet de budget de l'Etat, le Statec ne prévoit plus qu'une croissance de 3,2% pour 2011 et de 2,1% pour l'année 2012. Lors d'une réunion de la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés en date du 18 octobre 2011, les représentants du STATEC ont annoncé une nouvelle révision des prévisions. Actuellement, ils situent la croissance économique pour 2012 dans une fourchette de 1 à 2% du PIB. Faute d'indicateurs encore suffisamment fiables, le STATEC attendra pour se prononcer sur le taux exact de progression du PIB dans sa note de conjoncture du 24 novembre 2011.

Les dernières prévisions du FMI datent de septembre et prévoient une croissance du PIB de 3,6% en 2011 et de 2,7% en 2012.

Le graphique suivant reprend les scénarios établis par les organismes susmentionnés.

Graphique 3 : Evolution de la croissance économique

Source chiffres: STATEC (octobre 2011), projet de budget 2012, *FMI (septembre 2011); graphique: Cour des comptes

Sur base des perspectives de croissance modérée, les pronostics concernant le marché du travail indiquent que le niveau élevé du taux de chômage devrait persister. Après une légère baisse en début d'année, les derniers chiffres du STATEC indiquent que le taux de chômage s'est établi à 6,1% au mois de juillet 2011, soit le même niveau qu'il y a une année. Le taux de chômage annuel devrait s'établir à 6% en 2011.

2.3 De la dérégulation financière vers la crise actuelle

Alors que la crise des « subprime » avait touché les Etats-Unis dès l'année 2007, ce n'est que dans le dernier trimestre 2008 que la crise financière a eu un véritable impact en Europe. Dans son avis portant sur le budget de l'Etat de 2009, la Cour avait noté que « l'impact de la crise des « subprime » avait causé, jusqu'à récente date, des dégâts limités sur le continent européen (ex. la nationalisation de la banque britannique Northern Rock en date du 17 février 2008). Il a été généralement estimé que les banques européennes étaient plus saines que leurs consœurs américaines. Or, en déans un mois, un véritable tsunami s'est abattu sur les places financières de l'Europe. Le tout s'est accéléré avec la mise en faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers en date du 15 septembre 2008 » (page 7).

Dans ce qui suit, la Cour entend mettre en évidence que les crises, qui se sont multipliées depuis 2007, ne sont pas le fruit du hasard, mais le résultat d'une politique de dérégulation des marchés financiers qui a commencé aux Etats-Unis à partir des années 80.

Cette dérégulation a abouti à un gonflement sans précédent du crédit privé, étant à l'origine de la crise financière et, par la suite, de la crise de la dette souveraine.

Le krach de 1929 avait mis en évidence les abus et les déficiences du système financier des États-Unis pendant les années vingt. L'administration Roosevelt a mis en place une série de mesures de régulation du système financier. Ainsi la loi Glass-Steagall de 1933 a-t-elle limité la liberté d'action des banques en séparant les banques commerciales (ou de dépôt) des banques d'investissement. Cette loi a également fixé des limites pour les taux d'intérêt et donné naissance à la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), entité chargée de protéger les épargnants. C'est également pendant cette période qu'ont été créées la Security Exchange Commission (SEC) et la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), entités responsables de superviser respectivement le marché des valeurs et celui des contrats à terme.

Cet ensemble de lois et d'institutions a, pendant plus de 50 ans, aidé à protéger l'économie américaine des crises financières. Néanmoins, la mise en place d'une politique néolibérale dans les années 1980 a changé radicalement la donne. Avec l'arrivée de Ronald Reagan à la Maison Blanche en 1981 a commencé un démantèlement systématique des réglementations établies, processus visant à faciliter l'expansion des activités du système financier.

Le processus de dérèglementation financière a continué sous la présidence Clinton avec l'abrogation de la loi Glass-Steagall qui a permis la fusion des activités bancaires commerciales, boursières et d'assurances. A également été limitée la capacité de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) de réguler le marché naissant des produits financiers dérivés avec l'argument que ces régulations auraient empêché le développement de l'innovation financière.

La reprise de l'économie nord-américaine suite à la récession du début des années 2000 a été possible grâce à la réactivation du crédit privé due à une baisse des taux d'intérêt décidée par la Federal Reserve (Fed), de l'élimination des restrictions limitant le recours à l'effet de levier financier et de l'apparition de méga-conglomérats financiers capables d'intégrer les activités de crédit commercial, d'investissement et de création de produits dérivés.

Dans un contexte caractérisé par l'absence de contrôles, l'interaction de ces trois éléments a donné naissance à une gigantesque bulle spéculative dans l'immobilier au cours de la dernière décennie.

La raison pour laquelle les entités financières ont pu étendre ainsi leurs activités de crédit réside dans le changement du modèle traditionnel de financement bancaire. Avant le développement du marché des produits dérivés, les banques accordaient des crédits immobiliers dont le rendement dépendait du remboursement total de ces crédits tout au long d'une période de temps donnée. Ils avaient donc un intérêt direct de s'assurer de la solvabilité de l'emprunteur. Après l'abrogation du Glass-Steagall Act s'est mis en place un modèle de création et de vente de produits dérivés, dans lequel cet incitant disparaît. Avec l'apparition des produits dérivés, ces crédits ont été intégrés dans des paquets appelés CDO (Collateralized Debt Obligations), vendus avec commission à d'autres investisseurs. Il s'en suit que si les crédits ne sont plus remboursés, les pertes ne seront pas assumées par la banque émettrice mais par les investisseurs ayant acquis les CDO.

En 2006, la crise a notamment éclaté par le relèvement des taux d'intérêts sur les crédits immobiliers mettant bon nombre de foyers américains dans l'impossibilité de rembourser leur prêt. Ceci a entraîné une chute des prix immobiliers et, à mesure qu'augmentait le nombre de familles en défaut de paiement, la demande pour les CDO diminuait mettant ainsi en difficulté les investisseurs en possession de ce type de produit. La première banque d'investissement à tomber en faillite fut Bear Sterns en mars 2008, suivi de Lehman Brothers au cours de la même année.

A l'heure actuelle, les discussions et les débats concernant une régularisation des marchés financiers perdurent. Il est à souhaiter que les réglementations qui existaient avant la dérégulation des marchés financiers soient de nouveau prises en considération et le cas échéant adaptées afin d'éviter à l'avenir des crises comparables à celles que nous subissons actuellement.

2.4 Les stratégies de sortie de crise pour la zone Euro

Depuis le printemps 2010, la zone euro est touchée par une crise de la dette souveraine. Pour apaiser les tensions sur les marchés financiers et fournir une aide financière aux Etats de la zone euro confrontés à des difficultés économiques, les Etats membres ont créé, en date du 9 mai 2010, le Fonds européen de stabilité financière (« FESF »). Ce fonds se finance sur les marchés pour ensuite pouvoir accorder des crédits aux Etats nécessiteux. Les émissions de titres du FESF sont garanties sur une base proportionnelle par les Etats membres de la zone euro. Le 21 juillet 2011, les dirigeants européens ont décidé d'augmenter le montant des garanties du FESF à 780 milliards d'euros, ce qui porte sa capacité d'intervention à 440 milliards d'euros.

Actuellement, l'augmentation du FESF décidée en juillet, risque de ne plus être suffisante étant donné que le Portugal, l'Italie et l'Espagne subissent de plus en plus les pressions des marchés financiers. Par ailleurs, la crise de la dette souveraine risque de se transformer en crise bancaire. Les banques pourraient ne plus s'accorder des prêts entre elles, entraînant un

manque de liquidités sur le marché interbancaire. Le démantèlement de la banque Dexia, qui, en juillet, avait passé les tests de résistance (« stress-tests ») de l'Autorité bancaire européenne souligne la vulnérabilité du secteur bancaire.

Face à ces dangers, un accord a été conclu entre les chefs d'Etat de la zone euro lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011. Les principales décisions du sommet européen concernent la restructuration de la dette grecque, la recapitalisation des banques ainsi que l'élargissement du FESF.

D'abord, un nouveau plan d'aide à la Grèce a été mis au point. Les banques et fonds d'investissements privés ont accepté de renoncer à la moitié de leurs créances sur la Grèce (équivalent à 100 milliards d'euros) avec pour objectif de ramener la dette grecque à 120% du PIB jusqu'en 2020. En contrepartie de cette contribution, le FESF apportera à ces établissements des garanties de 30 milliards d'euros sur les nouvelles créances. En plus, le plan d'aide publique décidé le 21 juillet, et portant sur 109 milliards d'euros, a été remplacé par un nouveau plan d'un montant de 100 milliards euros et qui s'accompagnera d'une étroite surveillance par les créanciers de la mise en œuvre des réformes réclamées.

Deuxièmement, les banques devront renforcer leurs capitaux propres de quelque 106 milliards d'euros pour atteindre un ratio de 9% jusqu'au 30 juin 2012. Pour y parvenir, il a été retenu que les banques devront faire appel en priorité à des sources de capital privées. En attendant que cet objectif soit atteint, les banques devraient être sujettes à certaines contraintes concernant la distribution de dividendes et le paiement de primes. A noter que l'Autorité européenne des banques a évalué en date du 26 octobre les besoins de recapitalisation qui devraient concerner 70 établissements. Les banques grecques sont les principales concernées (30 milliards) devant les banques espagnoles (26 milliards) et italiennes (15 milliards).

Troisièmement, la capacité d'intervention du FESF sera augmentée à 1.000 milliards d'euros par le biais d'un effet de levier, c.-à-d. un mécanisme permettant de mobiliser davantage de fonds sans augmenter les sommes garanties par les Etats. Ainsi, le FESF garantira auprès des investisseurs une partie des obligations souveraines nouvellement émises en cas de défaillance d'un Etat emprunteur. Ce mécanisme sera complété par la création d'un ou plusieurs fonds spéciaux (« special purpose vehicles ») destinés à attirer des investisseurs extérieurs privés ou publics, comme les pays émergents (par exemple, la Chine ou la Russie). Le texte adopté lors du sommet invoque, en outre, qu'une coopération plus étroite avec le FMI est envisagée pour renforcer encore les ressources du FESF.

Par ailleurs, des mesures plus efficaces de supervision et de régularisation des marchés financiers sont en cours d'élaboration afin d'éviter que les pertes bancaires ne soient perpétuellement à charge des contribuables. Lors de la réunion des ministres des Finances du G20 à la mi-

octobre, la réforme du système monétaire et financier mondial a été définie comme une priorité. Dans une première phase aura lieu la création d'un comité de revue par les pairs des politiques des plus importants établissements financiers au niveau mondial et d'un groupe de coordination sur les produits dérivés négociés de gré à gré, ainsi que l'instauration d'un suivi permanent des pratiques en matière de rémunération.

Finalement, la réforme de la gouvernance économique en zone euro doit se poursuivre pour renforcer les mécanismes de prévention, de contrôle et de sanction des règles fiscales et instaurer la discipline budgétaire dans tous les Etats membres. Depuis le 1^{er} janvier 2011, un cycle de coordination budgétaire, le « semestre européen », est en vigueur. Il adapte le calendrier de l'élaboration budgétaire des différents pays afin de permettre un suivi simultané des politiques économiques et budgétaires au cours d'une période de mars à juillet chaque année. Désormais la Commission doit évaluer les pactes de stabilité et de croissance des différents pays avant que les décisions-clés sur les budgets nationaux pour les années suivantes ne soient prises. Parallèlement, les chefs d'Etat de la zone euro ont adopté le 11 mars le « Pacte pour l'euro », qui repose sur quatre éléments, à savoir une réforme de la gouvernance économique, une convergence renforcée des compétitivités des Etats, l'intégrité du marché unique et la surveillance réciproque de la stabilité financière des pays membres.

Le Parlement européen a voté en première lecture le 28 septembre 2011 un paquet de six propositions législatives qui durcissent les règles du pacte de stabilité et de croissance et introduisent une nouvelle procédure de surveillance et de sanction des déséquilibres budgétaires. Grâce au « paquet des six », les sanctions en cas de non-respect des critères de Maastricht seront déclenchées de façon plus automatique. La Commission pourra demander plus d'informations et mener des contrôles ponctuels à l'échelle nationale. Une nouvelle amende de 0,2% du PIB pour des statistiques falsifiées et une sanction de dépôt de 0,1% du PIB pour les membres de la zone euro n'agissant pas selon les recommandations proposées pour rétablir l'équilibre budgétaire font également partie de ce paquet. Le volet préventif a été renforcé par une règle portant sur l'évolution des dépenses publiques, à côté de l'obligation pour chaque Etat membre d'atteindre l'objectif budgétaire structurel à moyen terme.

A cet égard, les Etats membres se sont engagés, lors du sommet de la zone euro en date du 26 octobre 2011, d'adopter des « règles sur un budget équilibré traduisant le Pacte de stabilité et de croissance dans la législation, de préférence au niveau constitutionnel ou équivalent, d'ici fin 2012 ». En outre, des sommets de la zone euro auront lieu deux fois par an.

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

3.1 Compte général 2010, budget 2011 et projet de budget 2012

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 1,0% à 1,5%. Suivant les informations statistiques les plus récentes (conjoncture flash du Statec d'octobre 2011), l'économie a connu en 2010 une variation du PIB en volume de 2,7%. Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2010 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2010 :

Tableau 4 : Budget et compte général 2010

	Budget définitif 2010	Compte général 2010	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	8.398.711.866	9.354.798.047	956.086.181	11,38%
- en capital (*)	1.420.132.500	1.666.718.702	246.586.202	17,36%
Total recettes (1)	9.818.844.366	11.021.516.749	1.202.672.383	12,25%
Dépenses				
- courantes	8.850.914.097	8.993.280.314	142.366.217	1,61%
- en capital	942.910.386	1.117.438.462	174.528.076	18,51%
Total dépenses (2)	9.793.824.483	10.110.718.776	316.894.293	3,24%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	25.019.883	910.797.973	885.778.090	

Source chiffres : budget 2010, compte général 2010 ; tableau : Cour des comptes

(*) Les recettes en capital contiennent des produits d'emprunts

Le compte général de l'exercice 2010 a été clôturé avec un excédent de recettes de 910,8 millions d'euros. En faisant abstraction des recettes du produit d'emprunts nouveaux (article 95.0.96.000 : 1.597,5 millions d'euros), le compte général pour l'exercice 2010 afficherait un excédent de dépenses de 686,7 millions d'euros.

La différence entre les recettes attendues (9.819 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (11.022 millions d'euros) s'explique notamment par des plus-values de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 521,17 millions d'euros pour les impôts directs, de 192,75 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et de 140,43 millions d'euros pour les

participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé. Par ailleurs, les recettes en capital affichent de leur côté une plus-value de 246,59 millions d'euros.

Si l'on compare les dépenses prévues (9.794 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (10.111 millions d'euros), la différence observée résulte principalement de la majoration des dépenses relatives au remboursement de la dette publique (+133,56 millions d'euros), aux transferts de revenus aux ménages (+54,09 millions d'euros) et à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+49,47 millions d'euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2009, celui de l'exercice 2010 se présente de la façon suivante :

Tableau 5 : Comptes généraux 2009 et 2010

	Compte général 2009	Compte général 2010	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	8.812.832.405	9.354.798.047	541.965.642	6,15%
- en capital	86.023.298	1.666.718.702	1.580.695.404	1.837,52%
Total des recettes (1)	8.898.855.703	11.021.516.749	2.122.661.046	23,85%
Dépenses				
- courantes	8.566.092.094	8.993.280.314	427.188.220	4,99%
- en capital	1.118.231.774	1.117.438.462	-793.312	-0,07%
Total des dépenses (2)	9.684.323.868	10.110.718.776	426.394.908	4,40%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-785.468.165	910.797.973	1.696.266.138	

Source chiffres : compte général définitif 2009, compte général provisoire 2010 ; tableau : Cour des comptes

La progression des recettes courantes de l'Etat provient notamment de l'augmentation des impôts directs (+202,29 millions d'euros) et des impôts indirects et prélèvements (+293,96 millions d'euros).

L'augmentation des recettes en capital (+1.580,70 millions d'euros) résulte du fait que des produits d'emprunts nouveaux à raison de 1.597,50 millions d'euros ont été comptabilisés à charge du compte général 2010, alors que pour l'exercice 2009 aucun emprunt n'a été opéré.

Dans le même ordre d'idées, la progression des dépenses de l'Etat provient notamment de l'accroissement des salaires et charges sociales (+210,78 millions d'euros), des intérêts de la dette publique (+89,84 millions d'euros) et du remboursement de la dette publique (+88,56 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2010 se solde par un excédent de recettes de 910,80 millions d'euros, alors que l'exercice 2009 présentait un excédent de dépenses de l'ordre de 785,47 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 2011 et 2012.

Tableau 6 : Budget 2011 et projet de budget 2012

	Budget définitif 2011	Projet de budget 2012	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	9.547.234.905	10.632.514.812	1.085.279.907	11,37%
- en capital	78.939.575	59.846.550	-19.093.025	-24,19%
Total des recettes (1)	9.626.174.480	10.692.361.362	1.066.186.882	11,08%
Dépenses				
- courantes	9.377.446.168	10.175.081.112	797.634.944	8,51%
- en capital	932.789.939	913.091.072	-19.698.867	-2,11%
Total des dépenses (2)	10.310.236.107	11.088.172.184	777.936.077	7,55%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-684.061.627	-395.810.822	288.250.805	

Source chiffres : budget 2011, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Ce tableau ne tient pas compte de l'article 36 du projet de loi budgétaire 2012, qui vise à modifier le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 par l'ajout d'un article 17.8.32.000 libellé « Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales » pour un montant de 25 millions d'euros.

Les recettes et les dépenses prévues pour 2012 font l'objet d'un examen détaillé aux chapitres 4 et 5 du présent avis.

3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2011 se présente de la manière suivante :

Tableau 7 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2011)

ACTIF		30.09.2010	30.09.2011	en % du total	Variation 2010/11 en EUR	Variation 2010/11 en %
1 ACTIF CIRCULANT		2.998.564.766	2.667.155.549	42%	-331.409.217	-11%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	2.144.451.294	1.654.905.007	26%	-489.546.287	-23%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	854.113.472	1.012.250.542	16%	158.137.070	19%
2 ACTIF IMMOBILISE		4.718.984.631	3.708.844.349	58%	-1.010.140.282	-21%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	4.718.984.631	3.708.844.349	58%	-1.010.140.282	-21%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		7.717.549.397	6.375.999.898	100%	-1.341.549.499	-17%
PASSIF		30.09.2010	30.09.2011	en % du total	Variation 2010/11 en EUR	Variation 2010/11 en %
1 PASSIF CIRCULANT		2.998.564.766	2.667.155.549	42%	-331.409.217	-11%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-837.551.508	-1.191.590.225	-19%	-354.038.717	42%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.411.619.887	1.773.443.061	28%	-638.176.826	-26%
1.1.2	Solde opérationnel	-246.910.807	-62.180.460	-1%	184.730.347	-75%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	-	85.929.972	1%	85.929.972	-
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-3.002.260.588	-2.988.782.798	-47%	13.477.790	0%
1.2	Fonds de tiers	3.836.116.274	3.858.745.774	61%	22.629.500	1%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	833.855.686	869.962.976	14%	36.107.290	4%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	3.002.260.588	2.988.782.798	47%	-13.477.790	0%
2 PASSIF IMMOBILISE		4.718.984.631	3.708.844.349	58%	-1.010.140.282	-21%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2.418.984.631	1.408.844.349	22%	-1.010.140.282	-42%
2.2	Fonds de tiers (= fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière)	2.300.000.000	2.300.000.000	36%	0	0%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		7.717.549.397	6.375.999.898	100%	-1.341.549.499	-17%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2011

La Trésorerie de l'Etat a regroupé les différents postes du bilan en deux catégories permettant de rapprocher les différents comptes de passif (ressources) de leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan. Il est à noter que la Trésorerie de l'Etat a procédé en décembre 2010 à une modification de la présentation du bilan financier en ce qui concerne les avoirs de l'Etat sur CCP.

Tableau 8 : Avoirs de l'Etat sur CCP

ACTIF		30.09.2010	30.09.2011	Variation 2010/11 en EUR	Variation 2010/11 en %
3	AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP	1.157.866.479	768.773.879	-389.092.600	-34%
3.1	Trésorerie de l'Etat	834.070.046	362.559.941	-471.510.105	-57%
3.2	Administrations fiscales	202.641.873	285.482.592	82.840.719	41%
3.3	Comptables extraordinaires	44.240.412	35.206.611	-9.033.801	-20%
3.4	Services de l'Etat à Gestion Séparée (SEGS)	76.914.148	85.524.735	8.610.587	11%
PASSIF					
3	CREANCE DE L'ENTREPRISE DES P&T SUR L'ETAT	1.157.866.479	768.773.879	-389.092.600	-34%
3.1	Avoir du Fonds de couverture des avoirs sur CCP suivant compte général 2010	770.068.527	645.925.883	-124.142.644	-16%
3.2	Solde des opérations sur exercice en cours	387.797.952	122.847.996	-264.949.956	-68%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2011

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

Les avoirs de l'Etat sur CCP ne doivent pas être considérés comme actif circulant puisqu'ils donnent nécessairement lieu à un dépôt auprès d'une autre institution financière. Vu que les avoirs sur CCP ne constituent qu'un chiffre comptable contrebalancé par les avoirs du Fonds de couverture des avoirs sur CCP (dette envers l'EPT), ils ne sont désormais plus pris en compte dans le total du bilan.

Une analyse du bilan financier fait ressortir que la somme bilantaire a diminué de quelque 1.342 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2010 au 30 septembre 2011. Cette régression résulte principalement de la baisse des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat et des avoirs des fonds spéciaux.

En décembre 2010, la Trésorerie de l'Etat a procédé à un changement au niveau de la méthode de valorisation des actifs financiers acquis par dépense budgétaire (contrepartie des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat et des fonds empruntés en vue du financement des participations dans le cadre de la crise économique et financière). Ainsi les participations de l'Etat dans le capital de sociétés cotées en bourse ne figurent plus au bilan à leur valeur nominale, mais sont reprises à leur valeur de marché. De même, les

participations dans le capital des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas acquises dans le cadre de la crise financière ne sont plus comptabilisées à leur valeur d'acquisition, mais apparaissent au bilan à leur valeur nominale, respectivement à leur valeur de marché.

Ainsi la baisse des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat au cours de la période du 30 septembre 2010 au 30 septembre 2011 résulte principalement de trois facteurs à savoir : le changement de la méthode de valorisation, l'évolution des marchés boursiers et les changements survenus au niveau du portefeuille des participations de l'Etat. L'application de la nouvelle méthode de valorisation aux participations de l'Etat au 30 septembre 2010 conduit à une réduction de la valeur des actifs financiers de quelque 338,96 millions d'euros. L'évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse ainsi que les changements survenus au niveau du portefeuille des participations de l'Etat seront analysés au point 3.4.2 du présent rapport.

Les réserves primaires de l'Etat, qui consistent principalement en des avoirs accumulés au niveau des fonds spéciaux, ont également diminué au cours des douze derniers mois. L'évolution des avoirs des fonds spéciaux sera examinée au point 3.3.1 ci-après.

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

	30.09.2009	30.09.2010	30.09.2011
Réserve budgétaire ¹ suivant compte général	-447.322.832	-1.232.790.997	-321.993.024
Solde des opérations de l'exercice en cours	-756.580.204	985.882.705	246.064.675
Ordonnances provisoires	-115.930	0	0
Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	-33.197	-2.515	0
Plus-value (non réalisée) sur portefeuille obligataire	0	0	13.747.889
Total	-1.204.052.163	-246.910.807	-62.180.460

Source : Trésorerie de l'Etat

Au 30 septembre 2011, la réserve budgétaire (-322 millions d'euros) tient déjà compte de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2010 (911 millions d'euros) telle que prévue à l'article 2 du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2010.

La Cour constate que le solde opérationnel au 30 septembre 2011 a augmenté de quelque 185 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2010. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient une plus-value non-réalisée de 13,75 millions d'euros suite à la

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

valorisation du portefeuille obligataire à sa valeur de marché. Par ailleurs, les réserves disponibles des services de l'Etat à gestion séparée ne sont plus reprises au niveau du solde des opérations de l'exercice en cours, mais figurent désormais séparément au passif (point 1.1.3) du bilan financier.

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

3.3 Les passifs financiers de l'Etat

3.3.1 Les fonds spéciaux de l'Etat

La situation des fonds spéciaux de l'Etat représente un élément indispensable pour évaluer correctement la capacité financière de l'Etat. Conformément à l'article 4 de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011, les domaines d'intervention, les modalités de gestion et la dénomination du « Fonds de financement des mécanismes de Kyoto » ont été modifiés. Ce fonds spécial est dorénavant intitulé « Fonds climat et énergie ».

Il ressort du tableau ci-dessous que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2011 à 1.773 millions d'euros.

Tableau 9 : Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2011

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds de la coopération au développement	51.089.267,25
Fonds d'équipement militaire	146.968.997,79
Fonds pour les monuments historiques	45.440.367,37
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	201.230.700,31
Fonds de pension	483.672.844,75
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	287.161,10
Fonds cynégétique	751.450,51
Fonds pour la gestion de l'eau	81.418.721,72
Fonds des eaux frontalières	1.115.491,49
Fonds d'équipement sportif national	56.848.186,69
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	114.551.008,05
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	401.763,45

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	28.902.342,76
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	125.534.721,26
Fonds de la chasse	5.881,74
Fonds pour la protection de l'environnement	58.161.861,50
Fonds pour l'emploi	23.781.526,31
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	4.653.359,95
Fonds d'investissements publics administratifs	9.662.110,45
Fonds d'investissements publics scolaires	73.445.872,89
Fonds des routes	11.657.374,35
Fonds du rail	119.059.700,47
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	51.915.765,78
Fonds pour la loi de garantie	27.312.709,76
Fonds pour la promotion touristique	8.385.297,21
Fonds pour la réforme communale	10.000.000,00
Fonds social culturel	13.516,55
Fonds climat et énergie	316.695.356,82
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15.240.669,94
Fonds de l'innovation	25.773.893,59
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie et les administrations fiscales</i>	<i>21.638.278,15</i>
<i>Montant payé et non encore imputé (Fonds de pension)</i>	<i>-460.189.472,56</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé par la Trésorerie</i>	<i>96.300.861,14</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2011	1.773.443.061,31

Source : Trésorerie de l'Etat

Par rapport à la situation au 30 septembre 2010, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 2,41 milliards d'euros, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 638,18 millions d'euros (-26,46%). Cette diminution importante s'explique notamment par des avoirs moins élevés au niveau du Fonds du rail (-173,92 millions d'euros), du fonds des routes (-153,22 millions d'euros), du Fonds pour l'emploi (-85,17 millions d'euros) et du Fonds de la dette publique (-69,17 millions d'euros).

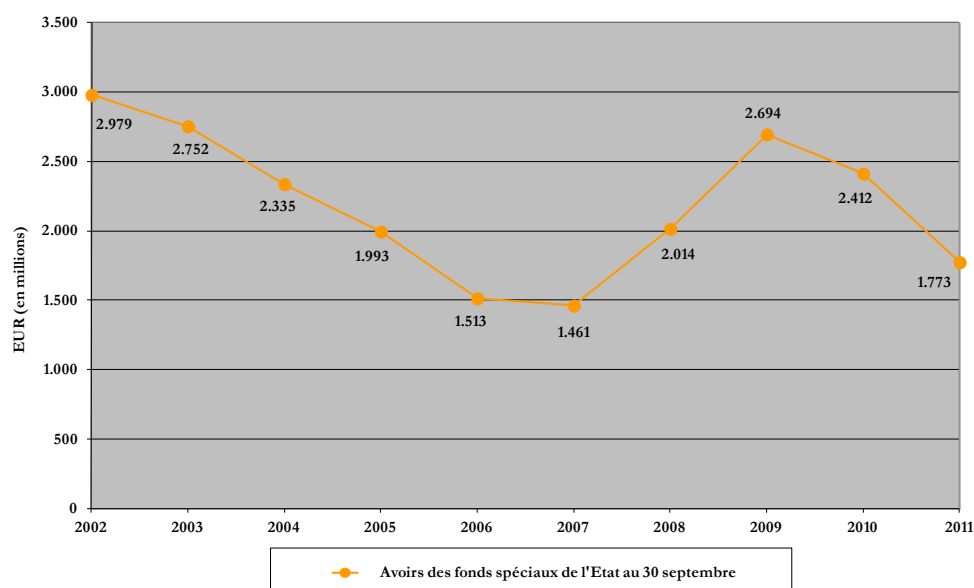
Le tableau et le graphique suivant illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date-clé du 30 septembre de chaque année.

Tableau 10 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

Année	Avoirs (en euros)	Variation (en euros)	Variation (en %)
2002	2.978.606.871	-	-
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.711	-14,64
2006	1.512.937.189	-480.435.224	-24,10
2007	1.461.303.646	-51.633.543	-3,41
2008	2.013.654.435	552.350.789	37,80
2009	2.693.845.204	680.190.769	33,78
2010	2.411.619.887	-282.225.317	-10,48
2011	1.773.443.061	-638.176.825	-26,46

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

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



Après une période de croissance de 2007 à 2009 des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, due à la prise en compte des alimentations supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent des

recettes de 2006 à 2008 (770 millions d'euros), à partir de l'exercice 2009 un affaïssement substantiel du niveau des avoirs des fonds spéciaux est à constater.

La situation financière des fonds spéciaux, et plus particulièrement celle des fonds d'investissement, est analysée en détail au chapitre 6 du présent avis.

3.3.2 La dette publique

Dans un premier temps, il s'agit de retracer la composition, l'envergure et la couverture de la dette publique actuelle. Ensuite, une projection de la dette prévisionnelle sera faite en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

3.3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2011, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 5.288,78 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts obligataires ainsi que du recours à des emprunts bancaires.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Le paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique. L'encours des bons du Trésor au 30 septembre 2011 se chiffre à 56,78 millions d'euros.

Pour ce qui est des emprunts, le Gouvernement a contracté en 2006 deux emprunts portant chacun sur 200 millions d'euros destinés au Fonds du rail et au Fonds des routes et en 2007 un emprunt d'une valeur de 132 millions d'euros pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire.

En 2008, le Gouvernement a eu recours à deux nouveaux emprunts d'un montant total de 400 millions d'euros pour le financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes et à un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires. Dans ce contexte, l'Etat a également contracté un emprunt obligataire grand public d'un montant nominal de 2 milliards d'euros.

En 2010, l'Etat a procédé à l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros destiné aux investisseurs institutionnels. Cet emprunt se compose d'un montant de 400 millions d'euros répartis à parts égales entre le Fonds du rail et le Fonds des routes et de 1.600 millions d'euros pour le financement des dépenses d'investissement.

Au 30 septembre 2011, l'encours de la dette de l'Etat se chiffre à 5.232 millions d'euros et présente les caractéristiques suivantes :

Taux moyen pondéré	3,708%
Durée de vie résiduelle	5 ans et 193 jours
Ratio dette/PIB	12,25 %
Dette par habitant	10.222 euros

Suivant une décision d'Eurostat, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) « doivent être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée. ». Au 30 septembre 2011, la FESF a accordé des prêts à l'Irlande et au Portugal pour un montant total de 44 milliards d'euros, dont 9,5 milliards ont effectivement été versés. A cet effet, la FESF a contracté des emprunts pour un montant de 11,32 milliards d'euros. La part de l'Etat luxembourgeois dans la garantie accordée correspond à sa quote-part dans le capital de la Banque Centrale Européenne (0,26%). Ainsi quelque 30 millions d'euros doivent être pris en compte au niveau de la dette publique de l'Etat luxembourgeois.

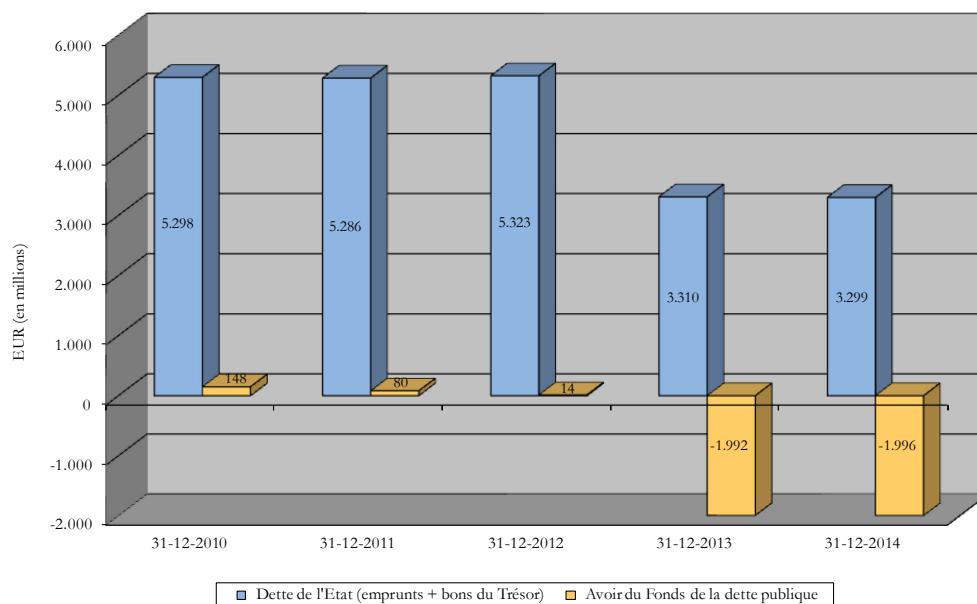
Dans ce contexte, il est à relever que le Luxembourg en tant que petit pays ne dispose pas de la même capacité d'endettement que les grands pays dont les ressources sont d'autant plus importantes et diversifiées.

En ce qui concerne le Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 201,23 millions d'euros au 30 septembre 2011. A cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 2,60 millions d'euros, soit 0,05 %.

Le projet de budget pour l'exercice 2012 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 146 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 212 millions d'euros. En prenant en considération la dette actuelle, l'alimentation du Fonds pour 2012 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis.

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation de la dette telle qu'elle se présente au 30 septembre 2011, compare l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) avec les avoirs du Fonds de la dette publique. La Cour a retenu pour les exercices 2013 à 2014 l'hypothèse que l'alimentation du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts (article budgétaire 04.8.21.005) correspond aux charges d'intérêts des emprunts contractés.

Graphique 12 : Comparaison de l'évolution de la dette actuelle et des avoirs du Fonds de la dette publique



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

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

3.3.2.2 La dette publique prévisionnelle

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte :

- de l'emprunt d'un montant de 500 millions d'euros prévu à l'article 37 de la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 ;
- de l'emprunt d'un montant global de 500 millions d'euros prévu à l'article 45 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 (dont 100 millions d'euros pour le Fonds du rail, 150 millions d'euros pour le Fonds des routes et 250 millions d'euros en cas de besoin de financement inattendu) ;
- de l'hypothèse d'un refinancement intégral de l'emprunt de 2 milliards d'euros venant à échéance en décembre 2013 via l'émission d'un nouvel emprunt obligataire d'un montant similaire ;

- d'emprunts de 1.300 millions d'euros pour 2013 et de 1.250 millions d'euros pour 2014, tel qu'il ressort de la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014.

La situation financière actuelle de l'Etat permet de reporter l'emprunt prévu pour 2011 à 2012. La Cour des comptes prévoit ainsi le recours à un emprunt d'un milliard d'euros en 2012 sur base des autorisations légales de 2011 et 2012.

Par contre, la Cour n'a pas retenu le solde de l'emprunt (1 milliard d'euros) autorisé par la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg, qui est destiné à renforcer les assises financières d'établissements financiers.

Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait de la manière suivante :

	Encours au 31.12.
2010	5.298.317.088
2011	5.285.641.486
2012	6.323.404.557
2013	7.610.093.566
2014	8.848.727.179

Le tableau suivant représente l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus. La Cour part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans et un taux d'intérêt de 4% payable annuellement à terme échu.

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

	2010	2011	2012	2013	2014
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	14.844.998	148.363.375	80.133.663	13.528.276	7.713.226
Alimentation budgétaire	278.255.800	143.640.100	145.800.100	2.246.332.700	303.332.700
Dépenses	144.737.423	211.869.812	212.405.487	2.252.147.750	307.203.146
Avoirs du fonds au 31.12.	148.363.375	80.133.663	13.528.276	7.713.226	3.842.780

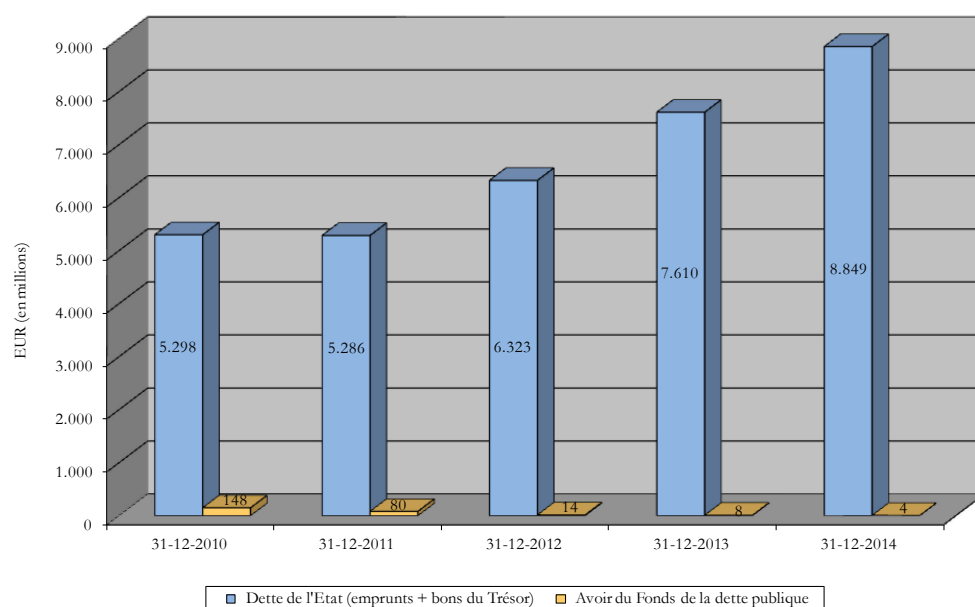
Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2012; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique (pour le paiement des bons du Trésor venant à échéance et des intérêts de la dette) vont sans cesse augmenter. La situation exceptionnelle de 2013 s'explique par le refinancement de l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros venant à échéance.

Il faut toutefois relever qu'en contrepartie de l'emprunt obligataire (2008-2013), l'Etat détient une participation dans le capital d'établissements bancaires. Par ailleurs, les intérêts débiteurs relatifs à cet emprunt (75 millions d'euros) ont été compensés en 2011 par les dividendes reçus de la part des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas (140,24 millions d'euros).

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

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



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

La Cour voudrait encore attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 8,78 milliards d'euros ne s'effectuera qu'à partir de 2016. En effet, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique s'élèveraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 700 millions d'euros en 2018, à 2.000 millions d'euros en 2020, à 1.000 millions d'euros en 2022, à 3.300 millions d'euros en 2023, à 1.250 millions d'euros en 2024 et à 132 millions d'euros en 2027.

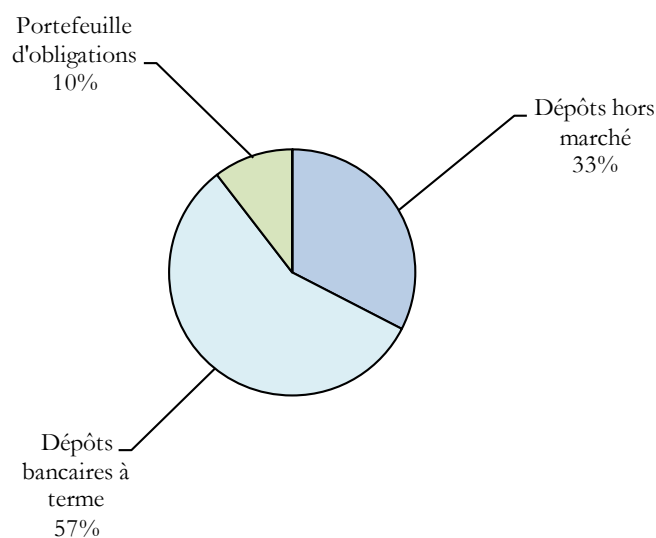
Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouveraient dès lors fortement hypothéqués si le Fonds de la dette publique n'était pas alimenté de façon substantielle pendant les prochaines années.

3.4 Les actifs financiers de l'Etat

3.4.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2011, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat s'élèvent à 2.424,30 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

Graphique 15 : Placements de la Trésorerie de l'Etat



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

Les **dépôts bancaires à terme** (1.330 millions d'euros) constituent des placements à court terme (≤ 1 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie de l'Etat. Leur taux de rendement moyen s'élève à 1,30% en septembre 2011.

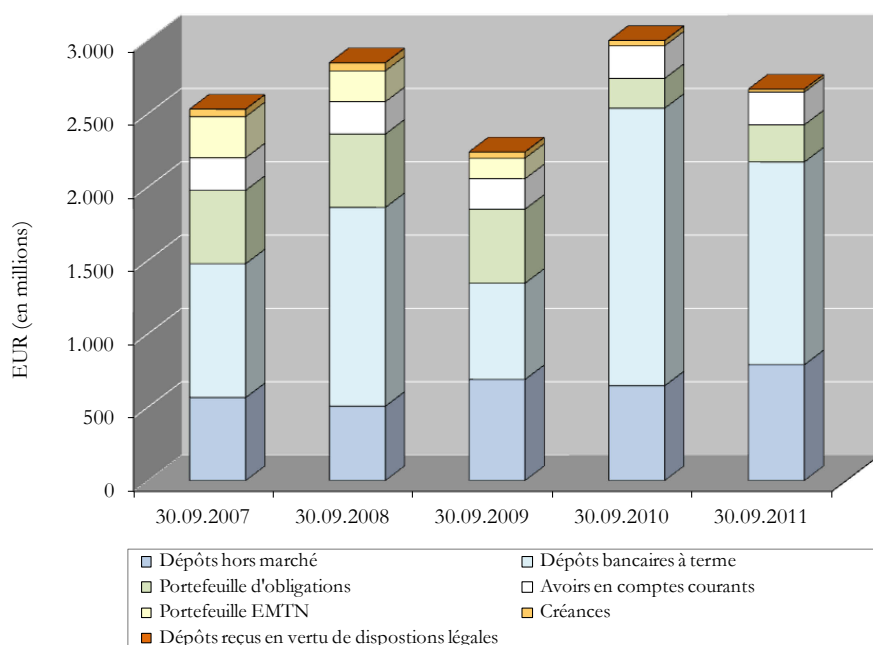
Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 51,58 millions d'euros.

Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de première qualité de la zone euro. A partir de décembre 2010, le portefeuille obligataire est repris au bilan financier à sa valeur de marché et non plus à sa valeur nominale. Au 30 septembre 2011, le portefeuille obligataire s'élève à 253,25 millions d'euros. Il est à noter que cette valeur tient compte d'une plus-value non réalisée de quelque 13,75 millions d'euros.

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 789,47 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont deux placements pour un montant total de 295,17 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg, un dépôt de 102,39 millions d'euros auprès de la banque Havilland et un prêt de 124,08 millions d'euros accordé à la Grèce). Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court ou moyen terme, il importe de noter que la banque Havilland a procédé au cours des douze derniers mois à un remboursement de 67,25 millions d'euros.

Il ne faut pas perdre de vue que la part résiduelle du dépôt auprès de la banque Havilland (102,39 millions d'euros) est empreinte d'un certain risque et pourrait ne pas être remboursée. Comme la moitié de ce dépôt provient de l'Etat belge, le risque maximal pour l'Etat luxembourgeois s'élève actuellement à quelque 51 millions d'euros.

Graphique 16 : Composition de l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat



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

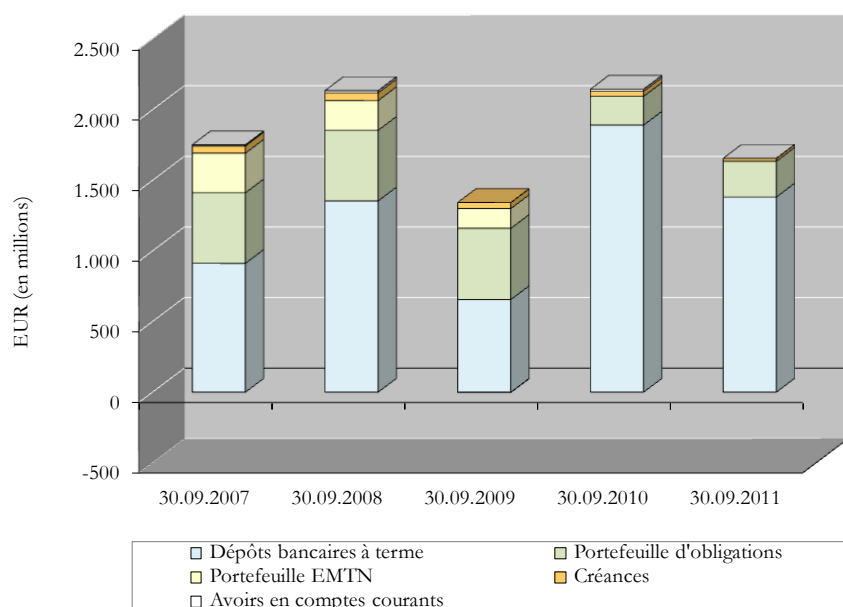
Le graphique ci-dessus représente, sur la période de 2007 à 2011, l'évolution des placements de l'Etat, des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée), des créances et des actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Il en ressort que l'actif circulant a diminué de 331,41 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.667 millions d'euros au 30 septembre

2011². Cette régression provient essentiellement de la baisse des dépôts bancaires à terme, voire des avoirs des fonds spéciaux qui représentent la contrepartie de ces placements.

En juin 2009, la Trésorerie de l'Etat a adapté la présentation du bilan financier à ses besoins et a scindé l'actif circulant en deux catégories, à savoir les actifs liquides, disponibles pour la gestion de trésorerie journalière et les actifs non liquides, indisponibles pour la gestion de trésorerie journalière.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière au cours des quatre dernières années.

Graphique 17 : Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière



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

Il ressort du graphique ci-dessus que l'actif circulant liquide a fortement diminué au cours des douze derniers mois, à savoir de 489,55 millions d'euros pour se chiffrer à 1.654,91 millions d'euros au 30 septembre 2011, ce qui correspond à 62,05 % du total de l'actif circulant³.

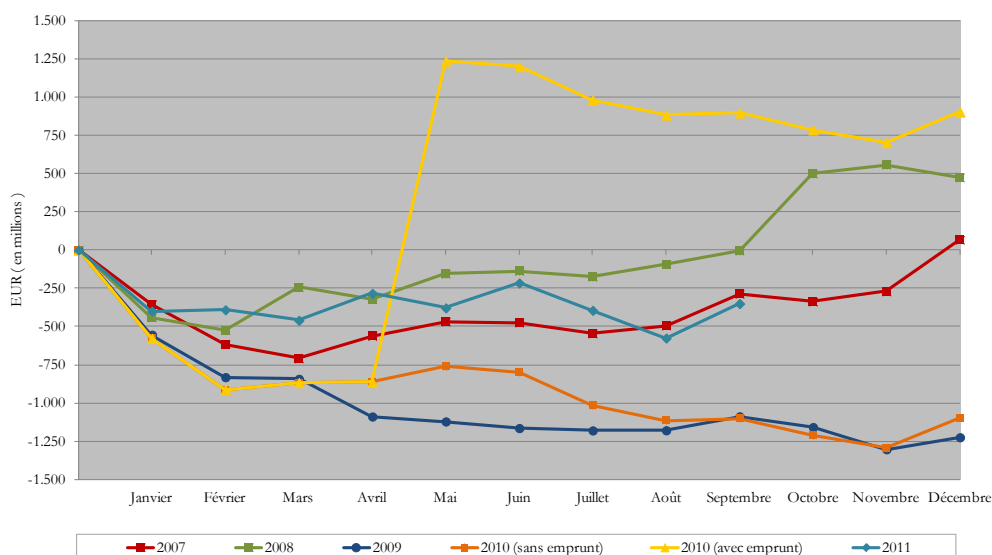
L'actif circulant non liquide par contre a augmenté de 158,14 millions d'euros au cours de la même période principalement suite à un dépôt hors marché additionnel de 140 millions d'euros

² voir tableau 7

³ voir tableau 7

auprès de la Banque centrale du Luxembourg et au versement de trois tranches du prêt de 206,05 millions d'euros concédé à la Grèce.

Graphique 18 : Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



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

Le graphique ci-dessus, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2007 à 2011, fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. Si en début d'année 2011 la courbe de variation cumulée se situe principalement entre les courbes de référence des années 2007 et 2008, elle passe à partir du mois d'août en dessous de la courbe de l'année 2007, tout en se plaçant nettement au-dessus de celles des années 2009 et 2010 (sans emprunt). Ceci s'explique principalement par une hausse des recettes fiscales ainsi que par un niveau élevé des dépenses sociales et d'investissement de l'Etat.

3.4.2 Les participations de l'Etat

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, il importe de prendre également en compte les participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article afférent du budget des dépenses.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit un registre des participations de l'Etat. La Cour des comptes reproduit ci-après trois tableaux indiquant la situation des participations directes

de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé et dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et 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 19 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
ARCELOR MITTAL S.A.	2,50%	160.463.214
APERAM S.A.	2,50%	10.204.970
Secteur de l'énergie		
CREOS LUXEMBOURG S.A.	2,28%	4.540.500
ENERGIEAGENCE S.A.	50,00%	186.000
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	25,44%	23.140.500
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,31%	12.520.051
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	15.321.429
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	26,86%	3.692.500
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	99,80%	499.000
SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A R.L.	28,00%	3.471
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CONTRÔLE TECHNIQUE S.A R.L.	75,00%	1.875.000
Secteur des finances		
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,35%	19.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.214
BNP PARIBAS S.A.	1,09%	25.749.024
LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.	n.d.	3.248.604
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
Divers		
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
LUXCONNECT S.A.	79,92%	59.940.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST S.A.	38,70%	3.173.000
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000
SES S.A.	11,58%	72.282.288
SES S.A. FDR	1,51%	9.425.805
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000
Total en euros		681.563.586

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

Tableau 20 : Participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et 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%	175.000.000	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607	
Fondation de Luxembourg	50%	2.500.000	
Fonds Belval	100%	3.500.000	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.036	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468	
LuxTram G.I.E.	50%	3.300.000	
Office du Ducroire	100%	41.777.397	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	375.000.000	91.535.483
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCF)	94%	326.227.879	
Total en euros		1.757.200.853	91.535.483

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

La Cour des comptes ne tient compte dans ce tableau que des fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale qui ont

reçu une dotation en capital de l'Etat et dont la Trésorerie dispose d'informations y relatives. Les fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics mentionnés pour mémoire dans le registre des participations de l'Etat n'ont pas été repris dans ce tableau.

Tableau 21 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Council of Europe Development Bank (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
European Investment Bank (EIB)	0,11%	263.707.000	13.185.350	13.185.350
International Monetary Fund (IMF)	0,13%	318.174.000	79.543.500	79.543.500
Asian Development Bank (ADB)	0,34%	335.514.887	16.812.900	9.656.735
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,11%	153.452.545	7.544.905	7.544.905
International Finance Corporation (IFC)	0,09%	1.647.030	1.647.030	1.647.030
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,12%	1.699.606	322.692	322.692
Total en euros		1.135.115.260	131.929.048	124.772.883

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 1.102,44 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non versé de 0,56 millions d'euros relatif aux sociétés de droit privé ;
- du capital souscrit non encore versé relatif aux établissements publics repris au tableau 20, qui s'élève à quelque 91,54 millions d'euros ;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (1.135,11 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (124,77 millions d'euros)⁴, soit quelque 1.010,34 millions d'euros.

⁴ cf. tableau 21

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

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat par rapport à la situation au 30 septembre 2010.

Tableau 22 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2010/2011)

Dénomination	Taux de participation en 2010	Valeur nominale de la participation en 2010	Taux de participation en 2011	Valeur nominale de la participation en 2011	Variation par rapport à 2010
ARCELOR MITTAL S.A.	2,69%	170.668.145	2,50%	160.463.214	-10.204.931
APERAM S.A.	0,00%	0	2,50%	10.204.970	10.204.970
CREOS LUXEMBOURG S.A.	0,00%	0	2,28%	4.540.500	4.540.500
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	28,27%	23.870.000	25,44%	23.140.500	-729.500
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	2.553.571	51,07%	15.321.429	12.767.858
LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.	n.d.	2.750.000	n.d.	3.248.604	498.604
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,02%	15.431.763	0,00%	0	-15.431.763
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY	0,27%	47.691	0,25%	71.191	23.500
INTERNATIONAL MONETARY FUND	0,00%	0	0,13%	318.174.000	318.174.000
ASIAN DEVELOPMENT BANK	0,23%	223.676.592	0,34%	335.514.887	111.838.295

Dans le cadre de la scission de la branche aciers inoxydables d'ArcelorMittal, l'Etat est devenu actionnaire de la nouvelle société Aperam S.A., à raison d'un ratio d'échange de 20 actions ArcelorMittal pour une action de la nouvelle société.

En mars 2010, l'Etat a participé à l'augmentation de capital de Creos Luxembourg S.A.. Les actions souscrites ont été libérées par apport en nature des actions de Luxgaz Distribution S.A..

En mai 2010, la Société Nationale des Habitations à Bon Marché a procédé à une augmentation de son capital par incorporation de réserves d'un montant de 25 millions d'euros.

En septembre 2011, les actions de Cargolux Airlines International S.A. détenues temporairement par l'Etat ont été vendues à la compagnie aérienne Qatar Airways. L'opération de portage s'est clôturée par un bénéfice de 2,76 millions d'euros.

Début août 2011, l'Etat luxembourgeois a participé à une nouvelle augmentation de capital de la société anonyme « European Financial Stability Facility » qui a pour objet de faciliter et de fournir du financement aux Etats membres de l'Union Européenne en difficultés financières dont la devise est l'euro.

Par ailleurs, la Trésorerie tient à présent compte au registre des participations de l'Etat de la quote-part du Luxembourg auprès du Fonds Monétaire International.

Il reste à noter que dans le cadre de la reprise de Dexia-BIL par un groupe financier du Qatar, l'Etat s'est engagé à prendre une participation minoritaire dans la banque dont le montant se situera selon le ministre des Finances autour de 150 millions d'euros.

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

Tableau 23 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2010			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	24,28	946.078.212
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	52,17	671.663.291
SES S.A.	65.366.474	17,46	535.361.886
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	232,50	23.427.863
			2.176.531.252
Situation au 30/09/2011			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	12,08	470.506.360
APERAM S.A.	1.948.226	10,99	21.401.263
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	30,05	386.879.086
SES S.A.	65.366.474	18,00	551.924.213
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	400,00	40.306.000
			1.471.016.921
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2010/2011:			-705.514.331
Variation 2010/2011 en %:			-32,41%

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

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu dans le contexte de la crise de la dette souveraine une baisse de 32,41 % de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois.

Il est à relever que la participation de l'Etat dans le capital de la banque BNP Paribas s'est dépréciée au 30 septembre 2011 de quelque 468 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

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

Tableau 24 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2010
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	illimité	12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	621.170
			37.184.029	0
			6.817.072	0
			8.998.535	0
			1.636.097	0
			17.352.547	0
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005		1.000.000	1.000.000
	Arrêté ministériel du 16 juin 2006		20.000.000	0
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006		25.000.000	25.000.000
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi du 7 août 1961 Art. 3 Modifiée par les lois du 26 août 1965 et 28 août 1968	19.831.482	14.873.611	0

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2010
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	100.000.000	3.718.403	0
			7.436.806	7.436.806
			40.455.209	21.986.117
			9.920.000	13.169.248
				1.749.514
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2) Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20 octobre 1955 Art. 5	500.000.000	371.840	0
			74.368.057	0
			10.000.000	10.000.000
			0	80.000.000
			0	3.200.000
				155.700.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	non déterminé	0	143.929.278
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	7.500.000		4.828.213
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	10.000.000	10.085.967
			3.000.000	0
Luxgaz Distribution S.A.	Loi du 24 janvier 1990 Art. 3	4.957.871	0	0
Agora S.à r.l.	Loi du 1 ^{er} août 2001 Art. 2	50.000.000	0	0
Banque et Caisse d'Épargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁵		3.602.669
Société de l'Aéroport S.A.	Loi modifiée du 26 juillet 2002 Art. 5	-	225.000.000	223.534.860
			105.000.000	73.301.526
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000 ⁶		0
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	non déterminé		312.593.461
Centre national sportif et culturel	Loi modifiée du 29 juin 2000	7.035.797 ⁷	7.035.797	0
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000		13.695.761
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II	-	-	n/a

⁵ montant maximal accordé par le ministre

⁶ montant maximal accordé par le ministre

⁷ montant maximal accordé par le ministre

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2010
Cargolux Airlines International S.A.	Loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique	-	-	75.000.000
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 19 décembre 2008 Art. 44	3.000.000.000	3.000.000.000	1.333.300.887
European Financial Stability Facility S.A.	Loi modifiée du 9 juillet 2010	1.150.000.000	-	18.069.284
LuxTrust S.A.	Décision du Conseil de Gouvernement du 18 mars 2011	2.000.000	2.000.000	2.000.000
Total en euros			3.866.666.847	2.533.804.761

Source : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près)

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 2.533,80 millions d'euros au 31 décembre 2010. Ce montant est en régression de 37,34 millions d'euros par rapport à 2009.

La Cour tient à signaler que le montant maximal de la garantie accordée par l'Etat luxembourgeois dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière a été relevé par la loi du 22 septembre 2011 à 2 milliards d'euros en vue de renforcer sa capacité effective de prêt. De même les pouvoirs de la FESF ont été élargis notamment par la possibilité de recapitaliser des institutions financières en difficulté et la faculté d'intervenir sur le marché primaire et le marché secondaire dans des circonstances de marché exceptionnelles. Lors du Sommet de la zone euro du 26 octobre 2011, il a été décidé de démultiplier les ressources de la FESF, sans accroître les garanties qui la sous-tendent, par un effet de levier de 4 voire 5, générant ainsi un montant total d'environ 1.000 milliards d'euros⁸. Cet effet de levier devra être obtenu via un double mécanisme d'assurance partielle des dettes souveraines émises par des pays en difficulté et de création d'un fonds spécial auquel d'autres investisseurs publics et privés peuvent participer. Il est cependant important de souligner l'incertitude qui règne encore à l'heure actuelle à ce sujet, étant donné que les conditions de mise en œuvre du double mécanisme précité doivent encore être mises au point par l'Eurogroupe.

Dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia, les Etats luxembourgeois, belge et français ont octroyé moyennant rémunération une garantie à Dexia en vue du refinancement de la banque résiduelle (bad bank) regroupant un portefeuille d'actifs

⁸ Déclaration du Sommet de la zone euro, 26 octobre 2011

financiers à risque. La garantie de l'Etat luxembourgeois s'élève à un montant de 2,7 milliards d'euros. Elle s'applique aux financements levés ainsi qu'aux obligations ou titres de créance émis par Dexia S.A. et Dexia Crédit Local S.A. jusqu'au 31 décembre 2021 et ayant un terme de dix ans au plus.⁹ La valeur des actifs à risque de la banque résiduelle étant difficilement évaluable, la Cour tient à noter qu'un risque non négligeable pour les finances publiques existe en cas de dépréciation importante de ces actifs.

Il est à noter que cette garantie vient s'ajouter à la garantie accordée en 2008 dans le cadre de la crise financière. Le groupe bancaire Dexia s'est engagé par avenant du 17 mars 2010 à la convention de garantie, de ne plus recourir à la garantie d'Etat octroyée en 2008 pour ses dépôts et financements à partir du 30 juin 2010. Tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant le 30 juin 2010 et non encore remboursés, continuent à bénéficier de la dite garantie. Au 30 septembre 2011, l'encours de la garantie accordée au groupe Dexia s'est élevé à 877,92 millions d'euros.

Il s'ensuit que le montant des garanties accordées par l'Etat a fortement augmenté dans le cadre de la crise actuelle. Les garanties octroyées à la FESF et à Dexia s'élèvent déjà à 5,60 milliards d'euros, soit 13,11% du PIB. Ces garanties risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles étaient invoquées.

3.6 Conclusions

La situation financière ponctuelle présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2011, affiche un solde opérationnel qui accuse un résultat négatif de 62 millions d'euros. Néanmoins, le solde des opérations de l'exercice en cours affiche un excédent d'environ 246 millions d'euros. Il s'ensuit que la Trésorerie n'a, à cette date, pas de réserves disponibles, mais il ne faut pas oublier que la Trésorerie dispose de réserves affectées aux fonds spéciaux et aux SEGS pour un montant de 1,77 milliards d'euros, respectivement de 85,93 millions d'euros. En contrepartie desdites réserves, la Trésorerie dispose de liquidités (actif circulant liquide) pour un montant de 1,65 milliards d'euros. En cas de besoin de liquidités supplémentaires, la Trésorerie a encore la possibilité d'avoir recours à un nouvel emprunt autorisé préalablement.

En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2011 se chiffre à 5.288,78 millions d'euros¹⁰. Sachant qu'en 2013 l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros contracté pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires viendra à échéance, une alimentation conséquente du Fonds de la dette publique devra être prévue.

⁹ Règlement grand-ducal du 14 octobre 2011 autorisant le Gouvernement à octroyer une garantie financière dans le cadre de la restructuration ordonnée du groupe bancaire Dexia

¹⁰ 5.232 millions d'euros sous forme d'emprunts et 56,78 millions d'euros sous forme de bons du Trésor.

Le remboursement de cet emprunt devrait se faire en ayant recours à un nouvel emprunt. De plus, les emprunts que l'Etat prévoit d'émettre dans les années à venir feront encore augmenter davantage l'encours de la dette publique. En raison de l'écart grandissant d'année en année entre les avoirs du Fonds de la dette publique et l'encours de la dette et supposant que les emprunts en question sont remboursables en bloc à leurs échéances finales, il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouveront dès lors toujours fortement hypothéqués.

Il ne faut pas oublier que les garanties toujours plus conséquentes que l'Etat accorde, notamment à la FESF ou encore au groupe Dexia, pourraient engendrer dans un scénario défavorable un besoin de financement affectant sérieusement les finances publiques.

4. Commentaire du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets. Un premier volet traite de la présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95. Le deuxième concerne l'évolution des recettes budgétaires. Dans un dernier volet sont présentées les estimations de la Cour du montant de huit catégories de recettes fiscales attendues pour 2011 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2012.

Remarque préliminaire

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

En juillet 2010, la Cour avait alors publié un rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales. Dans le cadre de ce rapport spécial, la Cour avait formulé un certain nombre de recommandations dont notamment celle ayant trait à la mise en place d'un comité de prévision.

Au début de l'année 2011, un comité de prévision a été constitué regroupant outre les administrations fiscales, le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Économie, la Trésorerie de l'Etat, la Commission de surveillance du secteur financier, l'Inspection générale de la sécurité sociale, l'Inspection générale des finances et le Statec.

Ce comité a été créé dans le cadre du « semestre européen » et devra accompagner la contribution luxembourgeoise au cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au niveau communautaire. Il est à souligner que le Gouvernement prévoit de formaliser son existence sous forme d'arrêté ministériel avant la fin de l'année 2011 tout en précisant ses missions et ses objectifs.

Il est à noter que les chiffres inscrits au projet de budget 2012 se basent partiellement sur les travaux de ce comité.

Toutefois le montant estimé de l'IRC par rapport aux travaux du comité de prévision, l'IRC, la TVA et la taxe d'abonnement ont été revus à la hausse par le ministre des Finances.

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

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

d'une comptabilité de droits constatés (accruals) alors que la comptabilité de l'Etat suit essentiellement les principes d'une comptabilité de caisse.

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

A souligner que les chiffres relatifs aux années 2011 et 2012 constituent des prévisions qui feront nécessairement l'objet d'ajustements en fonction des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de ces années.

Les recettes de l'administration centrale (selon le système européen des comptes SEC 95) se présentent comme suit pour la période de 2005 à 2012.

Tableau 25 : Recettes de l'administration centrale

<i>(en mio €)</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Prévisions	2012 Prévisions
Production marchande	106,8	111,5	123,1	109,3	132,4	126,3	122,5	117,8
Paielements pour autre production non marchande	130,9	145,9	161,6	193,7	209,1	192,9	204,5	211,3
Impôts sur la production et les importations	3.951,6	4.218,7	4.611,5	4.596,1	4.427,3	4.676,5	5.022,3	5.477,0
Revenus de la propriété	147,5	243,3	229,5	283,5	257,7	333,0	364,0	254,8
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.650,1	3.930,3	4.343,6	4.685,5	4.679,5	5.132,9	5.522,2	5.735,3
Cotisations sociales	317,4	337,2	360,5	385,3	420,8	447,7	474,0	502,2
Autres transferts courants	154,4	172,8	164,2	175,3	222,3	222,7	209,3	232,2
Transferts en capital à recevoir	75,8	68,5	71,2	90,4	84,6	77,1	83,7	65,6
Recettes	8.534,7	9.228,3	10.065,2	10.519,0	10.433,7	11.209,2	12.002,5	12.596,3
Croissance (%)	+12,3	+8,1	+9,1	+4,5	-0,1	+7,4	+7,1	+4,9

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2012 (vol. III); tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes de l'administration centrale ont évolué de manière favorable au cours de la période de 2005 à 2008 alors qu'un léger recul a été enregistré pour

2009 (-0,1%). Pour 2011, les recettes de l'administration centrale sont évaluées à 12,0 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,1% par rapport à 2010. Pour 2012, ces recettes atteindront le montant de 12,6 milliards d'euros ce qui correspond à une augmentation de +4,9% par rapport au budget 2011.

La part prépondérante des recettes de l'administration centrale est composée des postes « Impôts sur la production et les importations » (impôts indirects) et « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » (impôts directs). Ces deux postes constituent quelque 89% des recettes de l'administration centrale.

L'évolution pluriannuelle de ces deux postes d'impôts a été très favorable, abstraction faite des exercices 2008 et 2009 où le poste « Impôts sur la production et les importations » a diminué respectivement de 0,3% et de 3,7%. Cette diminution s'explique par les conséquences de la crise économique qui se sont traduites par des moins-values considérables de recettes en provenance de la TVA et de la taxe d'abonnement en 2009. A noter que cet impôt avait connu une croissance de quelque 7% en moyenne au cours des années 2004 à 2007.

Entre 2005 et 2010, le poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » a progressé en moyenne de 6,8%. Compte tenu des chiffres du compte général 2010, il y a lieu de relever que les principales catégories d'impôts directs ont enregistré des plus-values de recettes plus ou moins importantes, soit au total quelque 541 millions d'euros.

Pour l'année en cours, les deux postes d'impôt sont censés progresser de +7,4% pour les impôts indirects et de 7,6% pour les impôts directs.

Concernant l'exercice 2012, il est prévu que les impôts indirects ainsi que les impôts directs progressent respectivement de 9,1% et de 3,9%. Pour une analyse plus détaillée quant à l'évolution des recettes fiscales, il est renvoyé aux paragraphes ayant trait aux estimations effectuées par la Cour au sujet des principales catégories d'impôts directs et indirects.

4.2 L'évolution des recettes budgétaires

Suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, 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, différentes recettes telles que les produits de vente d'immeubles et de participations de l'Etat ainsi que de biens durables ou encore les droits de succession.

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2012 table sur 10.692,4 millions d'euros, soit une progression de 1.066,2 millions d'euros ou de 11,08% par rapport au budget voté 2011. Comparé au compte général 2010, les recettes budgétaires pour l'exercice à venir devraient régresser de 329,2 millions d'euros ou de 3%.

Il est à noter que le projet de budget 2012 ne prévoit pas l'émission d'emprunts nouveaux.

Tableau 26 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2009		Compte général 2010		Budget voté 2011		Projet de budget 2012		Variation projet de budget 2012 / budget voté 2011		Variation projet de budget 2012 / compte général 2010	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	4.634.516.390	52,59	4.836.803.547	51,70	5.027.176.292	52,66	5.693.606.847	53,55	666.430.555	13,26	856.803.300	17,71
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	2.566.317.637	29,12	2.830.626.533	30,26	2.993.126.200	31,35	3.270.135.644	30,76	277.009.444	9,25	439.509.111	15,53
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1.208.074.039	13,71	1.238.636.286	13,24	1.234.875.000	12,93	1.333.895.000	12,55	99.020.000	8,02	95.258.714	7,69
dont Part UEBL **	953.759.166	78,95	974.533.381	78,68	950.000.000	76,93	1.009.000.000	75,64	59.000.000	6,21	34.466.619	3,54
Total des recettes fiscales (1) *	8.408.908.067	95,42	8.306.066.367	95,20	9.255.177.492	96,94	10.297.637.491	96,85	1.042.459.999	11,26	1.391.571.124	15,62
Total des recettes non fiscales (2) *	403.924.338	4,58	448.731.680	4,80	292.057.413	3,06	334.877.321	3,15	42.819.908	14,66	-113.854.359	-25,37
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	8.812.832.405	99,03	9.354.798.047	84,88	9.547.234.905	99,18	10.632.514.812	99,44	1.085.279.907	11,37	1.277.716.765	13,66
Total des recettes en capital (3) ***	86.023.298	0,97	1.866.718.702	15,12	78.939.575	0,82	59.846.550	0,56	-19.093.025	-24,19	-1.606.872.152	-96,41
dont Droits de succession Vente de bâtiments Emprunt nouveau Vente de participations	52.269.090 6.018.208 0 39.000		46.075.230 1.282.309 1.597.500.000 30.922		49.000.000 2.000.000 100 1.000		47.000.000 2.000.000 100 1.000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	8.898.855.702	100,00	11.021.516.749	100,00	9.626.174.480	100,00	10.692.361.362	100,00	1.066.186.882	11,08	-329.155.387	-2,99

* 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

4.2.1 Recettes courantes

En 2012, les recettes courantes s'élèvent à 10.632,5 millions d'euros ce qui représente une augmentation de 1.085,3 millions d'euros par rapport à 2011. Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 1.042,5 millions d'euros (+11,3%). Les recettes non fiscales connaîtront une croissance estimée à 42,8 millions d'euros (+14,73%) pour se chiffrer à 334,9 millions d'euros.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 40*), « les prévisions de recettes courantes pour 2012 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2012 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 10.297,6 millions d'euros, soit une progression de 11,3% par rapport au budget voté 2011 et de 15,6% par rapport au compte général de 2010.

Les recettes fiscales de l'exercice 2012 peuvent être ventilées à raison de 5.693,6 millions d'euros entre impôts directs, 3.270,1 millions d'euros d'impôts indirects et 1.333,9 millions d'euros de droits de douanes et d'accises.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau stable au cours des années 2009 à 2012, évoluant entre 95% et 97%.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 5.101,0 millions d'euros (89,2%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit estimé de cet impôt pour 2012 se répartit de la façon suivante :

Tableau 27 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2011 (en millions)	Projet de budget 2012 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2011/2012	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	530,0	620,0	10,8	+90,0	+17,0
Impôt sur le revenu des collectivités	1.450,0	1.550,0	27,1	+100,0	+6,9
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.260,0	2.650,0	46,3	+390,0	+17,3
Impôt sur les revenus de capitaux	220,0	280,0	4,9	+60,0	+27,3
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Impôt général sur le revenu	4.461,0	5.101,0	89,2	+640,0	+14,3
Autres impôts directs	589,9	617,3	10,8	+27,4	+4,6
Total	5.050,9	5.718,3	100,00	667,4+	+13,2

Sources : budget voté 2011, projet de budget 2012; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu augmente par rapport à 2011 de 14,3% (640 millions d'euros). Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devraient se chiffrer respectivement à 1.550,0 millions d'euros, soit une augmentation de 100 millions d'euros (6,9%) et à 2.650,0 millions d'euros, soit une augmentation de 390 millions d'euros (17,30%) en 2012.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2012, le projet de budget table sur une augmentation de 90 millions d'euros par rapport au budget voté de 2011, soit 17,0%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 280 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 27,3% de plus par rapport au budget voté 2011.

Parmi les autres impôts directs (617,3 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 230 millions d'euros en 2012, soit une progression de 27,8% ou de 50 millions d'euros.

Concernant l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, des prévisions de recettes respectivement de 45 et de 40 millions d'euros sont inscrites au projet de budget compte tenu des taux d'intérêt se situant à un niveau assez faible.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne a généré un montant de 29,3 millions d'euros au 30 septembre 2011 dépassant de 4,3 millions d'euros le montant encaissé il y a un an. Le montant prévu au budget voté 2011 (35 millions d'euros) sera probablement atteint étant donné que 83,7% des recettes projetées sont encaissées.

Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2011 s'élèvent à 32,4 millions d'euros alors que le budget voté avait tablé sur une recette de 45 millions d'euros. Etant donné que l'entièreté des versements a déjà été effectuée, la prévision budgétaire ne se réalisera pas à la fin de l'exercice en cours produisant ainsi une moins-value de recettes de l'ordre de 12 millions d'euros.

L'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques est chiffré à 228,5 millions d'euros connaissant une progression de 13,3%.

Enfin, l'introduction de la contribution de crise a généré une recette de 53,2 millions d'euros au 30 septembre. Le montant prévu au budget voté (73,0 millions d'euros) sera certainement atteint.

Impôts indirects

Le produit net de la TVA pour 2012 est estimé à 2.400,7 millions d'euros, soit quelque 51% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une hausse de 14,3% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2011. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 1.009,0 millions d'euros, soit une augmentation de 6,2% par rapport au budget voté 2011. Elle constitue 23,4% des impôts indirects.

En 2012, la croissance globale de 378,1 millions d'euros (+8,7%) au titre des impôts indirects provient pour la majeure partie de la plus-value de recettes de la TVA (+300,4 millions d'euros). Les recettes communes de l'UEBL y contribuent pour 59,0 millions d'euros alors que la taxe d'abonnement est fixée au même niveau de l'exercice en cours et les droits d'enregistrement sont censés diminuer de 20,0 millions d'euros.

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 538,0 millions d'euros pour l'année à venir, soit une augmentation de 38,7 millions d'euros ou 7,7%.

Tableau 28 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2011 (en millions)	Projet de budget 2012 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2011/2012	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	2.100,3	2.400,7	50,9	+300,4	+14,3
Recettes communes de l'UEBL	950,0	1.009,0	23,4	+59,0	+6,2
Taxe d'abonnement	630,0	630,0	13,3	0,0	0,0
Droits d'enregistrement	160,0	140,0	3,0	-20,0	-12,5
Autres impôts indirects	499,3	538,0	9,4	+38,7	+7,7
Total	4.339,6	4.717,7	100,00	+378,1	+8,7

Sources : budget voté 2011, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

A noter que les parts relatives des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales tendaient à s'équilibrer entre 2006 et 2007. Cette tendance ne s'est pas confirmée en 2008. L'équilibre constaté pour l'exercice 2009 doit être vu à la lumière des mesures d'allègement de la fiscalité mises en œuvre en 2009 ainsi que de la situation économique moins favorable. Pour l'exercice 2010, l'importance relative des impôts directs a augmenté de 3,5 points de pourcent. Pour l'exercice en cours la proportion des impôts directs s'élève 53,8% reflétant l'incidence de la hausse des impôts directs et de l'introduction du système dit de l'auto-imposition (imposition suivant déclaration).

Selon les prévisions budgétaires pour 2012, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 54%.

	Impôts directs (en %)	Impôts indirects (en %)
Compte 2006	52,7	47,3
Compte 2007	51,7	48,3
Compte 2008	52,9	47,1
Compte 2009	50,5	49,5
Compte 2010	54,0	46,0
Budget voté 2011	53,8	46,2
Projet de budget 2012	54,8	45,2

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes inscrites au budget voté 2011 et au projet de budget 2012 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

Tableau 29 : 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 %
CG 2005	1.105,7	32,3	1.477,3	43,1	1.046,4	36,7	812,7	28,5
CG 2006	1.272,9	32,1	1.654,1	41,8	1.444,0	41,2	932,6	26,6
CG 2007	1.381,7	33,1	1.862,1	43,3	1.666,1	42,1	992,1	25,0
CG 2008	1.367,8	29,8	2.124,2	46,2	1.945,2	47,5	990,7	24,2
CG 2009	1.416,8	30,5	1.995,7	43,0	1.886,3	50,5	953,8	25,5
CG 2010	1.459,5	30,0	2.114,5	43,5	2.025,7	49,0	974,5	23,6
BV 2011	1.450,0	28,7	2.260,0	44,7	2.100,3	48,4	950,0	21,9
PB 2012	1.550,0	27,1	2.650,0	46,3	2.400,7	50,9	1.009,0	21,4

(*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2005-20010, budget voté 2011, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

La croissance de l'activité économique, notamment dans le secteur financier, la croissance de la masse salariale, l'implantation et le développement des activités dans le domaine du commerce électronique ainsi que l'évolution globalement favorable de l'emploi ont eu des effets positifs sur le rendement des recettes fiscales au cours des années 2005 à 2008.

Toutefois la crise financière et la dégradation de l'activité économique qui en découle ainsi que les mesures d'allègement fiscales ont eu un impact sur le niveau des impôts directs et au niveau des impôts indirects de l'exercice 2009. Si la crise n'a pas conduit à une diminution notable des recettes de l'IRC en 2009, ceci est dû au recours aux soldes d'impôt.

L'exercice 2010 a clôturé avec un excédent de recettes d'un montant de 910,8 millions d'euros alors que le budget voté avait prévu un excédent de recettes de 25,0 millions d'euros, soit une variation de +885,8 millions d'euros.

Suivant les chiffres du compte général 2010, des plus-values importantes ont été réalisées au titre de l'IRC (+260 millions d'euros), de la TVA (+125,3 millions d'euros), de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+76,6 millions d'euros) et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+59,5 millions d'euros). L'impôt retenu sur les revenus de capitaux et l'impôt sur la fortune ont généré des plus-values de recettes de respectivement 87,8 et de 58,4 millions d'euros. Les recettes en provenance des dividendes (BGL BNP-Paribas) se sont chiffrées à 135,4 millions d'euros.

Reste à noter que le Gouvernement a émis en 2010 des emprunts nouveaux d'un montant de 1.597,5 millions d'euros. Abstraction faite de ces recettes additionnelles, le compte général afficherait un excédent de dépenses de 686,7 millions d'euros au lieu d'un excédent de recettes de 910,8 millions d'euros.

Concernant l'exercice en cours, le montant encaissé des principales catégories d'impôts se chiffre à 6.519 millions d'euros au 30 septembre alors que les prévisions de recettes figurant au budget voté s'élèvent à 8.038 millions d'euros. En d'autres termes, 81% des recettes projetées de 2011 sont d'ores et déjà encaissées laissant ainsi entrevoir la réalisation d'une plus-value de recettes. Il est évident que le niveau de cette plus-value est fonction de la croissance économique du dernier trimestre. A noter que le Statec a révisé à la baisse la prévision de croissance pour 2011 à savoir à 3,2% contre 4,0% dans la NDC 2-11.

Dépendance budgétaire vis-à-vis du secteur financier

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2010 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'IRC, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

Tableau 30 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en millions d'euros)

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2003	1.365,8	979,5	1.221,1	355,0	130,8	67,4	154,1	86,1	1.488,0	51,8%
2004	1.113,1	759,9	1.364,1	382,8	142,8	72,5	133,5	60,7	1.275,9	46,4%
2005	1.151,8	793,7	1.515,2	416,6	210,7	64,0	164,6	96,1	1.370,4	45,0%
2006	1.326,0	787,3	1.696,6	451,1	349,0	83,9	149,6	90,4	1.412,7	40,1%
2007	1.439,3	987,7	1.909,8	526,4	243,1	155,3	171,6	124,0	1.793,4	47,6%
2008	1.424,8	929,7	2.178,6	607,9	250,3	64,3	168,6	124,0	1.725,9	42,9%
2009	1.475,8	1.024,9	2.046,9	548,1	260,6	93,0	210,9	164,4	1.830,4	45,8%
2010	1.520,3	950,6	2.168,7	567,3	287,8	91,3	208,4	157,1	1.766,3	42,2%

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

Il ressort du tableau ci-avant que la contribution relative du secteur financier est passée de 47,6% en 2007 à 42,2% en 2010. Pour la seule année 2010, les encaissements en provenance du secteur financier ont atteint un montant de 1.766,3 millions d'euros (soit 36,2% des impôts

directs ou 18,9% des recettes courantes) restant de 3,5% en-dessous du niveau historique encaissé en 2009.

Sachant toutefois que l'activité des banques et des organismes de placement a des répercussions sur d'autres impôts, telle que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (595,2 millions d'euros en 2010), le poids de la contribution du secteur financier dans les recettes courantes reste prépondérante (25,2% en 2010).

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

Tableau 31 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,4	26,6	24,0	60,5
2007	68,6	27,6	63,9	72,3
2008	65,2	27,9	25,7	73,6
2009	69,4	26,8	35,7	78,0
2010	62,5	26,2	31,7	75,4

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

En 2010, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 62,5% (950,6 millions d'euros), soit une baisse de 6,9 points de % par rapport à 2009. La part du secteur financier dans le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires a légèrement diminué pour s'établir à 26,2% en 2010.

Mises à part les recettes exceptionnelles provenant de l'imposition des dividendes de l'opération Arcelor-Mittal, la part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux s'est établie à 31,7% en 2010.

Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier a connu une progression importante depuis 2004 pour se situer à 75,4% en 2010.

Force est de constater que, sur base des chiffres sous rubrique, la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. A la page 16* de l'exposé introductif du projet de budget 2012, il est noté que « la fièvre actuelle des

marchés financiers et les nombreuses interrogations quant à l'éventualité de changements structurels dans le domaine de la finance internationale ne laissent pas entrevoir un terrain très favorable au développement du secteur financier luxembourgeois à moyen terme ».

4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2012, les recettes non fiscales sont évaluées à 334,8 millions d'euros, soit 3,2% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (45 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (50,5 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (100,0 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (51,5 millions d'euros) dont respectivement 20 et 30 millions d'euros sont la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T et de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Comparé au budget voté 2011, les recettes non fiscales augmentent de 22,5 millions d'euros (+14,7%) en 2012.

4.2.2 Recettes en capital

Pour 2012, les recettes en capital sont fixées à 59,8 millions d'euros et proviennent principalement des droits de successions et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 47 et 2 millions d'euros.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 37 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant total de 500 millions d'euros dont 150 millions d'euros sont imputés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail pour le financement de travaux d'infrastructure. Le solde de 250 millions d'euros représente une marge de manœuvre afin de réagir à des besoins de financement inattendu.

4.3 Estimations effectuées par la Cour

Evolution des recettes estimées de l'exercice 2010

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2010, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2010, avaient dégagé une plus-value de 697 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2010, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une plus-value de 767 millions d'euros.

Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2011 et hypothèses de croissance pour 2012

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2012, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2011. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2011, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

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

A noter que ces huit catégories d'impôt représentent quelques 77% des recettes courantes du projet de budget 2012.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années les plus représentatives de 2004 à 2010 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2011.

Pour 2011, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de recettes de 683 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2011. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2011 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2012.

Tableau 32 : Estimations de la Cour pour 2011 et hypothèses de croissance pour 2012

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2012	Hypothèse 2012
	Budget voté 2011	Recettes effectives au 30 sept. 2011	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2011	Ecarts estimations / budget voté 2011	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %		
Collectivités	1.450	1.288	88,8	1.698	248	17,7	1.550	-8,7
Assiette	530	413	77,9	574	44	8,2	620	8,1
Traitements	2.260	1.716	75,9	2.302	42	1,8	2.650	15,1
Capitaux	220	217	98,7	284	64	29,2	280	-1,5
Fortune	180	196	109,1	276	96	53,5	230	-16,8
TVA	2.608	2.115	81,1	2.800	192	7,4	2.968	6,0
Enregistrement	160	93	58	138	-22	-13,7	140	1,4
Abonnement	630	480	76,2	649	19	3,0	630	-2,9
Total	8.038			8.721	683			

Sources : budget 2011, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

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

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

A l'image des années précédentes, la Cour a inclus dans son champ d'analyse les recettes communales, à savoir le Fonds communal de dotation financière ainsi que l'impôt commercial communal.

4.3.1 Impôt sur le revenu des collectivités

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

Par l'introduction du système dit de l'auto-imposition en 2010, l'administration s'apprête à résorber les soldes d'impôts accumulés au cours des dernières années. Dans une première phase, le système visait uniquement les entreprises ne relevant pas du secteur bancaire, alors que, dès 2011, il a été généralisé à l'ensemble des contribuables. Ce faisant, l'administration a fortement réduit ses délais d'encaissement faisant apparaître les exercices 2010 à 2012 dans une perspective particulièrement favorable.

Ainsi, pour les années 2010 à 2012, l'effet cumulé de l'auto-imposition peut être chiffré à quelque 450 millions d'euros.

Tableau 33 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances

Années	2007	2008	2009	2010	2011*	2012**
Recours aux soldes	464,2	390,9	567,1	570,7	690,3	542,0
Avances	917,5	976,9	858,9	888,8	1.008,0	1.008,0
Total	1.381,7	1.367,8	1.416,8	1.459,5	1.698,3	1.550,0
Variation recours aux soldes	11,7%	-15,8%	45,1%	0,6%	21,0%	-21,5%
Variation avances	7,0%	6,5%	-13,0%	4,6%	13,4%	0%
Variation PIB (valeur)	9,8%	5,7%	-4,9%	9,3%	6,1%	3,4%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

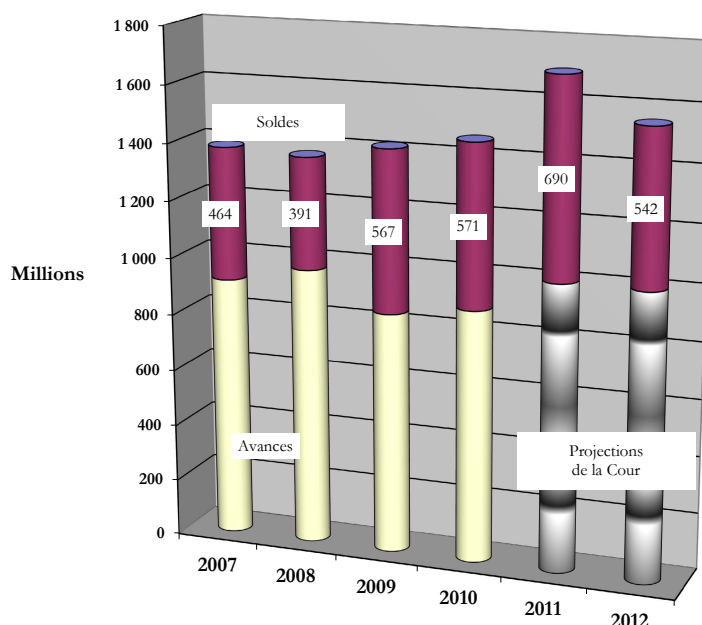
Source : Administration des Contributions directes, (*) Estimation Cour des comptes, (**) Projet de budget, Statec; tableau : Cour des comptes

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2010 (1.460 millions d'euros) a largement dépassé les 1.200 millions d'euros prévus au budget voté 2010 tout en restant quelque 64 millions d'euros en dessous des estimations de la Cour (1.524 millions d'euros).

Après une hausse de 45,1% des soldes d'impôt en 2009, le recours aux dossiers non encore imposés est resté stable en 2010.

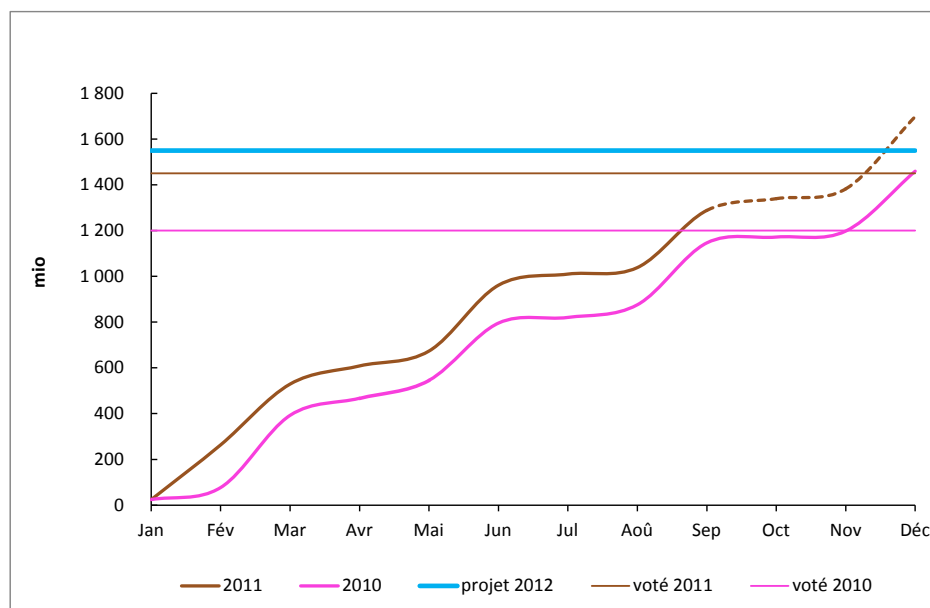
La Cour estime à 1.698 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2011, soit une augmentation de 17,1% par rapport aux 1.450 millions d'euros inscrits au budget voté de 2011. Sachant que le montant des avances fixées par l'administration devrait atteindre les 1.008 millions d'euros (hors impôt solidarité), il en résulte un recours aux soldes de 690 millions d'euros, soit une progression de 21% par rapport à 2010. Il convient cependant de noter que cette progression comprend un montant exceptionnel de quelque 200 millions générés par l'introduction du système de l'auto-imposition.

Graphique 34 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)



Graphique : Cour des comptes

Dans le cadre de son avis sur le projet de loi concernant le budget 2011, la Cour avait noté que « le maintien d'un niveau élevé des avances trimestrielles devait avoir comme conséquence un épuisement des soldes d'impôt cumulés au cours d'exercices antérieurs ». Or, force est de constater qu'aussi bien en 2011 qu'en 2012 le recours aux soldes se maintient à des niveaux considérables. L'auto-imposition, ainsi que les efforts entrepris par l'administration afin de réduire les retards dans le traitement des dossiers à imposer vont contribuer à accélérer l'absorption des soldes d'impôt.

Graphique 35 : Impôt sur le revenu des collectivités

Graphique : Cour des comptes

Avec une hypothèse de décroissance de 8,7% par rapport aux estimations de la Cour pour 2011, la prévision au titre de l'IRC pour 2012 peut paraître prudente. Le niveau des avances à encaisser reste relativement stable en 2012. 542 millions d'euros des 1.550 millions d'euros inscrits au projet de budget 2012 proviennent de soldes d'impôt.

Toutefois, la Cour est dans l'impossibilité de mettre en relation les prévisions budgétaires avec les perspectives conjoncturelles moins favorables publiées récemment par le Statec. Au-delà de l'encaisse à réaliser en 2012, l'absence d'informations pertinentes quant à l'adéquation des avances fixées constitue l'incertitude majeure pour les exercices à venir.

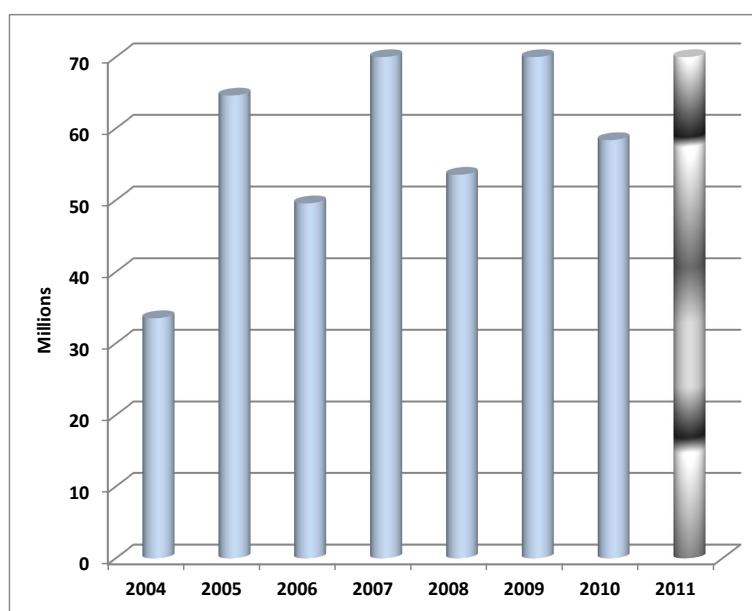
4.3.2 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (IF) est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006.

Rappelons que la majeure partie des recettes perçues entre 2007 et 2010 provient du secteur financier, soit 75% en moyenne. Une répartition à l'intérieur du secteur financier permet encore de constater que 83% en moyenne de l'IF provient des sociétés de participation financière (SOPARFI).

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances (48% en moyenne), ce qui a pour effet que cet impôt dépasse systématiquement la prévision budgétaire. Ainsi, entre 2004 et 2010, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 402 millions d'euros. Pour le seul exercice 2010, la plus-value s'est élevée à 58 millions d'euros.

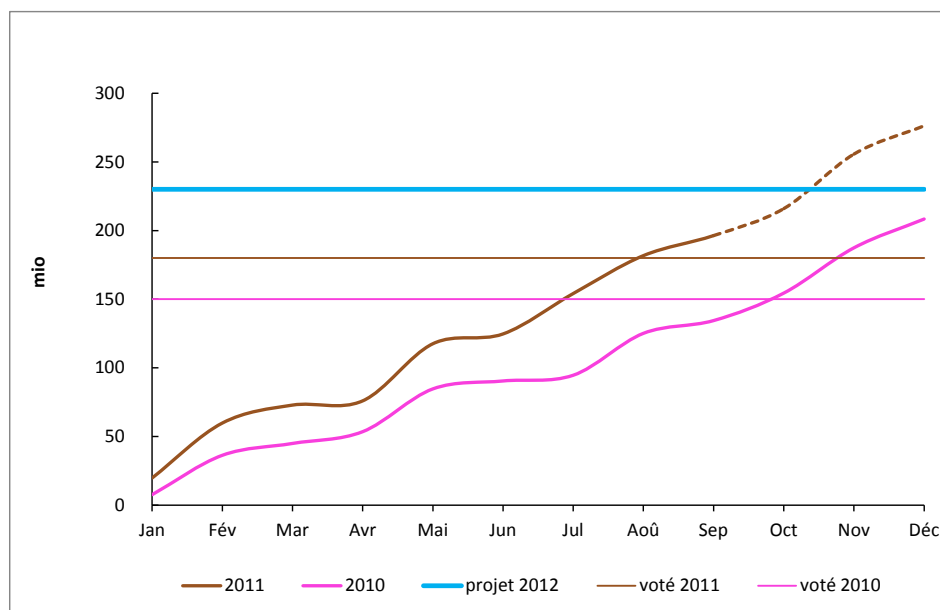
Graphique 36 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune



Graphique : Cour des comptes

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

Pour l'année 2011, la Cour estime à 276 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une augmentation de 32,6% par rapport aux recettes effectives de 2010 (208,4 millions d'euros). Compte tenu de la prévision affichée au budget voté 2011, l'IF devrait générer une plus-value de 96 millions d'euros.

Graphique 37 : Impôt sur la fortune

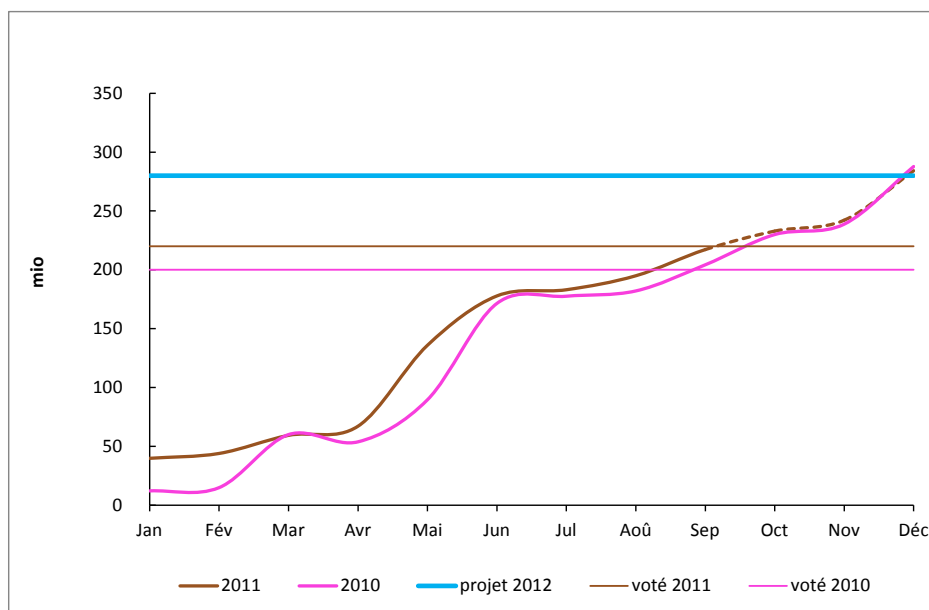
Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2011, le projet de budget prévoit une décroissance de 16,8%, à savoir 230 millions d'euros. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'il est impossible de se prononcer sur cette prévision.

4.3.3 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

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

La Cour estime à 284 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2011. Comparé au montant de 220 millions d'euros prévu au budget voté 2011 il en résulte une plus-value de recette de 64 millions d'euros.

Graphique 38 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux

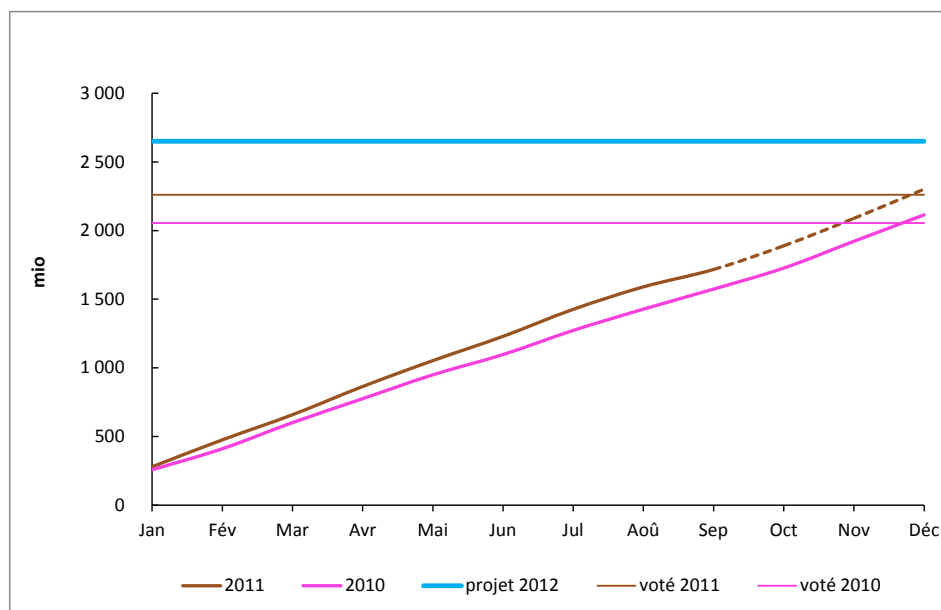
Graphique : Cour des comptes

Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable. Dans un contexte économique moins favorable, la prévision de 280 millions d'euros inscrite au projet de budget 2012 peut paraître trop optimiste.

4.3.4 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

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

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 2.302 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 8,8% par rapport aux recettes effectives de 2010 (2.115 millions d'euros). Il en résultera une plus-value de recettes de 42 millions d'euros compte tenu de la prévision budgétaire de 2.260 millions d'euros pour 2011.

Graphique 39 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2011, la RTS devrait progresser de 15,1% en 2012. Au vu des derniers chiffres publiés relatifs à l'évolution de la masse salariale (+6%) et de l'emploi (+2%), le niveau de 2.650 millions d'euros retenu au projet de budget paraît réalisable.

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

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

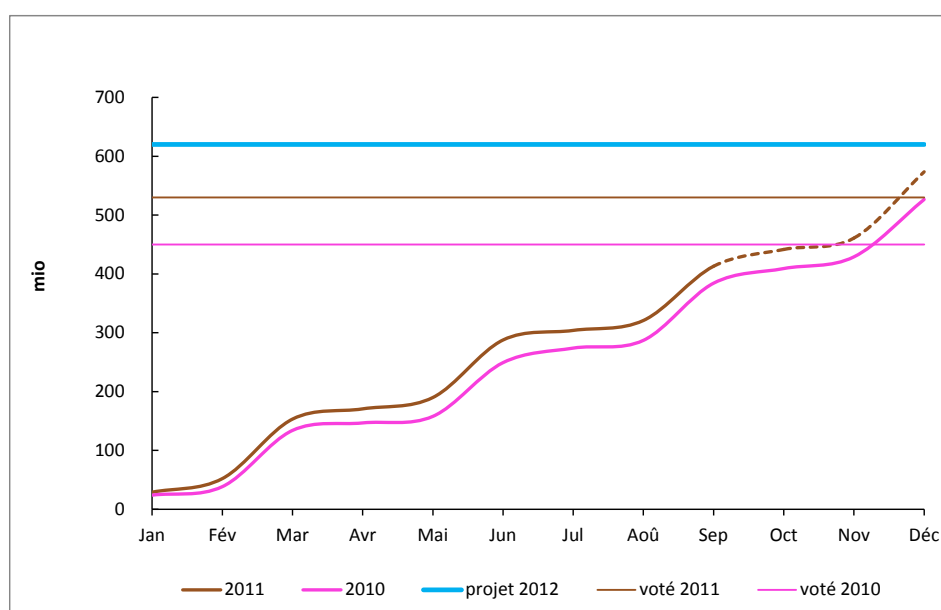
A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs et d'une adaptation insuffisante des avances qui le rendent plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

Ainsi, l'impôt fixé par voie d'assiette a fait l'objet d'une imposition volontariste. En effet, suivant le décompte de la recette réalisée au titre de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette, l'administration concernée a accéléré le rythme d'imposition (solde d'impôt +62%) et a

procédé à l'adaptation des avances (+8%) en 2009. Il en a résulté une plus-value de quelque 84 millions d'euros.

La Cour estime à 574 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2011. La Cour s'attend à une plus-value de l'ordre de 44 millions d'euros pour l'exercice 2011. Selon les informations de l'administration concernée, les avances sont fixées à 400 millions d'euros, soit une augmentation de 3,9% par rapport à 2010. Il s'ensuit un recours aux soldes de 174 millions d'euros, soit une croissance de 22,5% par rapport à 2010.

Graphique 40 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique : Cour des comptes

A défaut d'informations plus précises concernant le volume des soldes encore disponibles ainsi que le niveau des avances, la Cour estime donc qu'il est difficile de se prononcer sur le bien-fondé de la prévision budgétaire pour 2012 tablant sur une recette de 620 millions d'euros.

4.3.6 Taxe sur la valeur ajoutée

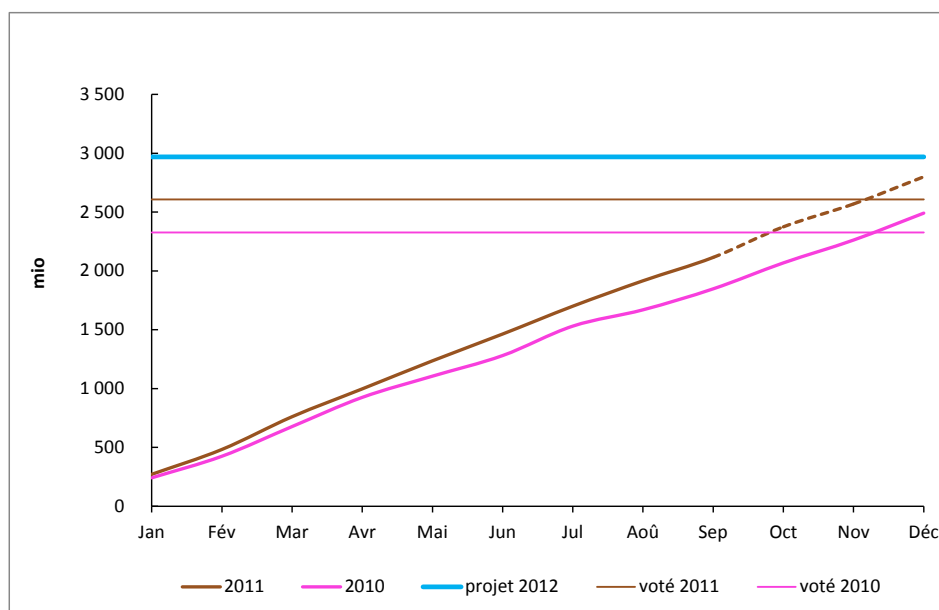
Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. Avant 2007, en raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt était plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

En 2010, le produit de la TVA a dépassé les prévisions budgétaires dégagant une plus-value de plus de 165 millions d'euros due à une situation économique plus favorable que prévue.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes de la TVA devrait dépasser le montant prévu au budget voté 2011 (2.608 millions d'euros). En conséquence, la TVA produirait une plus-value de recette considérable de 192 millions d'euros, soit 7,4%, par rapport au budget voté de 2011.

Pour 2012, le projet de budget prévoit une recette de 2.968 millions d'euros correspondant à une hypothèse de croissance de 6% par rapport aux estimations de la Cour pour 2011. Par rapport au budget voté 2011, cette progression s'élève à 13,8%.

Graphique 41 : Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique : Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2012, la Cour a analysé le montant de la TVA. Pour ce faire, la Cour a diminué le montant estimé de la TVA de la part provenant du secteur du commerce électronique et a tenu compte de la variation du solde net à rembourser.

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessous et suivant les informations de l'administration concernée, les recettes du secteur du commerce électronique se chiffraient à plus de 500 millions d'euros pour les exercices 2011 et 2012.

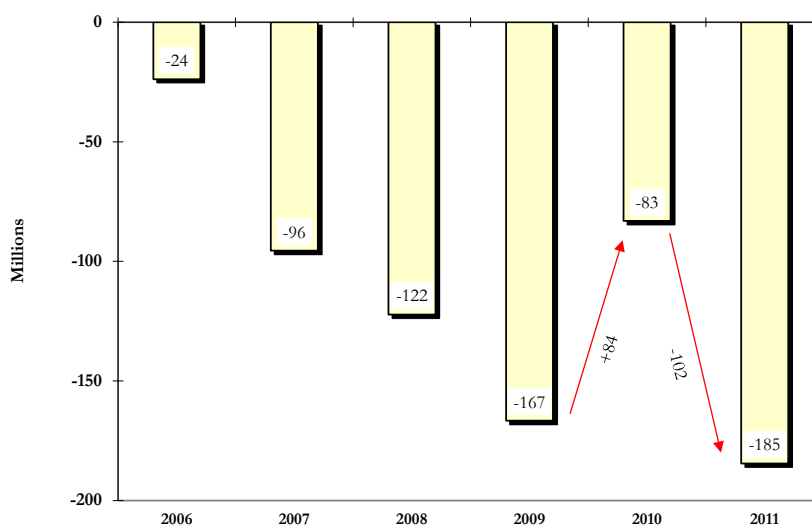
Abstraction faite de ces recettes, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux les réalités conjoncturelles nationales. Ainsi, pour 2011 et 2012, le montant ajusté de TVA s'élève respectivement à 2.300 et 2.468 millions d'euros permettant de dégager une croissance de 7,3%, réaliste à première vue.

Tableau 42 : Recette ajustée de TVA

	2010	2011	2012	Hypothèse 2012
Recette de TVA	2.491	2.800	2.968	6,0%
E-commerce	-410	-500	-500	
Recette ajustée TVA	2.081	2.300	2.468	7,3%
Variation solde net à rembourser	84	-102	0	
Produit estimé TVA	2.165	2.198	2.468	12,3%

Tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2011, le montant de la TVA à encaisser s'élève à 314 millions d'euros alors que le montant à rembourser se chiffre à 499 millions d'euros. Il s'en dégage un solde net à rembourser de 185 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 83 millions d'euros, il en résulte une augmentation de 102 millions d'euros, correspondant de fait à un relèvement de l'endettement de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant un droit à la restitution de la TVA.

Graphique 43 : Évolution du solde net à rembourser

Graphique : Cour des comptes

En d'autres termes, les recettes brutes de la TVA sont surestimées de 102 millions d'euros pour la seule année 2011. En soustrayant ces 102 millions d'euros du montant ajusté de la TVA, il en résulte une hypothèse de croissance de 12,3%.

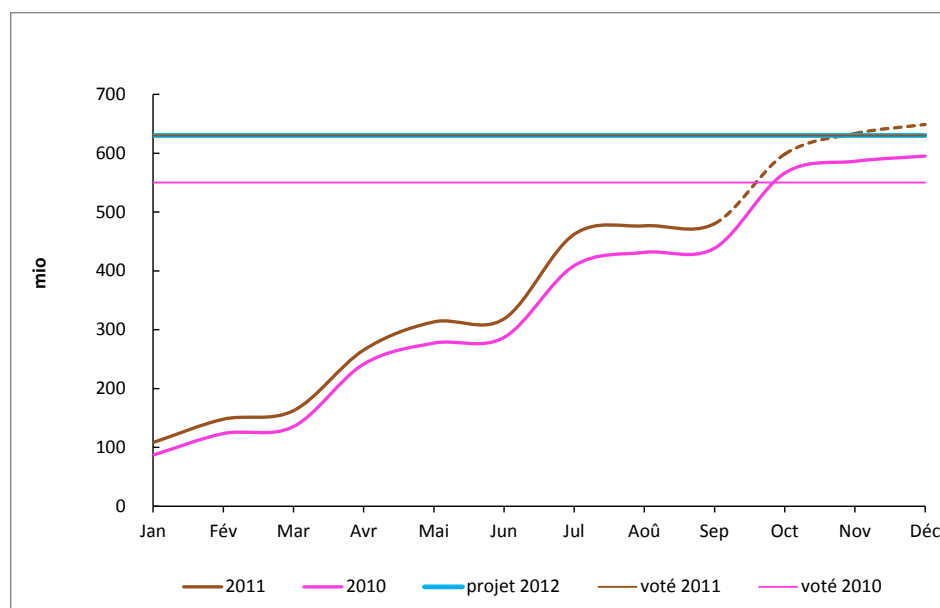
En admettant que le solde net à rembourser reste stable, la Cour est d'avis que la prévision inscrite au projet de budget 2012 peut paraître trop optimiste compte tenu de la révision à la baisse des perspectives de croissance pour 2012.

4.3.7 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des grands fonds d'investissements et autres organismes de placement collectif, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'état des marchés boursiers. L'évolution de cet impôt dépend également de la gestion de trésorerie des assujettis. Suivant le compte général 2010, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 595 millions d'euros dégageant une plus-value de 45 millions d'euros.

Pour 2011, la Cour estime la recette à 649 millions d'euros produisant une plus-value de 19 millions d'euros par rapport aux 630 millions d'euros prévus au budget voté pour 2011. En effet, la taxe d'abonnement a progressé considérablement pendant le premier semestre 2011.

Graphique 44 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Graphique : Cour des comptes

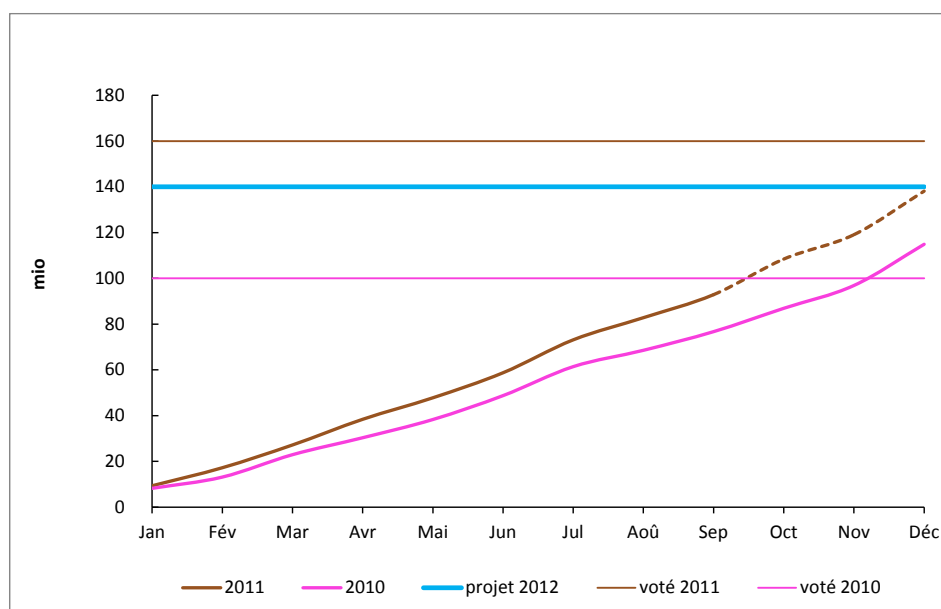
Le projet de budget 2012 table sur une prévision de 630 millions d'euros, soit une hypothèse de décroissance de 2,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2011. Compte tenu de la fébrilité actuelle des marchés financiers, la Cour estime que la prévision relative au produit de la taxe d'abonnement doit être considérée avec la plus grande prudence.

4.3.8 Droits d'enregistrement

L'évolution de la recette provenant des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

La Cour estime à 138 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une moins-value de quelque 22 millions d'euros par rapport aux 160 millions d'euros inscrits au budget voté 2011.

Graphique 45 : Droits d'enregistrement



Graphique : Cour des comptes

Suivant le projet de budget 2012, les recettes fiscales sont évaluées à 140 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de la Cour pour 2011, les droits d'enregistrement afficheront une augmentation de 2 millions d'euros, soit +1,4%.

A défaut d'informations précises sur l'évolution du marché immobilier, les répercussions fiscales des mesures introduites en 2009 ainsi que les nouveaux changements prévus en matière de crédit d'impôt, la Cour ne peut pas s'exprimer sur l'hypothèse retenue au projet de budget.

4.3.9 Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). A noter que l'impôt foncier (IF), autre impôt local, ne fait pas l'objet d'une estimation de la Cour.

Il est évident que le niveau des recettes sous examen dépend, d'une part, de l'évolution conjoncturelle et, d'autre part, des particularités inhérentes aux différents impôts qui composent le FCDF.

Le tableau suivant présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2011. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2012.

Tableau 46 : Recettes communales (ICC, FCDF)

(mio €)	Budget voté 2011	Estimations Cour 2011	Écarts	Projet budget 2012	Hypothèses 2012
ICC	560	775	215	580	-25,2%
FCDF dont :	629	664	35	757	14,0%
RTS (18%)	407	414	8	477	15,1%
Assiette (18%)	95	103	8	111	8,1%
TVA (10%)	233	253	19	266	5,6%
Taxe auto (20%)	13	14	1	14	-0,7%
Montant forfaitaire	24	24	0	26	5,7%
"- Enseignants"	-144	-144	0	-137	
TOTAL	1.189	1.439	250	1.337	-7,1%

Source : Projet de budget 2012; tableau : Cour des comptes

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessus, les recettes communales se chiffrent suivant les estimations de la Cour à 1.439 millions d'euros, soit une augmentation de 21% (250 millions d'euros) par rapport au projet voté de l'exercice en cours. Pour 2012, le projet de budget prévoit un montant global de 1.337 millions d'euros en baisse de 7,1% par rapport aux estimations de la Cour.

Impôt commercial communal

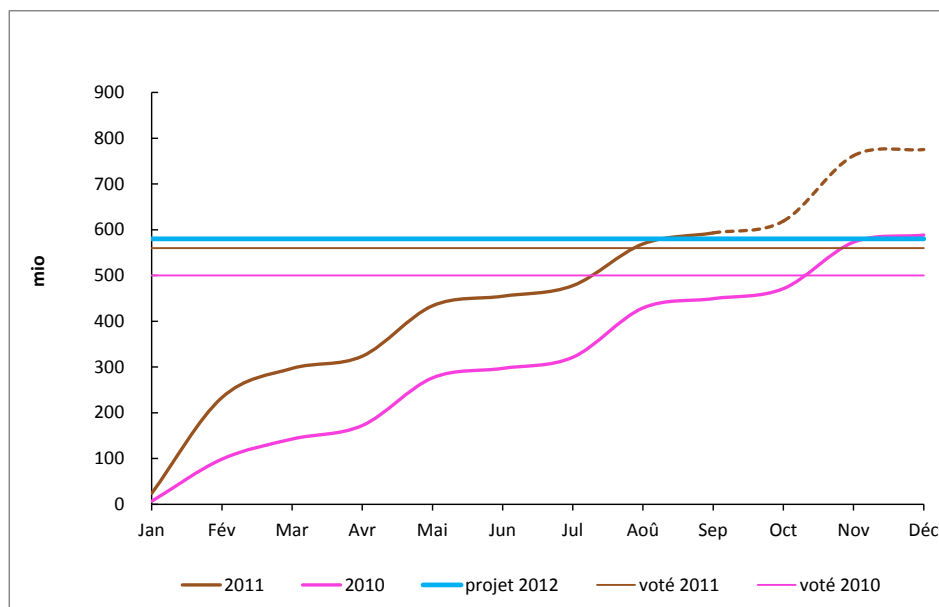
A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Depuis 2009, cet impôt est composé de plus de 40% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Comme l'adaptation des avances et l'encaissement des soldes suivent de près le traitement des dossiers de l'IRC, l'estimation du produit ICC connaît donc les mêmes difficultés que celles rencontrées au

niveau de la prévision budgétaire de l'IRC. A noter qu'au cours des dernières années, l'ICC s'est élevé à quelque 40% en moyenne des recettes encaissées au titre de l'IRC.

En 2010, l'ICC a produit une recette totale de 588 millions d'euros, soit une plus-value de 88 millions d'euros (+17,6%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le recours aux soldes d'impôt a été de 240 millions d'euros, en diminution de 2,8% par rapport à 2009.

Constatant qu'au 30 septembre 2011 le produit de l'ICC dépasse déjà de 6% le montant prévu au budget voté, la Cour estime à 775 millions d'euros les recettes pour l'année en cours, dont résulte une plus-value de 215 millions d'euros.

Graphique 47 : Impôt commercial communal



Graphique : Cour des comptes

Pour 2012, le projet de budget prévoit un montant de 580 millions d'euros au titre de cet impôt. Ce montant est en baisse de 25,2% (195 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour. L'évolution de ICC suit ainsi celle de l'IRC prenant en compte les perspectives économiques pour l'exercice à venir. Toutefois, la Cour ne peut pas se prononcer sur la proportion du recours aux soldes d'exercices antérieurs pour 2012.

Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2011, les versements en provenance du FCDF vont connaître une hausse de 36 millions d'euros à la fin de l'année qui s'explique principalement par une progression de la TVA (+19 millions d'euros).

En 2012, les ressources (hors enseignants) au FCDF seraient en hausse de 14,0% par rapport aux estimations de la Cour pour 2011. Compte tenu des perspectives économiques moins favorables, cette prévision doit être considérée avec prudence.

4.4 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes font état d'une plus-value de 683 millions d'euros par rapport au budget voté de 2011. Cette plus-value provient pour plus de la moitié, de l'impôt sur le revenu des collectivités (+248 millions d'euros) et l'impôt sur la fortune (+96 millions d'euros) résultant d'un recours important aux soldes d'impôt d'années antérieures.

D'autres impôts, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (+192 millions d'euros), les impôts sur les personnes physiques (+86 millions d'euros) ou encore la taxe d'abonnement (+19 millions d'euros) vont évoluer plus favorablement en 2011 qu'initialement prévu.

Pour ce qui est de l'exercice à venir, le projet de budget table sur une augmentation des recettes de plus de 11%. Or, le Statec a récemment révisé à la baisse la prévision de croissance économique pour 2012, notamment en raison de la crise de la dette souveraine et de la baisse des activités financières. Sachant que la situation budgétaire dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier, le ralentissement prévu des activités sur les marchés financiers aura nécessairement des répercussions, non encore quantifiables, sur les recettes fiscales en provenance de ce secteur.

Reste à souligner que les prévisions budgétaires se basent en grande partie sur les travaux d'un comité de prévision mis en place au début de l'année 2011. Les travaux de ce comité n'étant qu'à leur début, la Cour estime qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur les efforts de modélisation et d'harmonisation entrepris en matière de prévisions de recettes.

5. Commentaire du budget des dépenses

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

5.1.1 Considérations générales

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

La 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011 à 2014 de même que le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ont été transmis à la Commission européenne le 29 avril 2011. Les recommandations pour le Luxembourg concernant la période 2011 à 2012 exprimées par le Conseil de l'Union européenne le 12 juillet 2011 étaient les suivantes :

- « 1) profiter de l'amélioration de la conjoncture pour renforcer son effort budgétaire, afin de réduire davantage son déficit nominal et d'atteindre son objectif à moyen terme en 2012 ;
- 2) proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite et en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie ;
- 3) réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de fixation des salaires, afin d'assurer que leur croissance reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité ;
- 4) prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation visant à mieux faire correspondre leurs qualifications à la demande du marché du travail » (Journal officiel de l'Union européenne (2011/C 210/02), respectivement projet de budget page 24*).

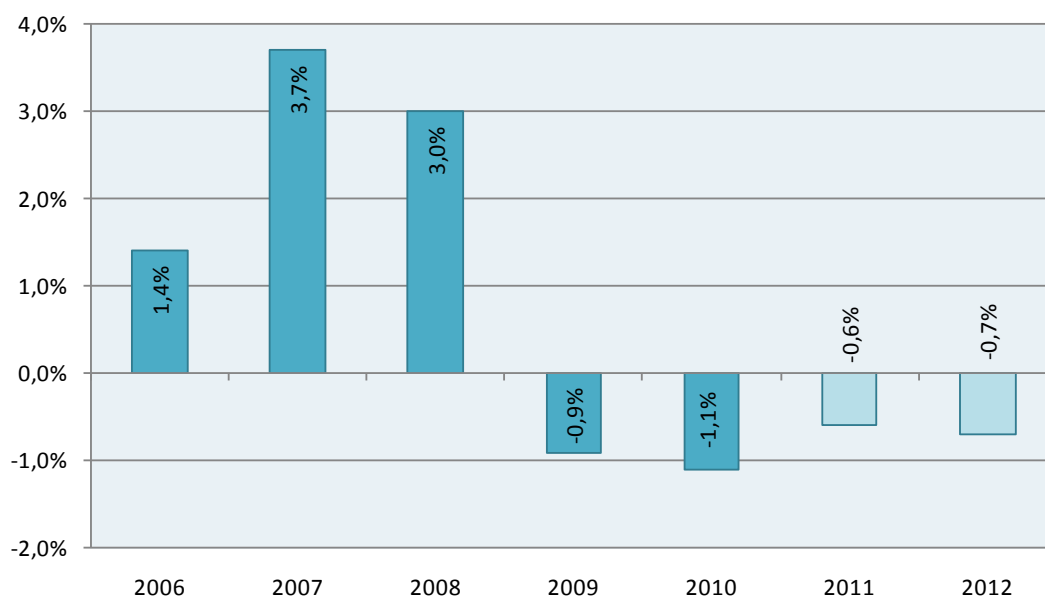
Dans le projet de budget 2012 (page 22*), le Gouvernement rappelle que *« les états financiers de l'Administration centrale comprennent les recettes et les dépenses du budget de l'Etat, au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, ainsi que les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, des services de l'Etat à gestion séparée et des établissements publics faisant partie du périmètre de l'Etat.*

Ce cadre de référence, qui est plus large que celui du budget de l'Etat, est clairement défini par le Pacte européen de stabilité et de croissance. Ce cadre est constitué par le Système Européen de Comptes Nationaux (SEC95).

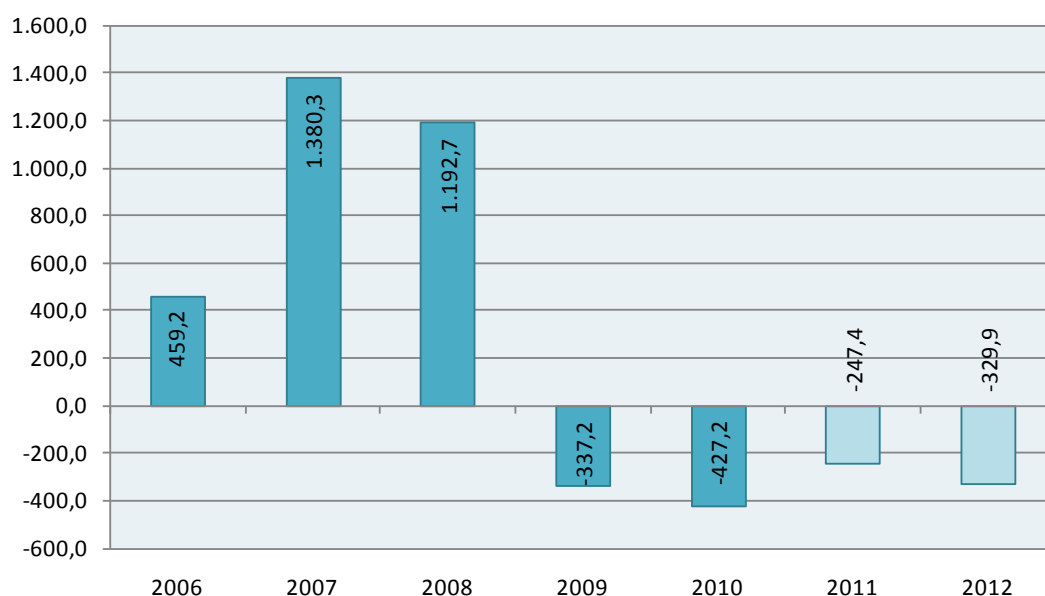
La présentation administrative du budget de l'Etat a essentiellement pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles la Chambre a une emprise directe. Dans la présentation communément appelée "présentation de Maastricht", les activités financières des Etats ou des Administrations publiques des Etats membres de l'Union européenne sont en revanche décrites d'après des considérations économiques et non pas administratives. »

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2006 à 2012 est documentée par les deux graphiques suivants. Depuis 2009, l'administration publique présente un déficit. Au moment du dépôt du projet de budget, le Gouvernement a prévu un déficit de 0,6% du PIB pour 2011 ainsi qu'un déficit de 0,7% du PIB (-329,9 millions d'euros) pour 2012.

Graphique 48 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec (octobre 2011), projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 49 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

Sources chiffres : Statec (octobre 2011), projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.1.2 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2006-2012)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 95, outre les dépenses du budget de l'Etat, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

Pour analyser la situation financière de l'administration publique, il est utile de se référer au solde de financement des trois sous-administrations qui la composent.

Tableau 50 : Soldes (2006 - 2012)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2006	459,2	1,4	-219,1	-0,6	71,3	0,2	607,1	1,8
2007	1.380,3	3,7	354,0	0,9	138,7	0,4	887,6	2,4
2008	1.192,7	3,0	-58,4	-0,1	170,1	0,4	1.081,0	2,7
2009	-337,2	-0,9	-1.021,1	-2,7	-46,7	-0,1	730,6	2,0
2010	-427,2	-1,1	-1.048,9	-2,6	-8,0	0,0	629,7	1,6
2011	-247,4	-0,6	-947,2	-2,1	66,4	0,2	633,4	1,4
2012	-329,9	-0,7	-1.143,2	-2,5	110,8	0,2	702,4	1,5

Sources chiffres : Statec (octobre 2011), projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le solde négatif de l'administration publique depuis 2009 (tel que repris ci-dessus) s'explique surtout par le résultat négatif au niveau de l'administration centrale, qui ne peut plus être contrebalancé par le solde positif de la sécurité sociale. L'administration publique passe d'un solde positif de 1.192,7 millions d'euros en 2008 à un solde négatif atteignant 329,9 millions d'euros en 2012. Le solde va encore une fois se détériorer au niveau de l'administration centrale et affichera un résultat négatif de 1.143,2 millions d'euros ou de 2,5% du PIB en 2012.

5.1.3 Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont représentés dans le tableau et le graphique ci-dessous.

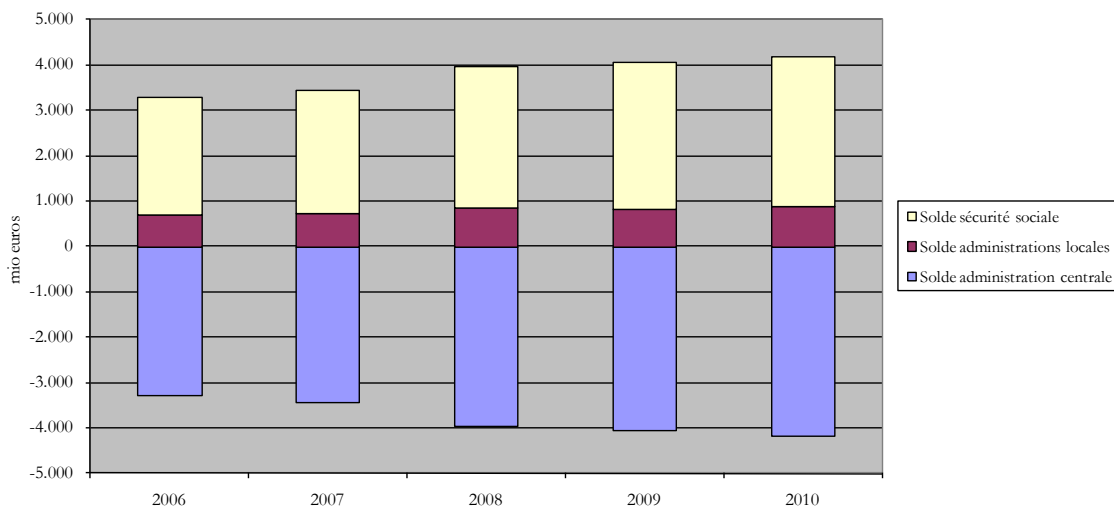
Tableau 51 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2006	2007	2008	2009	2010
Transferts de revenus de la propriété (mio €)					
Administration centrale (solde)	-9,4	-9,1	-9,9	-9,2	-8,9
Administrations locales (solde)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Sécurité sociale (solde)	9,6	9,3	10,1	9,3	9,0
Transferts courants (mio €)					
Administration centrale (solde)	-3.191,4	-3.347,6	-3.840,3	-3.928,4	-4.043,5
Administrations locales (solde)	584,7	643,1	722,6	687,4	732,5
Sécurité sociale (solde)	2.606,7	2.704,5	3.117,7	3.241,1	3.310,9
Transferts en capital (mio €)					
Administration centrale (solde)	-94,1	-90,3	-128,6	-131,9	-131,3
Administrations locales (solde)	107,7	97,0	136,9	141,9	138,2
Sécurité sociale (solde)	-13,7	-6,8	-8,4	-10,0	-6,9
Total des transferts (mio €)					
Administration centrale (solde)	-3.294,9	-3.447,0	-3.978,8	-4.069,5	-4.183,7
Administrations locales (solde)	692,2	740,0	859,4	829,2	870,7
Sécurité sociale (solde)	2.602,7	2.707,0	3.119,4	3.240,4	3.313,0

Source chiffres : Statec (octobre 2011) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2010, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 79,2% à destination de la sécurité sociale ;
- 20,8% à destination des administrations locales.

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

Source chiffres : Statec (octobre 2011) ; graphique : Cour des comptes

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

Tableau 53 : Soldes hors transferts

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations locales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2006	1,4%	9,1%	-1,8%	-5,9%
2007	3,7%	10,1%	-1,6%	-4,9%
2008	3,0%	9,9%	-1,7%	-5,2%
2009	-0,9%	8,2%	-2,3%	-6,7%
2010	-1,1%	7,8%	-2,2%	-6,7%

Source chiffres : Statec (octobre 2011) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau que, abstraction faite des transferts, le solde de l'administration centrale serait largement positif alors que les deux autres sous-secteurs afficheraient un solde négatif.

Finalement, la Cour entend illustrer ces transferts à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres de la version SEC 95 avec ceux du budget de l'Etat. En 2010, les transferts du budget de l'Etat en faveur de la sécurité sociale se composent principalement de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.160,2 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.081,4 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance	977,4 millions d'euros
Congé pour raisons familiales	5,9 millions d'euros
Mesures économiques et sociales spéciales	3,7 millions d'euros

5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique

5.2.1 Considérations générales (2007-2012)

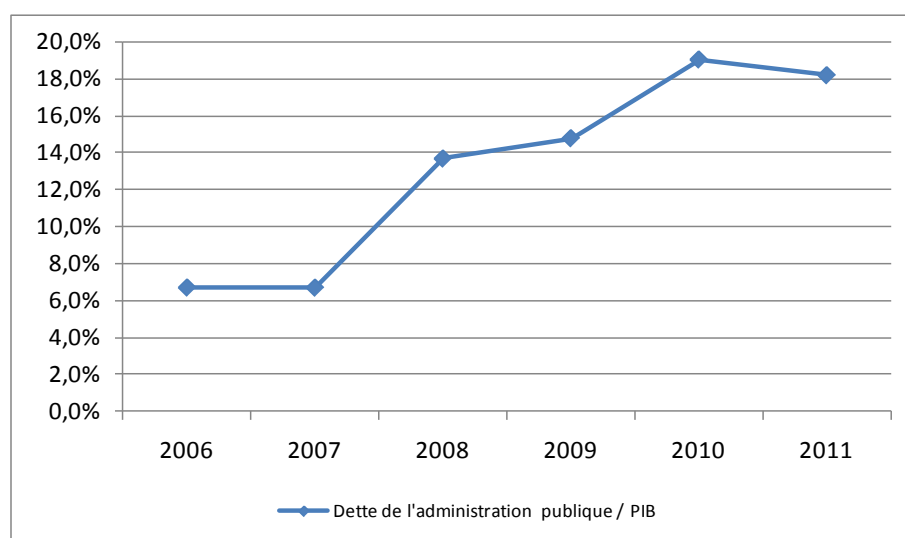
Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB.

Tableau 54 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB

	2007	2008	2009	2010	2011
Dette de l'administration publique en mio	2.502,0	5.394,9	5.527,2	7.672,5	7.778,0
Dette de l'administration publique / PIB	6,7%	13,7%	14,8%	19,1%	18,2%

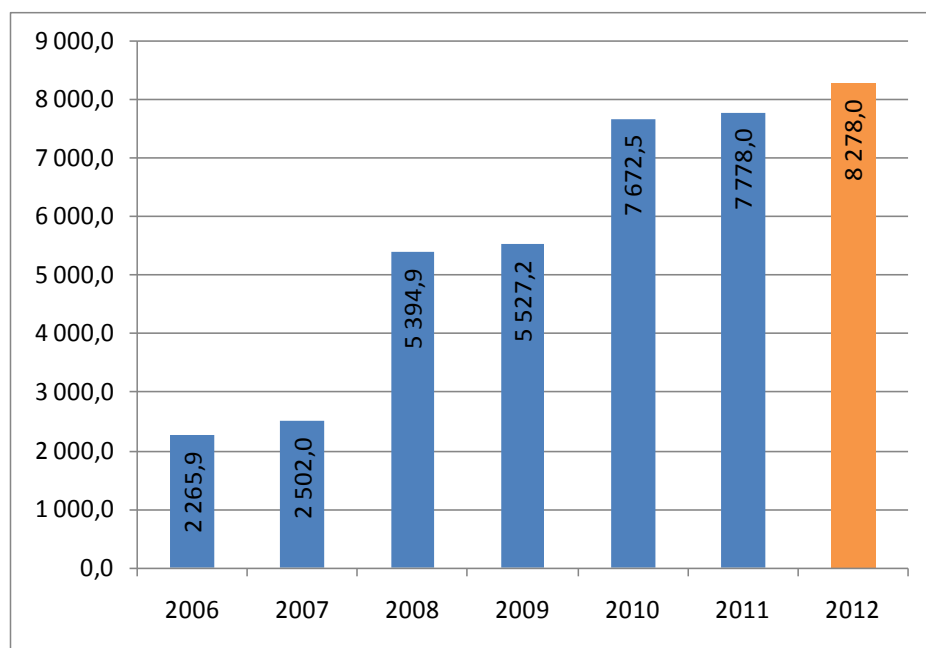
Source : Statec, IGF ; tableau : Cour des comptes

Graphique 55 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB



Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 56 : Evolution de la dette de l'administration publique
en millions d'euros**



Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

La crise économique et financière a eu pour conséquence une augmentation considérable de la dette publique. Selon les prévisions actuelles, la dette publique devrait se situer à 18,2% du PIB en 2011.

Pour 2012, une autorisation d'emprunts de 500 millions d'euros est prévue (dont 100 millions destinés au Fonds du rail et 150 millions au Fonds des routes), ce qui porterait la dette à quelques 8.278 millions d'euros.

5.2.2 Analyse de la dette de l'administration publique et de ses trois sous-secteurs (2006-2010)

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

Tableau 57 : Evolution de la dette de l'administration publique

DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (en millions d'euros)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Numéraires et dépôts	142,9	161,3	176,9	193,9	207,2
Titres autres qu'actions	74,0	0,0	2 000,0	2 000,0	4 000,0
Crédits	1 215,6	1 513,8	2 358,6	2 464,8	2 505,2
- <i>Etat</i>	<i>614,1</i>	<i>758,4</i>	<i>1 466,7</i>	<i>1 510,6</i>	<i>1 508,3</i>
- <i>Etablissements publics</i>	<i>153,6</i>	<i>170,9</i>	<i>172,0</i>	<i>205,9</i>	<i>258,9</i>
- <i>PPP</i>	<i>447,9</i>	<i>584,5</i>	<i>719,9</i>	<i>748,3</i>	<i>738,0</i>
Dette totale	1 432,5	1 675,1	4 535,5	4 658,7	6 712,4

DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES (en millions d'euros)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1
Dette totale	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1

DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (en millions d'euros)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dette totale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

DETTE CONSOLIDÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (en millions d'euros)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Administration centrale	1 432,5	1 675,1	4 535,5	4 658,7	6 712,4
Administrations locales	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1
Administrations de sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dette de l'administration publique	2 265,9	2 502,1	5 394,9	5 527,1	7 672,5

Source : Statec ; tableau : Cour des comptes

De 2006 à 2007, la dette de l'administration publique s'accroît de 236 millions d'euros résultant d'une croissance de la dette de l'administration centrale (242 millions d'euros), malgré une baisse de la dette des administrations locales (-6 millions d'euros). L'augmentation de 242 millions d'euros de la dette de l'administration centrale sur la période visée s'explique surtout par la conclusion d'emprunts en vue du financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes.

En ce qui concerne plus particulièrement la dette de l'administration centrale, les rubriques « titres autres qu'actions » (emprunts linéaires OLUX) et « crédits » (emprunts) évoluent différemment. Alors que les « crédits » connaissent une augmentation de quelque 298 millions d'euros, les « titres autres qu'actions » ont été mis à zéro. Ceci s'explique

notamment par la conclusion d'emprunts en 2007 et le remboursement des emprunts OLUX venus à échéance.

En 2008, la dette de l'administration publique connaît un accroissement significatif de quelque 2,89 milliards d'euros dû principalement à la crise financière. Il en va de même en 2010 avec un accroissement important de 2,15 milliards d'euros par rapport à 2009. En effet, l'Etat a émis des obligations pour un total de 2 milliards d'euros en 2008 et en 2010.

Par ailleurs, le niveau des crédits concernant les partenariats publics-privés (738 millions d'euros) ne change guère par rapport à l'exercice précédent. Les principaux projets concernés relevant du Fonds pour la loi de garantie sont les suivants :

- Campus scolaire Geessekneppchen ;
- Centre national sportif et culturel Kirchberg ;
- Centre de recherche public Henri Tudor ;
- Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ;
- Cité judiciaire au plateau du Saint Esprit ;
- Nouvelle aéroport du Findel ;
- Parking Findel.

L'endettement des administrations locales est plus amplement développé sous le point 5.3.3.

5.3 Les finances communales

5.3.1 Considérations générales

Pour les besoins de son analyse, la Cour se base sur des informations en provenance du ministère de l'Intérieur et du Statec.

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

Le Statec utilise également les comptes administratifs des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes présentés selon le système européen de comptes SEC 95. Les statistiques relatives à l'endettement des administrations locales sont établies sur base d'informations provenant des administrations locales ainsi que de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et de la Banque centrale du Luxembourg (BCL).

5.3.2 Les recettes des administrations locales

Les communes perçoivent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires.

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

Les tableaux et le graphique ci-dessous montrent l'évolution des recettes ordinaires pour la période de 2007 à 2011 et leur variation entre 2007 et 2011 en chiffres absolus et en pourcentages.

Tableau 58 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2007 et 2011
(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
ICC ¹¹	538,91	578,69	592,15	558,22	560,00
IF ¹²	27,18	27,64	28,95	30,04	31,66
FCDF	627,72	691,35	681,17	736,33	772,29
ARP ¹³	703,46	745,96	585,52	549,58	632,43
Total des recettes ordinaires communales	1.897,27	2.043,64	1.887,79	1.874,17	1.996,38

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2007-2010) ; budget voté 2011 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 59 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2007 et 2011
(en pourcentages)

	2007	2008	2009	2010	2011
ICC	10,91%	7,38%	2,33%	-5,73%	0,32%
IF	5,49%	1,69%	4,76%	3,76%	5,40%
FCDF	13,51%	10,14%	-1,47%	8,10%	4,88%
ARP	8,17%	6,04%	-21,51%	-6,14%	15,08%
Recettes totales	10,63%	7,71%	-7,63%	-0,72%	6,52%

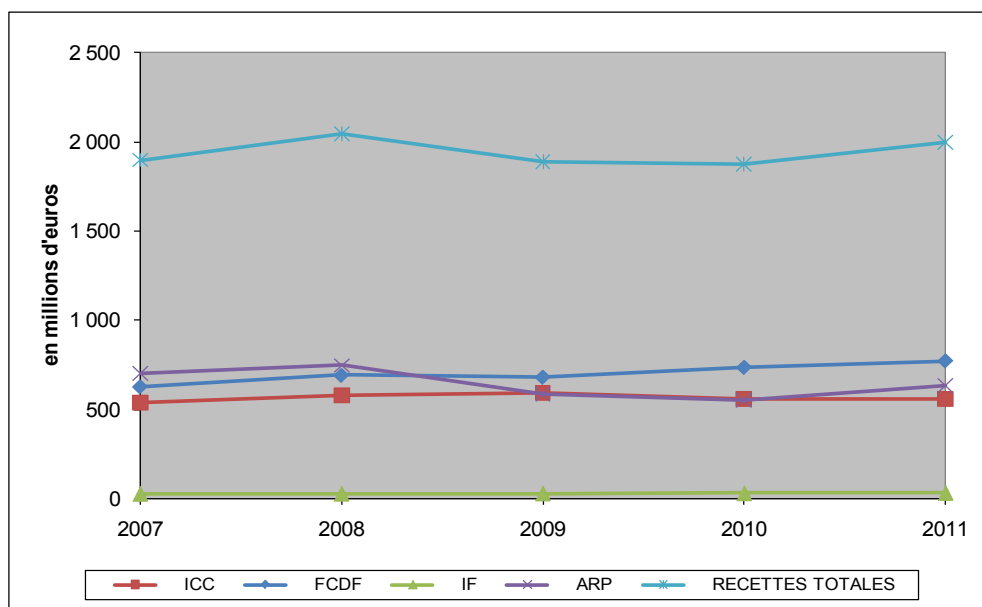
Tableau : Cour des comptes

¹¹ Les chiffres concernant l'ICC pour 2007 à 2010 proviennent des comptes généraux de l'Etat

¹² Les chiffres concernant l'IF pour 2009 à 2011 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

¹³ Les chiffres concernant les ARP pour 2009 à 2011 sont des chiffres provisoires (2009 : comptes non arrêtés par le ministère / 2010 : budgets rectifiés / 2011 : budgets)

**Graphique 60 : Evolution des recettes ordinaires communales
entre 2007 et 2011**



Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; budget voté 2011 ; graphique : Cour des comptes

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

Pour ce qui est de l'année 2010, les recettes communales provenant de l'ICC dépassent les prévisions budgétaires (500 millions d'euros) avec 558,22 millions d'euros. Pour 2011, une recette de l'ordre de 560 millions d'euros a été prévue au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2011 tablent cependant sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 775 millions d'euros. Au projet de budget 2012, un accroissement de l'ICC par rapport au budget voté 2011 est pronostiqué, les recettes étant estimées à 580 millions d'euros. Leur niveau serait ainsi en retrait par rapport aux recettes estimées pour 2011.

Les communes sont par ailleurs autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal en vertu de la loi du 1^{er} décembre 1936.

Cet impôt ne représente qu'une faible part dans les recettes communales. Les recettes provenant de l'IF sont passées de 27,18 millions d'euros en 2007 à 30,04 millions d'euros en 2010 (chiffres provisoires du ministère de l'Intérieur). Les estimations du ministère de l'Intérieur tablent sur une croissance de l'ordre de 5,4% pour 2011 (31,66 millions d'euros).

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

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

Ainsi, les communes participent aux recettes fiscales générées par la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et la taxe sur les véhicules automoteurs. Par ailleurs, le Fonds est alimenté par un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur.

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

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

Le montant alloué à partir du FCDF était en croissance continue entre 2006 et 2008 pour atteindre 691,35 millions d'euros. En 2009, une légère baisse du FCDF de 1,47% peut être constatée (681,17 millions d'euros). En 2010, les recettes en provenance du FCDF ont à nouveau augmenté de 8,10% pour atteindre 736,33 millions d'euros (soit une croissance de 5,42% par rapport au budget voté de 2010). Une recette de l'ordre de 772,29 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2011.

Tableau 61 : Evolution du FCDF, du crédit spécial et du montant forfaitaire entre 2007 et 2012

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FCDF	627,72	691,35	681,17	736,33	772,29	894,45
Variation FCDF	-	10,14%	-1,47%	8,10%	4,88%	15,82%
Crédit spécial (alimentation)	408,50	439,61	389,59	336,34	362,71	456,86
Variation crédit spécial	-	7,62%	-11,38%	-13,67%	7,84%	25,96%
Montant forfaitaire (dotation)	23,52	6,19	11,70	22,79	24,23	25,62
Variation montant forfaitaire	-	-73,68%	89,01%	94,79%	6,32%	5,74%

Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2007-2010 ; budget voté 2011 ; projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Les chiffres reprennent la dotation à allouer aux communes sans déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental. En effet, depuis l'année scolaire 2009/2010, l'Etat prend en charge la totalité des frais de personnel en relation avec l'organisation de l'enseignement. Cette prise en charge n'engendre ni des coûts supplémentaires pour l'Etat, ni une réduction des moyens alloués aux communes alors que le montant exact de la quote-part assuré par les communes dans le paiement des traitements est déduit d'office des dotations annuelles revenant aux communes à charge du FCDF.

Le montant forfaitaire a pour but de neutraliser l'impact financier des modifications législatives qui interviennent au niveau des recettes fiscales qui alimentent le FCDF. D'une part, il s'agit de compenser d'éventuelles moins-values de recettes au niveau de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (ITS), de l'ancien Fonds communal, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. D'autre part la reprise totale ou partielle par l'Etat de certaines charges communales ainsi que des hausses de recettes fiscales suite à certaines modifications législatives sont prises en compte.

Le tableau ci-contre reprend le calcul du montant forfaitaire :

A. Compensations:	
+	Déchets Impôt sur les traitements et salaires montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
+	Ancien Fonds communal (1984) montant forfaitaire
+	Déchet ICC montant forfaitaire réforme 1987 montant forfaitaire réforme 1991
+	Crédits d'impôt montant calculé tenant compte de la progression de l'impôt sur le revenu
B. Abattements :	
-	Personnes physiques: sécurité sociale (1983) montant forfaitaire
-	TVA taxe transports (1976) montant forfaitaire
-	TVA sidérurgie (1984) montant calculé tenant compte de la progression de la taxe sur la valeur ajoutée
-	Forfait conjoncturel montant forfaitaire
-	Bonus pour enfants CNPF montant calculé tenant compte de la progression du boni pour enfants
-	Enseignement musical montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
-	Entretien berges montant forfaitaire
-	Enseignement complémentaire (1991) montant calculé tenant compte de la progression de la masse salariale des fonctionnaires et employés de l'Etat.
=	MONTANT FORFAITAIRE

La Cour constate que le mode de calcul inclut entre autres les réformes fiscales des années 70 et 80 (exemples : impôt sur les traitements et salaires, TVA taxe transports, TVA sidérurgie, réformes de l'ICC en 1987 et en 1991) qui, selon la Cour, ne peuvent plus servir de base pour fixer le montant forfaitaire ne correspondant plus à une réalité économique.

La Cour est d'avis qu'il convient de remplacer ce montant forfaitaire par une dotation au FCDF qui tient compte de l'évolution du PIB. Ceci n'exclut pas que le niveau de cette dotation peut varier en fonction de modifications législatives affectant la base de calcul du FCDF.

Les tableaux et les graphiques suivants renseignent sur l'évolution des autres recettes propres (ARP) des communes et en particulier sur l'évolution des taxes d'évacuation des eaux usées et des recettes de la vente d'eau ainsi que sur l'évolution des recettes et des dépenses relatives à l'élimination des déchets de 2007 à 2011.

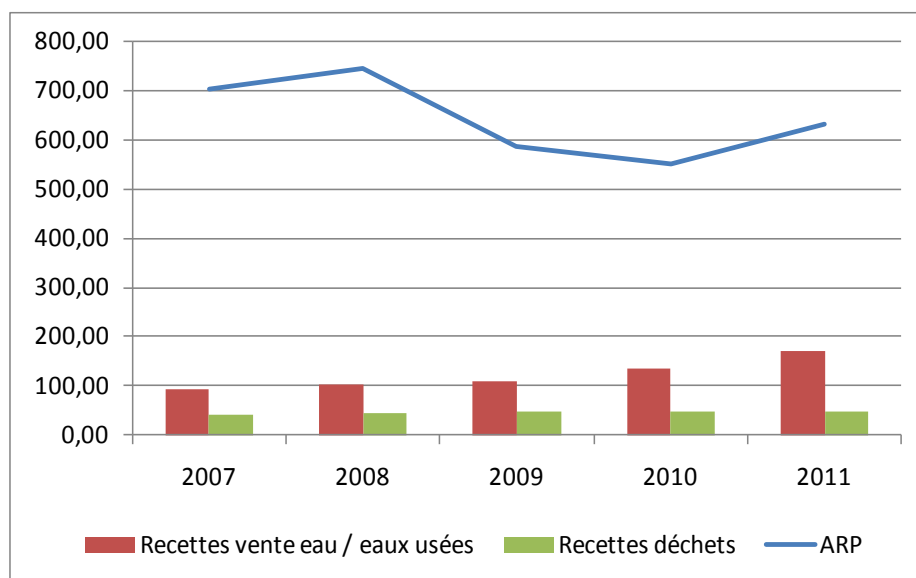
Tableau 62 : Evolution des ARP, des recettes « eau » et des recettes « déchets » entre 2007 et 2011

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011
ARP	703,46	745,96	585,52	549,58	632,43
Variation ARP		6,04%	-21,51%	-6,14%	15,08%
Recettes vente eau / eaux usées	93,61	101,80	108,14	133,54	170,19
Variation recettes eau		8,74%	6,23%	23,48%	27,44%
Recettes eau / ARP	13,31%	13,65%	18,47%	24,30%	26,91%
Recettes ordinaires déchets (hors Ville de Luxembourg) ¹⁴	42,12	43,69	46,11	46,22	48,84
Variation recettes ordinaires déchets		3,75%	5,52%	0,24%	5,68%
Recettes déchets / ARP	5,99%	5,86%	7,87%	8,41%	7,72%

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

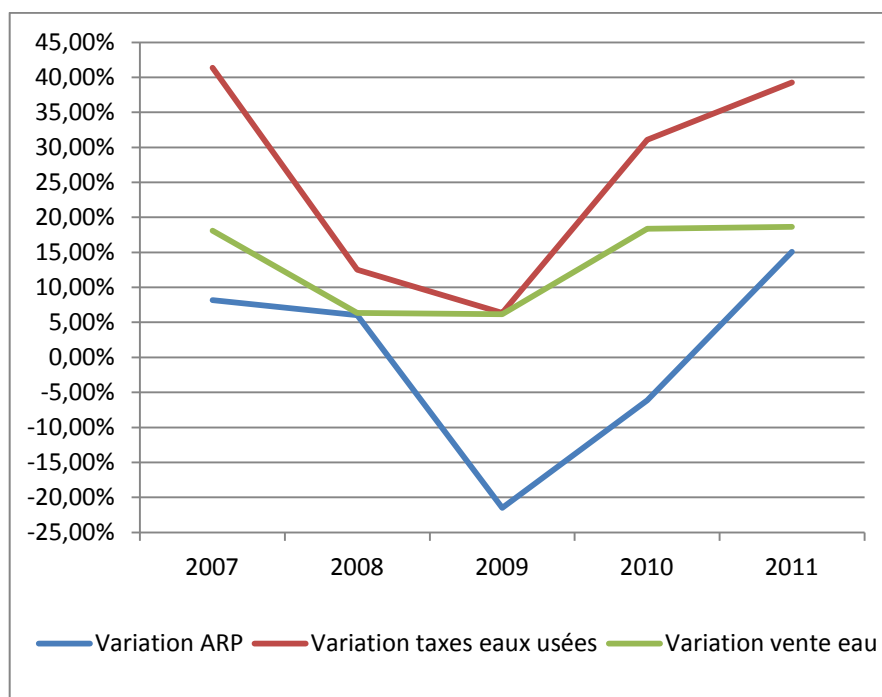
¹⁴ Les chiffres obtenus du ministère de l'Intérieur concernant les comptes administratifs ne permettent pas d'isoler les recettes et les dépenses ordinaires relatives à l'élimination des déchets de la Ville de Luxembourg.

Graphique 63 : Evolution des ARP, des recettes « eau » et des recettes « déchets » entre 2007 et 2011



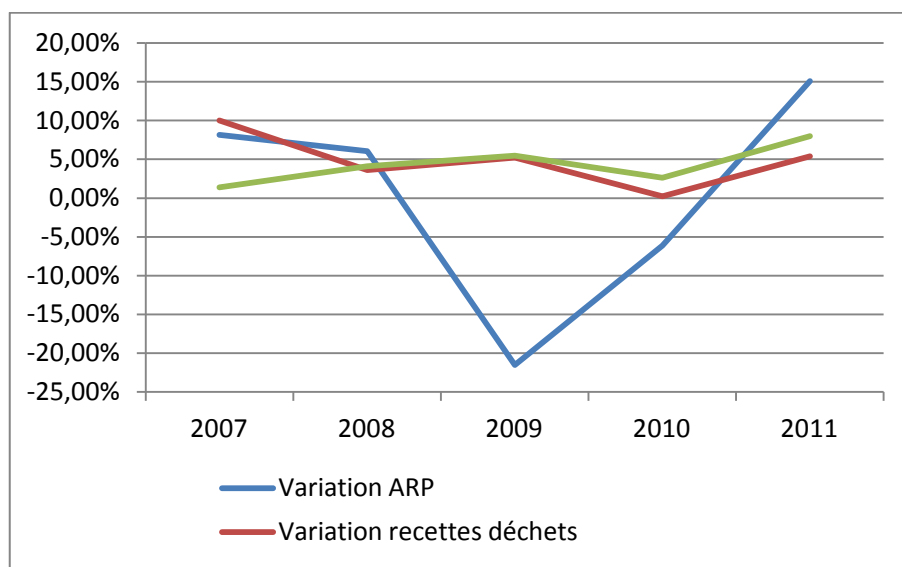
Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; graphique : Cour des comptes

Graphique 64 : Variation des ARP, des taxes des eaux usées et de la vente d'eau entre 2007 et 2011



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

**Graphique 65 : Variation des ARP, des recettes des déchets
et des dépenses des déchets
entre 2007 et 2011**

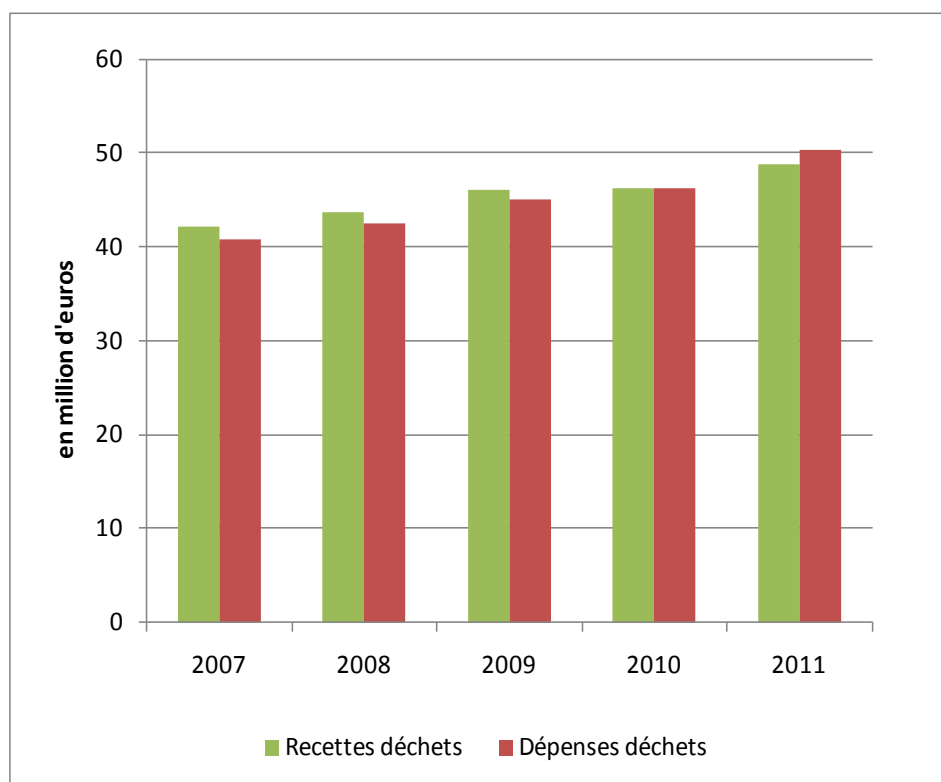


Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; graphique : Cour des comptes

**Tableau 66 : Evolution des recettes et des dépenses des déchets entre 2007 et 2011
(à l'exception de la Ville de Luxembourg)**

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes déchets	42,12	43,69	46,11	46,22	48,84
Dépenses déchets	40,81	42,56	45,03	46,25	50,26
Surplus / déficit	1,30	1,13	1,08	-0,03	-1,42

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

Graphique 67 : Evolution des recettes et des dépenses des déchets entre 2007 et 2011

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

Il en ressort que les autres recettes propres des communes connaissent une progression en 2007 et en 2008 pour aboutir à 745,95 millions d'euros. En 2009, les ARP connaissent une régression importante de 160,44 millions d'euros pour se chiffrer à 585,52 millions d'euros. Cette baisse significative de 21,51% serait, d'après le ministère, en grande partie due à la diminution des recettes provenant de la distribution de gaz et d'électricité suite à la délocalisation de ces services dans des structures externes. Cette diminution va de pair avec une réduction des dépenses relatives à ces services. Pour 2010, d'après les budgets rectifiés, cette tendance se confirme par une baisse de 6,14% (549,58 millions d'euros). Concernant 2011, les estimations du ministère de l'Intérieur prévoient à nouveau une hausse des recettes propres de l'ordre de 15,08% (632,43 millions d'euros).

La Cour constate que les recettes provenant de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées ont constamment augmenté entre 2007 et 2011. Ceci s'explique en partie par la transposition d'une directive européenne¹⁵ en droit national qui a abouti à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi oblige, à partir de l'exercice 2010, les communes, responsables de la fourniture d'eau et de l'évacuation des eaux usées sur leur territoire, à

¹⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

répercuter l'intégralité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau au consommateur final par le biais d'une tarification fixant des redevances basées sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. Selon une circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 2010, les communes et syndicats de communes auraient dû se conformer à la nouvelle législation au plus tard pour le 1^{er} janvier 2011.

La croissance très importante constatée pour 2010 (+23,48%) reflète donc l'adaptation de la tarification relative à l'eau conformément aux nouvelles règles en vigueur. Pour 2011, d'après les budgets communaux, une nouvelle croissance de 27,44% est envisagée alors que la révision des tarifs relatifs à la vente d'eau et à l'évacuation des eaux usées s'est prolongée jusqu'en 2011.

Il s'ensuit que la part de ces recettes dans le total des ARP a également augmenté de façon significative. En effet, de 2007 à 2011, la part des recettes en provenance de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées a doublé (13,31% en 2007 contre 26,91% en 2011).

Les recettes ordinaires relatives à l'élimination des déchets¹⁶ connaissent une croissance continue entre 2007 et 2011 en passant de 42,12 millions d'euros à 48,84 millions d'euros. Les dépenses ordinaires concernant l'élimination des déchets progressent de façon similaire en passant de 40,81 millions d'euros en 2007 à 50,26 millions d'euros en 2011. Il en découle que durant la période 2007 à 2009, un léger surplus a été dégagé. Concernant 2010 (budgets rectifiés) et 2011 (budgets), un léger déficit est pronostiqué.

Dans ce contexte, il s'avère utile de renvoyer à l'article 15 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets qui prescrit une intégration de l'ensemble des coûts engendrés par la mise en place et la gestion de l'infrastructure d'élimination ou de valorisation dans les prix de traitement de tout type de déchets. Ce principe du pollueur-payeur est confirmé par l'article 14 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets : *« les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur des déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets. »* Le délai de transposition de cette directive dans la législation nationale était fixé au 12 décembre 2010. Le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures a déposé à cet effet en date du 25 mai 2011 le projet de loi no 6288 relatif aux déchets. Son article 17, paragraphe 3, prévoit notamment que *« les taxes communales relatives à la gestion des déchets doivent couvrir l'ensemble des frais encourus par les communes respectives en matière de gestion des déchets. Les taxes mises à charge des différents ménages (...) doivent tenir compte des quantités de déchets réellement produites. A ces fins, les taxes doivent*

¹⁶ Les chiffres obtenus du ministère de l'Intérieur concernant les comptes administratifs ne permettent pas d'isoler les recettes et les dépenses ordinaires relatives à l'élimination des déchets de la Ville de Luxembourg.

comporter au moins une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets ménagers résiduels en mélange effectivement produits ainsi qu'une composante variable calculée en fonction du poids et/ou du volume des déchets encombrants effectivement produits. »

Il y a lieu de remarquer que quelques communes n'ont pas encore adapté leur tarification de la vente d'eau et de l'évacuation des eaux usées à la législation. De même, l'actuelle grille des taxes communales en matière des déchets ménagers ne suit pas toujours les dispositions de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

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

Le tableau suivant illustre l'évolution des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2007 à 2011.

**Tableau 68 : Evolution des recettes extraordinaires (en millions d'euros)
entre 2007 et 2011**

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes extraordinaires	222,99	220,28	312,23	443,58	648,16

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2007-2008 : comptes administratifs / 2009 : comptes non encore arrêtés / 2010 : budgets rectifiés communaux / 2011 : budgets communaux)

Le tableau ci-dessous représente la variation des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2007 à 2011.

**Tableau 69 : Variation en pourcentages des recettes extraordinaires
entre 2007 et 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes extraordinaires	-14,94%	-1,21%	41,74%	42,07%	46,12%

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

Tableau 70 : Part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires

(en millions d'euros)	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes extraordinaires	222,99	220,28	312,23	405,26	648,16
Produits d'emprunts	63,22	57,60	77,59	108,00	200,66
Part produits d'emprunts dans recettes extraordinaires	28,4%	26,1%	24,9%	26,6%	31,0%

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

La Cour constate que la part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires diminue constamment de 2007 à 2009. Les chiffres 2010, résultant des comptes administratifs de 87 communes ainsi que des budgets rectifiés de 29 communes montre que cette tendance, semble s'inverser, alors que les chiffres provisoires de 2011 tirés des budgets communaux ne permettent pas de donner une appréciation raisonnable.

5.3.3 L'analyse de la situation financière des administrations locales

5.3.3.1 Cadre légal

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

L'article 118 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 autorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré.

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

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

Après obtention de l'approbation ministérielle, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de procéder au choix de l'institut financier qui répond le mieux aux conditions énoncées par le conseil communal et de passer le contrat avec l'institut en question. Préalablement à la libération des fonds par la banque, le contrat doit être soumis à l'assentiment du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

En dehors des communes, les syndicats de communes ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement des eaux, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement. Ce financement doit légalement se limiter à 65% des besoins en capitaux sollicités auprès de chacune des communes membres. Cela veut dire que chaque commune membre du syndicat en question doit toujours apporter directement et au minimum 35% des capitaux sollicités. En ce qui concerne les emprunts contractés par les syndicats de communes ayant pour objet la construction, l'exploitation et l'entretien d'un hôpital, ceux-ci doivent obligatoirement se limiter à la somme garantie par la Caisse nationale de santé (CNS) (article 23 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes).

5.3.3.2 Endettement des administrations locales

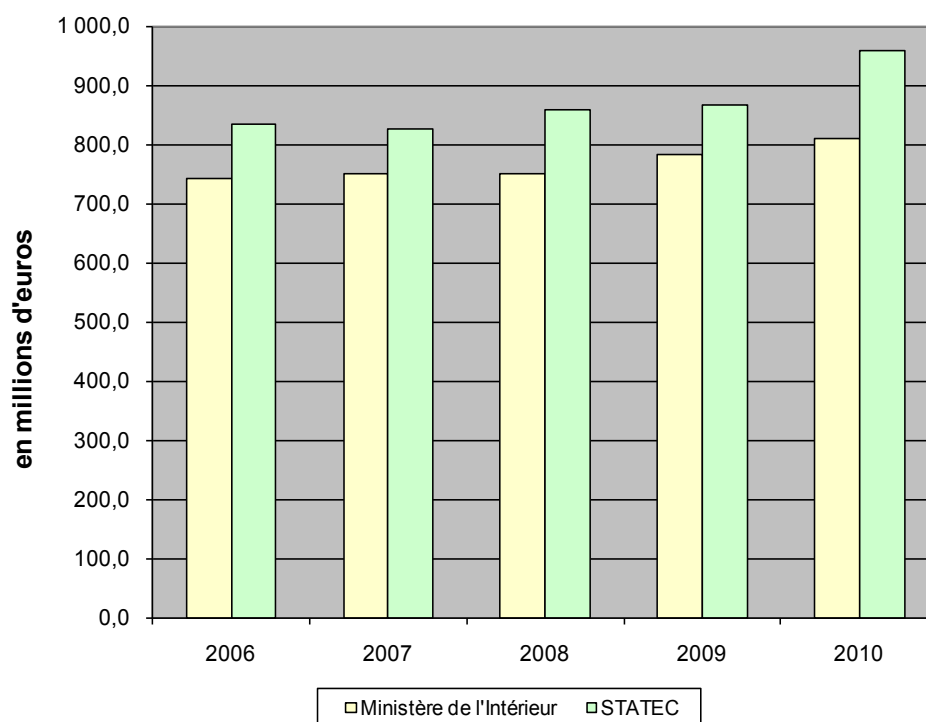
Le tableau et le graphique ci-dessous traitent de l'endettement encouru par les administrations locales.

Il en découle qu'entre 2006 et 2010, l'endettement a progressé de 9,0% selon le ministère de l'Intérieur, respectivement de 15,2% selon le Statec. L'écart entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec s'explique par le fait que le ministère prend en compte les chiffres communiqués par les communes, alors que le Statec se base sur des données bancaires qui comprennent également les lignes de préfinancement - la banque préfinance, sans limitation de montant, des subsides étatiques à recevoir par les communes, durée maximale du crédit 3 ans - ainsi que les lignes de trésorerie.

Tableau 71 : L'endettement des administrations locales

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010
Ministère de l'Intérieur	744,0	752,0	752,0	782,8	811,2
Statec	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1
Progression en % par rapport à 2005 (ministère de l'Intérieur)	-	1,1 %	1,1 %	5,2 %	9,0 %
Progression en % par rapport à 2005 (Statec)	-	-0,8 %	3,1 %	4,2 %	15,2 %
Ecart (Statec – Ministère)	89,4	75,0	107,4	85,6	148,9

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

Graphique 72 : L'endettement des administrations locales

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

Dans ce contexte se pose la question de la capacité de remboursement des administrations communales. Selon la circulaire 1464 du 22 mai 1992 du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances adressée aux administrations communales, la charge du service de la dette communale ne devrait pas dépasser les 20% des recettes du budget ordinaire. Il y a lieu de noter qu'il ne s'agit ici que d'une règle de bonne conduite n'ayant pas de caractère contraignant.

Lorsque le ratio est supérieur à 20%, la charge du service de la dette peut devenir préoccupante en cas de hausse des intérêts ou de baisse des recettes non affectées.

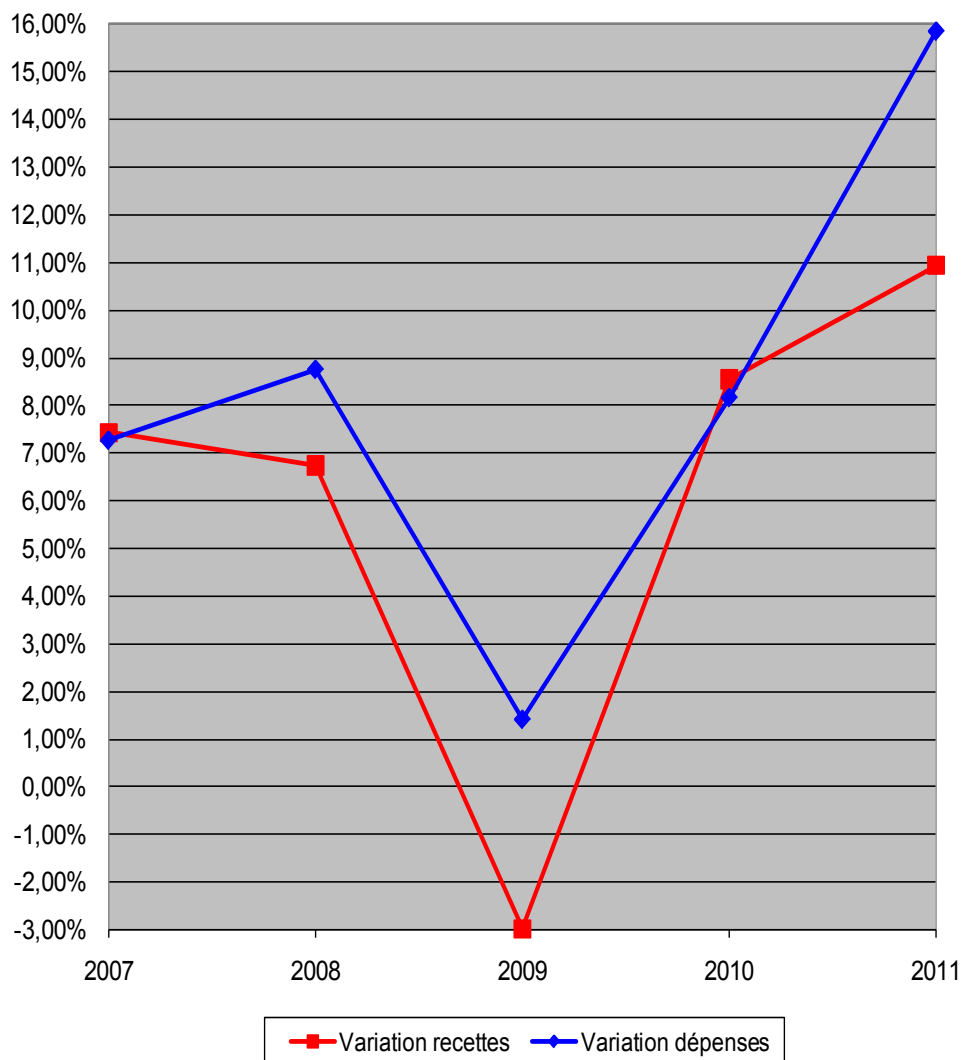
Selon les données du ministère de l'Intérieur couvrant la période de 2006 à 2010, le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires des 116 communes se situe entre 3,8% et 4,2%. Le seuil critique de 20% fixé par la circulaire ministérielle est ainsi largement respecté. Toutefois six communes ont dépassé temporairement le seuil de 20% pendant une ou plusieurs années. Parmi ces six communes, trois ont dépassé le seuil en 2010.

Rappelons encore que l'endettement des administrations locales comprend également l'endettement des syndicats de communes et d'autres établissements publics placés sous la tutelle des communes. Néanmoins, la part de ces derniers est faible par rapport à l'ensemble de l'endettement communal. Suivant les chiffres du ministère de l'Intérieur, l'endettement des syndicats communaux et des établissements publics placés sous la tutelle des communes a baissé significativement depuis 2006 (35,73 millions d'euros) et se chiffre à 18,69 millions d'euros en 2009 (le ministère ne dispose pas encore de toutes les chiffres concernant 2010).

5.3.3.3 Evolution des recettes et des dépenses des administrations locales

En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate que les recettes connaissent un rythme de croissance important en 2007 (7,43%) et 2008 (6,75%) dû essentiellement à la progression du FCDF et de l'ICC décrite ci-dessus. Cette augmentation considérable des recettes pour 2007 et 2008 (d'après les comptes administratifs) permet de dégager une situation financière excédentaire (2007 : 98,7 millions d'euros ; 2008 : 64,8 millions d'euros). Toutefois, pour 2008, la croissance des dépenses (8,75%) était plus importante que celle des recettes (6,75%), ce qui se traduit par une régression de l'excédent de 33,9 millions d'euros. Pour ce qui est de 2009, les chiffres résultant des comptes administratifs des communes dégagent toujours une progression des dépenses (1,42%), alors que les recettes subissent une régression de 2,98%, ce qui se traduit par un déficit de 33,9 millions d'euros. Pour 2010, les recettes et les dépenses connaissent une croissance quasi parallèle (8,56% pour les recettes contre 8,16% pour les dépenses). Compte tenu de ce fait, un déficit de quelque 27,9 millions d'euros peut être envisagé pour 2010. Il échoit toutefois de remarquer que les chiffres 2010 se basent aussi bien sur des comptes administratifs que sur des budgets rectifiés, les comptes administratifs 2010 de 29 communes n'ayant pas encore été arrêtés par le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

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

Graphique 73 : Evolution des recettes et dépenses des administrations locales

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

Comme les recettes des administrations locales sont fortement tributaires des variations conjoncturelles, il est essentiel pour les communes de limiter les charges budgétaires ordinaires liées à l'endettement afin d'avoir une certaine marge de manœuvre en cas de ralentissement de l'activité économique.

5.3.3.4 Réserves des administrations locales

Dans la perspective d'une baisse de l'impôt commercial communal (ICC) à partir de l'année 2004, le ministère de l'Intérieur avait recommandé en 2002 aux communes de constituer des fonds de réserve budgétaire (circulaires ministérielles du 27 novembre 2002 et du 27 mars 2003). Si le recours au fonds de réserve était destiné à maintenir les recettes de l'ICC jusqu'en

2006 au niveau de 465 millions d'euros, il a été par la suite laissé aux bons soins des administrations communales de procéder suivant leurs capacités financières individuelles à des dotations supplémentaires du Fonds ou à des prélèvements au Fonds.

Dans son analyse desdits fonds, la Cour se base sur la situation au 31 décembre 2010, dernier exercice pour lequel le ministère de l'Intérieur dispose de données complètes (comptes administratifs pour 87 communes ainsi que budgets rectifiés pour 29 communes).

En premier lieu, il faut relever que la quasi-totalité des communes (110 sur 118) ont respecté les recommandations ministérielles par la création d'un fonds de réserve en 2002. Au 31 décembre 2010, 73 communes détenaient encore des avoirs dans leur fonds de réserve avec un solde global cumulé de quelque 176,42 millions d'euros. Par rapport à 2008, le solde global des avoirs des fonds de réserve communaux a augmenté de quelque 22,54 millions d'euros. A première vue, cette situation pourrait sembler satisfaisante dans la mesure où ces communes se seraient constitué une marge de sécurité convenable pour faire face à des problèmes de trésorerie éventuels dans le futur et notamment à des problèmes de remboursement de leurs dettes. Toutefois, en analysant de plus près la composition du solde total des fonds de réserve, la Cour constate que cinq communes possèdent presque 72% des réserves cumulées. De plus, parmi ces cinq communes figurent trois communes, disposant de quelque 66,6% du solde total des réserves, qui n'ont pas eu recours à l'endettement. La concentration de la majorité des avoirs des fonds de réserve sur un nombre restreint des communes s'est donc poursuivie au cours des dernières années.

Comme les communes peuvent s'attendre à des plus-values plus ou moins importantes lors des décomptes pour 2011 du FCDF et de l'ICC au début de l'année 2012, le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région a invité les communes dans sa circulaire budgétaire du 26 octobre 2011 à affecter ces plus-values soit au « Fonds de réserve budgétaire » soit au report au budget 2012 pour servir au financement du budget extraordinaire 2012 et l'emprunt éventuel inscrit au budget 2012 serait alors à réduire en conséquence. Ce document ministériel a été rédigé dans la continuité des circulaires précédentes qui avaient en commun l'appel aux communes de constituer un « Fonds de réserve budgétaire » et de doter ce fonds pendant les années de fortes recettes pour en profiter lors des années avec des rentrées fiscales moins importantes.

La Cour ne peut pas se prononcer sur les actifs financiers détenus par les communes en plus des avoirs détenus dans les fonds de réserve alors que le ministère de l'Intérieur n'était pas en mesure de fournir des chiffres fiables.

Finalement, la Cour estime utile de renvoyer l'attention sur la loi modifiée du 11 décembre 1967 qui a créé un fonds communal de péréquation conjoncturelle. Suivant son article 1^{er}, « *ce fonds a pour but de constituer une réserve destinée à faire face à une diminution massive des recettes ordinaires des*

communes ou à une augmentation importante des dépenses des communes à la suite d'une dépression économique. ». En effet, l'alimentation par les communes ainsi que par l'Etat est à opérer dans des périodes de haute conjoncture par des prélèvements à opérer sur les impôts qui sont particulièrement sensibles aux évolutions de la conjoncture économique, à savoir l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt commercial communal. Cette réserve est mise à la disposition en période de récession économique, c'est-à-dire à un moment où le produit fiscal de l'impôt commercial communal est précisément en baisse sensible. Les auteurs de la loi voulaient, d'une part, atténuer les fluctuations des recettes destinées à alimenter le budget communal et, d'autre part, éviter des actions des administrations communales contrecarrant une politique anticyclique de l'administration centrale.

Conformément à la loi du 26 juillet 1975 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir des licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien de l'emploi, les communes étaient autorisées lors de la crise sidérurgique à exécuter des travaux extraordinaires d'intérêt général. Les montants à rembourser par les communes à l'Etat étaient prélevés sur leur avoir déposé auprès de ce fonds.

Depuis de nombreuses années, ce fonds n'est alimenté ni par les communes ni par l'Etat. Cependant, ce fonds existe toujours en tant que fonds d'argent de tiers auprès du Trésor de l'Etat et peut être retracé au compte général de l'Etat. Suivant le bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2011, il accuse un avoir de 51.582.365,82 euros.

Selon la Cour, une discussion devrait être menée sur le bienfondé du fonds en question.

5.3.3.5 Prévisions budgétaires des administrations locales

Pour rappel, le volume III du projet de budget indique une amélioration continue du solde des administrations locales. Ainsi, le déficit de 46,7 millions d'euros en 2009 se rétrécirait à 8 millions durant l'année budgétaire courante avant de se transformer en un excédent de 66,4 millions en 2011.

Les auteurs du projet de budget précisent cependant que les prévisions sont arrêtées *« pour l'année à venir sur la base des tendances des années antérieures et des informations disponibles sur l'évolution future des principales catégories de recettes et de dépenses. »* En effet, les budgets des 106 administrations communales ne sont pas disponibles avant la fin du mois de janvier 2012. Par conséquent, des chiffres actualisés sur la situation financière des communes pour l'année courante font défaut tandis que les chiffres clés pour l'année budgétaire manquent complètement.

Les conclusions du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 » de 2007 avaient déjà relevé cet état des choses en constatant *« des déficits au niveau de la qualité et du timing de la présentation des données budgétaires et comptables émanant des administrations locales »* et en notant *« l'absence d'un plan comptable appliqué uniformément et de comptes difficilement consolidables. Par ailleurs, le Ministère de*

l'Intérieur ne dispose pratiquement d'aucun mécanisme de sanction par le biais duquel il pourrait inciter les administrations locales à fournir les budgets et les comptes dans les délais impartis. Finalement, la programmation pluriannuelle au niveau des administrations locales est facultative. »

Dans ce contexte, il importe de renvoyer l'attention sur la proposition de directive COM (2010) 523 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres qui prévoit la publication mensuelle « *des données budgétaires établies selon les principes de la comptabilité de caisse, qui couvrent l'ensemble de l'administration publique, chacun de ses sous-secteurs étant identifié séparément.* » Ce texte exige également une planification budgétaire de trois ans au moins sur base de prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes et reposant sur des scénarios macroéconomiques alternatifs.

Le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, en collaboration avec l'Inspection générale des finances, a entamé une réforme de la comptabilité communale consistant principalement dans l'élaboration d'un concept cohérent et intégré de la gestion financière communale. Contrairement au plan comptable actuel, cette réforme ne vise pas seulement la totalité des communes, mais également les syndicats de communes, les établissements publics sous la surveillance des communes et les offices sociaux. Ceci permet de réaliser une consolidation des transferts entre les différentes entités publiques locales.

Ce nouveau concept de la gestion financière ne se limite pas à l'instauration d'un nouveau plan comptable, mais l'outil permet également une comptabilité générale pour les secteurs industriels et une comptabilité analytique. Finalement il intègre une planification pluriannuelle.

D'après la circulaire aux administrations communales du 26 octobre 2011, quatre entités communales pilotes (les communes de Clervaux, Käerjeng et Schengen ainsi que le syndicat SIGI) utiliseront dès l'exercice 2012 le nouveau plan comptable. A des fins de test, six autres communes ainsi que trois syndicats vont appliquer le nouveau plan comptable parallèlement à l'actuel plan comptable durant la prochaine année budgétaire.

La Cour des comptes a pris connaissance que les travaux de révision du plan comptable sont sur le point d'être finalisés et qu'une formation des agents communaux est en cours.

5.3.4 Conclusions

La Cour constate que les chiffres 2010 mis à disposition par le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région se basent aussi bien sur des comptes administratifs que sur des budgets rectifiés, les comptes administratifs 2010 de 29 communes n'ayant pas encore été arrêtés. Dans ses avis sur les projets de budget des dernières années, la Cour a relevé à plusieurs reprises qu'il est primordial que les responsables, que ce soit le ministre ou les communes, puissent se baser

sur des chiffres et statistiques fiables en vue d'une meilleure planification budgétaire. Elle avait recommandé la mise en place d'instruments comptables permettant une interprétation plus adéquate des chiffres provenant des administrations locales.

Dans ce contexte, la Cour note que les travaux concernant un nouveau plan comptable uniforme ainsi qu'une programmation pluriannuelle sont sur le point d'être finalisés. La Cour est cependant d'avis que le projet de loi afférent devrait être rapidement élaboré et prochainement déposé à la Chambre des députés afin d'assurer que le nouveau concept de gestion financière communale puisse être appliqué par les administrations locales dès le 1^{er} janvier 2013.

La nouvelle loi devrait notamment prévoir un calendrier précis de transmission des données budgétaires, notamment les dates de clôture et d'arrêt des comptes communaux. Cette modification est nécessaire, d'une part, pour la notification des comptes consolidés du secteur des administrations locales à l'Union européenne et, d'autre part, pour la publication des comptes consolidés dans le volume III du projet de budget de l'Etat.

Par ailleurs, la nouvelle loi devrait obliger les communes à établir un plan pluriannuel financier, tout en tenant compte des engagements financiers pris.

Finalement, la Cour est d'avis que toutes les communes et toutes les entités du secteur des administrations locales devraient être obligées d'appliquer le même plan comptable.

La Cour souligne l'importance de la mise en œuvre de cette réforme afin de mettre le Luxembourg en mesure de répondre à ses obligations européennes de transparence en matière des finances communales.

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

5.4.1 Le contexte politique et social : 2008 - 2012

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les déclarations du Gouvernement faites en matière de politique budgétaire et ce pour la période 2008 - 2012.

En 2008, la crise économique et financière avait fortement ébranlé l'économie luxembourgeoise. C'est dans ce contexte que le Gouvernement a mis en œuvre un plan de relance afin de contenir les effets négatifs de la récession sur l'activité économique et l'emploi. Cette politique a entraîné une dégradation des finances publiques par le creusement des déficits budgétaires à partir de 2009 et 2010 ainsi que par une augmentation de la dette publique.

D'après le projet de budget 2011 (page 23*), déposé en 2010, « la stratégie budgétaire à moyen terme que le Gouvernement luxembourgeois a défini dans ce contexte était dès le départ en ligne avec les orientations du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, d'après lesquelles il s'impose de soutenir l'économie jusqu'à ce que la reprise soit de nouveau pleinement assurée. Aux termes de ces orientations, il s'impose également au Gouvernement d'arrêter simultanément une stratégie crédible de sortie de la crise et d'entamer l'assainissement budgétaire au plus tard en 2011. ».

Selon la 12^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 (arrêtée en date du 29 avril 2011), l'effet global du paquet de mesures se chiffre pour l'exercice 2011 à 648 millions d'euros ou 1,5% du PIB par rapport à un scénario à politique inchangée. L'effort de consolidation budgétaire se compose d'une part à raison de 75% d'une réduction des dépenses publiques ainsi que, d'autre part, d'une augmentation des recettes publiques à raison de 25% (page 11 du « PSC »).

Une série de mesures de consolidation budgétaire a été présentée dans le projet de loi N° 6166 qui a été déposé par le ministre des Finances en date du 30 juillet 2010. Les mesures proposées ont prévu la hausse des recettes à travers, entre autres, l'augmentation du taux maximal d'imposition de 38% à 39% pour la tranche d'imposition dépassant 41.793 euros, l'introduction d'un impôt de crise temporaire de 0,8% sur toutes les catégories de revenus, et le relèvement de la contribution au Fonds pour l'emploi à travers l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2,5% à 4% à charge des personnes physiques et de 4% à 5% à charge des collectivités. Côté dépenses, des économies ont été prévues principalement au niveau des investissements en matière d'infrastructures publiques.

Le Gouvernement a proposé de plafonner les investissements publics au niveau de l'année 2009 et de freiner ainsi la progression des dépenses d'investissement. Une liste prioritaire des projets d'investissement a été présentée dans le cadre du discours sur l'état de la Nation du Premier ministre du 5 mai 2010.

Dans le projet de budget 2012 (page 21*) présenté à la Chambre des Députés en date du 5 octobre 2011, le Gouvernement déclare qu'il « a poursuivi, avec détermination dans le cadre des travaux budgétaires pour 2012, son action en faveur du rétablissement de l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2014 ».

Par ailleurs, il est précisé d'une part que « la volonté de rétablir d'ici 2014 l'équilibre des finances publiques n'a toutefois pas empêché le Gouvernement à poursuivre le développement ciblé de l'offre dans le domaine de la politique familiale et sociale » (page 21*) et d'autre part qu'en « vue de pouvoir réaliser l'objectif du rétablissement de l'équilibre financier de l'Administration publique au plus tard 2014, le Gouvernement avait pris en 2010 la décision de maîtriser l'évolution de la masse globale de l'effort d'investissement au cours de la

période 2011 à 2014. Néanmoins, en raison de la situation économique difficile, le Gouvernement a décidé de maintenir à un niveau plus élevé qu'initialement prévu le niveau des dépenses d'investissement afin de soutenir l'activité des entreprises » (page 30*). Lors de la présentation du projet de budget 2012, le ministre des Finances a ainsi déclaré que la construction de deux nouveaux lycées, situés à Clervaux et à Differdange, va être entamée.

Dans le cadre du budget de l'Etat 2011, présenté comme un budget de sortie de crise, un plan de consolidation budgétaire a été mis en place portant à raison de 75% sur une réduction des dépenses publiques et à raison de 25% sur une hausse des impôts.

En cela, le Luxembourg a été en phase avec la moyenne des pays de l'OCDE dont les mesures de redressement concernent pour deux tiers la maîtrise des dépenses publiques et pour un tiers une augmentation des recettes¹⁷.

Privilégier une réduction des dépenses plutôt qu'une augmentation des recettes s'explique par l'expérience des années passées montrant que la consolidation budgétaire axée sur la réduction des dépenses publiques (notamment de la consommation publique et des transferts) est plus susceptible d'avoir des effets durables et d'améliorer la performance économique.

Or, il échet de constater que, dans le projet de budget 2012, cette répartition entre réduction des dépenses et hausse des impôts n'est plus respectée. En effet, les dépenses de l'administration centrale augmentent plus vite que les recettes. Alors qu'un certain nombre de projets de construction avait été mis en veilleuse dans le cadre des mesures présentées en 2010, tel n'est plus le cas actuellement.

Même si le Gouvernement a décidé, dans le cadre de l'accord salarial du 15 juillet 2011 signé avec la CGFP, de supprimer à partir de 2012 la contribution de crise de 0,8%, les efforts de consolidation budgétaire reposent dorénavant essentiellement sur une hausse des recettes via le relèvement des impôts directs.

A cela s'ajoute que certaines réformes structurelles qui devraient garantir la pérennité et la stabilité de nos finances publiques n'ont toujours pas été mises en œuvre. De ce qui précède, la Cour constate qu'il n'a pas été tenu compte de la recommandation du Conseil de l'Union européenne, à savoir que : « le Luxembourg pourrait profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son objectif à moyen terme (OMT) dès 2012. Cela lui procurerait une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs

¹⁷ O.C.D.E. (2011), "Restoring public finances". Public Governance and Territorial Development Directorate, p. 31.

implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux »

5.4.2 La situation de la Suisse

La Cour considère qu'une politique de sortie de crise plus axée sur une réduction des dépenses budgétaires aurait été possible comme le montre l'exemple Suisse.

La Suisse est entrée en récession en 2009 avec une diminution relativement modérée du PIB de 1,9% sur une année. La situation des finances publiques était solide avant la crise, avec des excédents budgétaires depuis 2005. En 2010, la Suisse a affiché une capacité de financement de 0,5% du PIB. Ainsi, le pays était un des seuls de l'OCDE à enregistrer un solde positif sur cette période. La dette publique suisse a été égale à 40% du PIB en 2010. Le solde de financement suisse s'est cependant considérablement dégradé depuis 2010.

Pour redresser la situation de leurs finances publiques, la Suisse a presque entièrement misé sur la réduction des dépenses publiques.

Au niveau de l'administration centrale, des économies sont prévues au niveau des frais de fonctionnement. Ainsi, les dépenses de personnel, de biens et services de la Confédération seront diminuées de quelque 140 millions de francs par an. Une suppression de 1,2% des emplois publics est prévue entre 2011 et 2013.

Les dépenses dans les domaines de l'éducation et de la recherche, de la sécurité sociale, de la défense nationale et de l'agriculture sont plafonnées. Certaines activités dans les domaines susmentionnés sont adaptées, supprimées ou transférées à d'autres entités.

Des économies de l'ordre de 180 millions de francs en 2011 seront également réalisées au niveau des dépenses d'investissement de l'Etat. Elles concernent principalement la construction des routes nationales.

Au niveau de la sécurité sociale, une réduction des coûts intervient principalement au niveau de l'assurance-maladie. Ainsi, la classification et le remboursement des prix des médicaments ont été reconsidérés.

Comme indiqué préalablement, des hausses généralisées d'impôts ne sont pas prévues. La seule mesure du côté des recettes concerne l'impôt sur le tabac, qui est légèrement relevé. Cette augmentation n'a qu'un impact négligeable sur le budget de la Confédération helvétique (0,01% du PIB).

Il s'ensuit que le plan de consolidation budgétaire du gouvernement suisse est axé à 94% sur le côté des dépenses et à 6% sur le côté des recettes.

5.4.3 Projet de budget 2012 : les principales tendances

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2012 par rapport au compte provisoire de 2010 et au budget définitif de l'exercice 2011.

Tableau 74 : Evolution du projet de budget 2012 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

Dépenses	2010 Compte provisoire (€)	2011 Budget définitif (€)	2012 Projet de budget (€)	Variation			
				2010/2012		2011/2012	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses courantes	8.993.280.314	9.377.446.168	10.175.081.112	1.181.800.798	13,14%	797.634.944	8,51%
Dépenses en capital	1.117.438.462	932.789.939	913.091.072	-204.347.390	-18,29%	-19.698.867	-2,11%
Dépenses totales	10.110.718.776	10.310.236.107	11.088.172.184	977.453.408	9,67%	777.936.077	7,55%

Sources : compte général 2010, projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2012 par rapport au budget définitif de 2011 est de l'ordre de 7,55%. Les dépenses courantes devraient progresser de 8,51% alors que les dépenses en capital régresseraient de 2,11%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 777,9 millions d'euros par rapport au budget définitif 2011. Comparé au compte général provisoire de 2010, les dépenses augmentent de quelque 977,5 millions d'euros. Force est de constater que l'évolution des dépenses de l'Etat est bien supérieure à la croissance prévue du PIB pour 2012.

Alors que les dépenses augmentent de 7,55% entre 2011 et 2012, l'estimation du budget des recettes connaît une progression de 11,08% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 395,8 millions d'euros en 2012 (projet de budget 2012, page 73*).

Il est à noter que les chiffres du budget définitif 2011 repris ci-dessus ne tiennent pas compte de l'article 36 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2012 qui augmente les dépenses courantes du budget définitif 2011 de 25 millions d'euros à 9.402,4 millions d'euros (Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales).

5.4.4 Les dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 10.175,1 millions d'euros en 2012, soit une augmentation substantielle de quelque 797,6 millions d'euros par rapport à 2011 (8,51%), respectivement une progression impressionnante de 1.181,8 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2010 (13,14%).

5.4.4.1 Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2010 à 2012.

Tableau 75 : Regroupement comptable des dépenses courantes

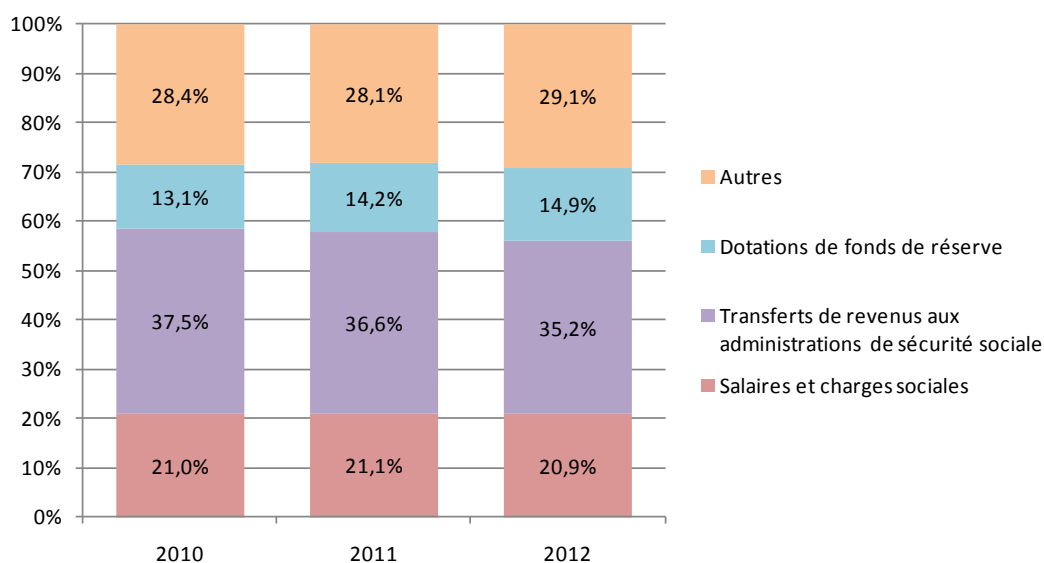
Code	Classes de comptes	2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation			
					2010/2012		2011/2012	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	41.819.616	42.439.074	48.762.759	6.943.143	16,60%	6.323.685	14,90%
11	Salaires et charges sociales	1.892.603.226	1.977.902.493	2.127.525.958	234.922.732	12,41%	149.623.465	7,56%
12	Achat de biens non durables et de services	376.412.705	391.386.336	416.960.052	40.547.347	10,77%	25.573.716	6,53%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	23.914.076	22.866.356	23.908.316	-5.760	-0,02%	1.041.960	4,56%
21	Intérêts de la dette publique	129.000.000	129.000.000	130.000.000	1.000.000	0,78%	1.000.000	0,78%
23	Intérêts imputés en débit	1.352.350	400.100	375.100	-977.250	-72,26%	-25.000	-6,25%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	9.305.687	10.531.691	11.668.166	2.362.479	25,39%	1.136.475	10,79%
31	Subventions d'exploitation	368.917.533	377.150.716	411.086.985	42.169.452	11,43%	33.936.269	9,00%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	212.932.534	203.554.799	270.797.319	57.864.785	27,18%	67.242.520	33,03%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	304.330.349	328.013.473	361.193.866	56.863.517	18,68%	33.180.393	10,12%
34	Transferts de revenus aux ménages	368.758.964	404.599.876	463.515.241	94.756.277	25,70%	58.915.365	14,56%
35	Transferts de revenus à l'étranger	150.114.448	147.137.510	152.436.505	2.322.057	1,55%	5.298.995	3,60%
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	100	100	100	/	0	0,00%

Code	Classes de comptes	2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation			
					2010/2012		2011/2012	
					Montant	%	Montant	%
37	Impôts directs non ventilés	573.931	650.000	650.000	76.069	13,25%	0	0,00%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	346.447.648	351.340.921	391.461.376	45.013.728	12,99%	40.120.455	11,42%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.369.463.360	3.434.207.673	3.580.006.482	210.543.122	6,25%	145.798.809	4,25%
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	154.650.239	158.046.001	201.175.968	46.525.729	30,08%	43.129.967	27,29%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	65.329.113	69.103.708	71.880.144	6.551.031	10,03%	2.776.436	4,02%
93	Dotations de fonds de réserve	1.177.354.551	1.329.115.341	1.511.676.775	334.322.224	28,40%	182.561.434	13,74%

Source : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 10.175.081.112 euros prévu au projet de budget 2012, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 71% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 7.219.209.215 euros.

Graphique 76 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source : projet de budget 2012 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Dans le projet de budget 2012 le Gouvernement rappelle qu'« au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles. » (page 25* du projet de budget 2012).

La Cour estime cependant qu'en temps de crise, le Gouvernement se doit de répondre aux défis et enjeux qui se posent et faire des propositions pour amender le cadre législatif en vigueur. Il importe d'entamer des réformes structurelles visant entre autres la simplification des procédures actuelles, le maintien de la compétitivité de notre économie et la pérennité de notre système de pension.

A ce titre, la Cour constate que l'augmentation des rémunérations des instituteurs dans l'enseignement fondamental en 2009 ainsi que le récent accord salarial dans la fonction publique ont pour conséquence de relever à court terme les dépenses courantes alors que la réduction de ces dépenses devrait être priorité en temps de crise. Cette façon d'agir a encore accentué la rigidité de la structure budgétaire.

5.4.4.2 Analyse par code économique

5.4.4.2.1 Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2012, les transferts sous rubrique s'élèveront à 3.580.006.482 euros en 2012, ce qui constitue une hausse de quelque 145,8 millions d'euros ou de 4,25% par rapport au budget 2011. Cette croissance est supérieure à celle prévue au projet de budget 2011 qui a tablé sur une hausse de 3,20% équivalant à quelque 106,4 millions d'euros pour l'exercice 2011.

A noter que le taux d'accroissement prévu pour 2012 reste inférieur à celui des dépenses courantes et à celui du total des dépenses budgétaires de l'Etat central.

Tableau 77 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation			
					2010/2012		2011/2012	
					Montant	%	Montant	%
7	Justice	0	100	100	100	/	0	0,00%
9	Intérieur et Grande région	44.784.494	47.074.332	49.251.400	4.466.906	9,97%	2.177.068	4,62%
12 + 13	Famille et Intégration	1.160.663.158	1.147.886.114	1.088.290.100	-72.373.058	-6,24%	-59.596.014	-5,19%
14	Santé	40.983	47.278	49.512	8.529	20,81%	2.234	4,73%
17 + 18	Sécurité sociale	2.153.921.315	2.232.464.002	2.435.845.370	281.924.055	13,09%	203.381.368	9,11%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	10.053.410	6.735.847	6.570.000	-3.483.410	-34,65%	-165.847	-2,46%
Total		3.369.463.360	3.434.207.673	3.580.006.482	210.543.122	6,25%	145.798.809	4,25%

Source : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Des 3.580.006.482 euros prévus en 2012, la quasi-totalité, c'est-à-dire 3.524.135.470 euros (98,4%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.435.845.370 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (1.088.290.100 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 2012 à 624.067.000 euros contre 671.737.501 euros suivant le budget voté 2011. Il s'agit d'une diminution de 7,10% résultant essentiellement de la diminution du montant inscrit à l'article budgétaire en relation avec la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales qui devrait peser sur le budget des dépenses à raison d'environ 106,0 millions d'euros en 2012 contre quelque 199,5 millions d'euros en 2011.

Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 70,1 millions d'euros en 2012.

Dans ce contexte il importe de faire état des conclusions de la réunion bipartite tenue en date du 15 décembre 2010 entre le Gouvernement et l'Union des entreprises luxembourgeoises (« UEL »).

Il a été ainsi convenu de neutraliser la hausse de 1,9 pour cent du salaire social minimum au 1^{er} janvier 2011 moyennant versement d'un montant de 25 millions d'euros par an à la Mutualité des Employeurs et ce pour les exercices 2011 à 2015.

Le projet de budget 2012 précise encore que « comme l'accord n'a été entériné qu'au cours de l'exercice 2011, aucun crédit n'a pu être prévu au budget de l'Etat de l'exercice 2011. Etant

donné que la première compensation concerne l'augmentation du coût salarial de l'année 2011 et est due suivant l'accord au titre de cette année, il est proposé d'ajouter au budget de l'exercice 2011 un article budgétaire avec le libellé et le crédit suivants : «17.8.32.000 Versement à la mutualité des employeurs d'une compensation forfaitaire exceptionnelle et transitoire au titre de l'augmentation de certaines charges salariales (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) 25.000.000 ». Cet article figure également au projet de budget 2012.

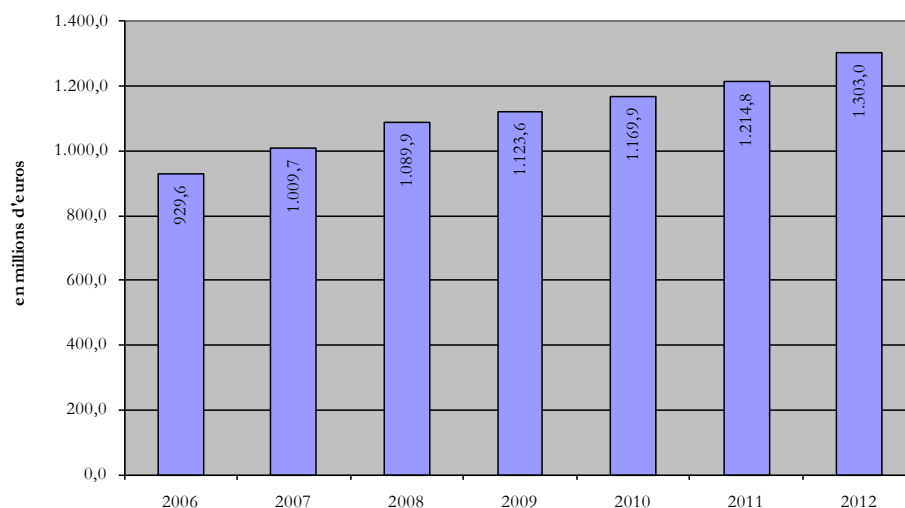
Lors de la même réunion bipartite, « il a été retenu entre le Gouvernement et l'UEL qu'un montant annuel de 17 millions d'euros sera versé par l'Etat pour les exercices 2011 et 2012. En l'absence d'un crédit budgétaire permettant de liquider cette contribution exceptionnelle de l'Etat pour l'exercice 2011, un crédit afférent a été inscrit au budget de l'exercice 2012. Un montant de 34,4 millions d'euros figure à la section 18.1 Assurance-accidents » (page 64* du projet de budget 2012).

5.4.4.2.2 La situation financière de l'assurance pension

Le poste de l'assurance pension s'élève à quelque 1.303,0 millions d'euros selon le projet de budget 2012 contre 1.214,8 millions d'euros selon le budget voté 2011, ce qui équivaut à une augmentation de 88,2 millions d'euros ou 7,26% sur une année.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2006 à 2012 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 5,79%.

Graphique 78 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Graphique : Cour des comptes

A noter que, dans son avis du 12 juillet 2011 relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2011 à 2014 (2011/C 210/02), le Conseil de l'Union européenne recommande à nouveau au Gouvernement de mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite et en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie. Il s'agit en l'occurrence d'une recommandation qu'on retrouve déjà dans l'avis du Conseil de l'Union européenne du 14 février 2006 relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2005-2009.

Pour sa part, le Gouvernement avait indiqué dans le 12^e actualisation du programme de stabilité que « la consolidation budgétaire à court et moyen terme contribue à l'objectif de soutenabilité des finances publiques. Or, en raison de sa démographie et de la structure de son marché du travail, le Luxembourg est confronté à une forte augmentation des dépenses publiques liées au vieillissement démographique. Afin d'assurer la pérennité du système de sécurité sociale, le Gouvernement s'engage à réformer le système d'assurance pension. Les traits saillants de la réforme ont été présentés en mars 2011 et font actuellement l'objet de consultations avec les partenaires sociaux » (page 5).

5.4.4.2.3 La situation financière de l'assurance dépendance

Dans le projet de budget 2012 (p. 63*), il est précisé que « depuis le 1^{er} janvier 2007 la contribution annuelle de l'Etat au financement de l'assurance dépendance est fixée à 140 millions d'euros. En considération des contraintes financières à laquelle l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique, il a été décidé de fixer la contribution à charge de l'Etat pour l'exercice 2012 à 35% des dépenses totales de l'assurance dépendance et pour l'exercice 2013 à 40%. ». La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance passe ainsi de 140 millions d'euros en 2011 à 175 millions d'euros en 2012.

A relever que dans le cadre de ses propositions budgétaires pour 2012, l'IGSS a chiffré le besoin de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à un montant de 200.509.900 euros, soit un plus substantiel de 14,58% par rapport au montant inscrit dans le projet de budget 2012.

5.4.4.2.4 La situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2007 à 2010 tel que présenté dans le décompte 2010 de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 79 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2007 (mio €)	2008 (mio €)	2009 (mio €)	2010 (mio €)
Recettes courantes	2.023,9	2.153,2	2.055,5	2.212,4
Dépenses courantes	2.014,8	2.120,3	2.076,0	2.217,2
Solde des opérations courantes	9,1	32,8	-20,4	-4,8
Solde global cumulé (réserve totale)	187,0	219,9	199,3	194,5
Fonds de roulement légal	182,8	194,5	196,1	111,6
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	12,0	11,7	1,6	-84,5
Solde de l'exercice après dotation réserve	-3,0	21,1	-22,1	79,7
Solde cumulé après dotation réserve	4,3	25,4	3,2	82,9

Source chiffres : Décompte CNS 2010 (aux erreurs d'arrondi près)

Le résultat financier affiché pour 2010 tient compte du fait que le législateur avait choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité. Les avoirs de ce fonds ont ainsi été baissés de 10% à 5,5% pour l'exercice 2010.

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

Tableau 80 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2008 (mio €)	31.12.2009 (mio €)	31.12.2010 (mio €)
Réserve effective	219,8	199,3	165,3
Minimum légal	194,5	196,1	112,5 *
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	11,3%	10,2%	8,1%

*Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% pour l'exercice 2010

Source chiffres : Rapport d'activité 2010 du ministère de la Sécurité sociale (aux erreurs d'arrondi près)

Ce taux devrait augmenter progressivement dans les prochaines années pour atteindre sa valeur d'origine en 2015. En effet, l'article 3 de la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé citée plus haut dispose que « par dérogation à l'article 28, alinéa 1^{er} du Code de la sécurité sociale, la limite inférieure de la réserve y prévue est réduite pour l'exercice 2011 à 5,5 pour cent, pour l'exercice 2012 à 6,5 pour cent, pour l'exercice 2013 à 7,5 pour cent et pour l'exercice 2014 à 8,5 pour cent. ».

Lors de la réunion du comité quadripartite du 19 octobre 2011, le solde des opérations courantes pour 2011 a été estimé à quelque 60 millions d'euros et il a été annoncé que 2012 clôturerait avec un solde équivalent. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler le but déclaré de la réforme mise en œuvre par la loi du 17 décembre 2010 précitée qui était de « répondre au double défi de remédier de façon durable au déficit persistant et de poser les voies du fonctionnement du secteur de la santé pour les années à venir ».

5.4.4.2.5 Les salaires et charges sociales

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

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2012 prévoit des crédits à hauteur de 2.127,5 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 7,56% par rapport au budget de l'exercice 2011, respectivement de 12,41% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2010. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 81 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

Ministère		2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation			
					2010/2012		2011/2012	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	36.014.450	42.317.122	40.967.755	4.953.305	13,75%	-1.349.367	-3,19%
1	Affaires étrangères	83.644.364	89.007.525	94.128.336	10.483.972	12,53%	5.120.811	5,75%
2	Culture	19.536.646	19.963.333	21.824.265	2.287.619	11,71%	1.860.932	9,32%
3	Enseignement supérieur et Recherche	4.386.384	5.396.521	4.484.351	97.967	2,23%	-912.170	-16,90%
4	Finances	123.617.058	131.166.010	138.962.673	15.345.615	12,41%	7.796.663	5,94%
5	Economie et Commerce extérieur	14.060.634	14.799.693	15.935.660	1.875.026	13,34%	1.135.967	7,68%
6	Classes moyennes et Tourisme	806.111	698.990	667.545	-138.566	-17,19%	-31.445	-4,50%
7	Justice	84.260.419	85.859.999	92.006.664	7.746.245	9,19%	6.146.665	7,16%
8	Fonction publique et Réforme administrative	164.665.394	188.303.208	206.726.715	42.061.321	25,54%	18.423.507	9,78%
9	Intérieur et Grande Région	167.678.643	173.776.395	186.014.837	18.336.194	10,94%	12.238.442	7,04%
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	953.562.035	974.419.509	1.054.332.882	100.770.847	10,57%	79.913.373	8,20%
12 et 13	Famille et Intégration	27.392.343	28.681.481	31.265.898	3.873.555	14,14%	2.584.417	9,01%
14	Santé	26.924.906	28.684.250	30.869.809	3.944.903	14,65%	2.185.559	7,62%
15	Logement	2.076.250	2.266.575	2.427.908	351.658	16,94%	161.333	7,12%
16	Travail et Emploi	18.998.331	19.435.308	22.100.231	3.101.900	16,33%	2.664.923	13,71%
17 et 18	Sécurité sociale	12.730.708	13.865.534	15.210.220	2.479.512	19,48%	1.344.686	9,70%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	19.972.980	21.228.281	22.239.370	2.266.390	11,35%	1.011.089	4,76%
20 et 21	Développement durable et Infrastructures	132.273.017	138.029.259	147.357.339	15.084.322	11,40%	9.328.080	6,76%
22	Egalité des Chances	2.553	3.500	3.500	947	37,09%	0	0,00%
Total		1.892.603.226	1.977.902.493	2.127.525.958	234.922.732	12,41%	149.623.465	7,56%

Source : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

5.4.5 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2012 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2010 et au budget définitif de 2011.

Tableau 82 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2010 Compte provisoire	2011 Budget définitif	2012 Projet de budget	Variation			
					2010/2012		2011/2012	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	0	0	400.000	400.000	/	400.000	/
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	759.475	952.000	2.397.000	1.637.525	215,61%	1.445.000	151,79%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	65.156.662	43.893.383	59.233.800	-5.922.862	-9,09%	15.340.417	34,95%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	3.132.044	4.780.814	6.877.800	3.745.756	119,59%	2.096.986	43,86%
53	Transferts de capitaux aux ménages	28.030.182	28.737.500	29.732.500	1.702.318	6,07%	995.000	3,46%
54	Transfert de capitaux à l'étranger	17.972.891	17.581.940	14.747.356	-3.225.535	-17,95%	-2.834.584	-16,12%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	350.000	174.548	1.100.000	750.000	214,29%	925.452	530,20%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	67.065.733	68.100.993	71.674.430	4.608.697	6,87%	3.573.437	5,25%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	8.163.705	17.000.000	17.000.000	8.836.295	108,24%	0	0,00%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	69.970.244	20.000.300	21.393.800	-48.576.444	-69,42%	1.393.500	6,97%
72	Construction de bâtiments	22.653.216	19.620.200	19.090.300	-3.562.916	-15,73%	-529.900	-2,70%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	77.191.304	82.862.200	65.096.200	-12.095.104	-15,67%	-17.766.000	-21,44%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	59.573.326	59.850.761	57.938.786	-1.634.540	-2,74%	-1.911.975	-3,19%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	15.300.082	5.310.600	1.310.600	-13.989.482	-91,43%	-4.000.000	-75,32%
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	50.000	50.000	0	0,00%	0	0,00%
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	16.433.001	15.340.400	16.441.100	8.099	0,05%	1.100.700	7,18%
91	Remboursement de la dette publique	133.555.800	100	200	-133.555.600	-100,00%	100	100,00%
93	Dotations de fonds de réserve	532.080.800	548.534.200	528.607.200	-3.473.600	-0,65%	-19.927.000	-3,63%
Total		1.117.438.465	932.789.939	913.091.072	-204.347.393	-18,29%	-19.698.867	-2,11%

Source chiffres : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 913,1 millions d'euros, soit une diminution de 19,7 millions d'euros (2,11%) par rapport au budget définitif de 2011, respectivement une diminution prononcée de 204,3 millions d'euros (18,29%) par rapport au compte provisoire de 2010.

6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat

6.1 La situation financière des fonds spéciaux

6.1.1 Un aperçu global

Pour les exercices 2010 à 2012, les dépenses dépassent régulièrement les recettes et ceci de façon substantielle. Il s'ensuit que l'excédent de dépenses de quelque 1,09 milliards d'euros prévu pour les années 2010 à 2012 ramène les avoirs financiers des fonds spéciaux de 2,13 milliards d'euros en début 2010 à 1,05 milliards d'euros en fin d'exercice 2012.

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2010 à 2012. Ces tableaux se basent sur les projections publiées dans le projet de budget 2012.

A noter que par le biais de l'article 45 de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds spécial d'indemnisation des dégâts de gibier » a été créé. Ce fonds a pour objet l'indemnisation des dommages causés par les espèces cerf et sanglier sur un fonds chassable. Par ailleurs, le Fonds spécial de la chasse, institué par la loi du 20 juillet 1925, ainsi que le Fonds cynégétique, institué par la loi du 30 mai 1984, sont intégrés dans ce nouveau fonds spécial. Cette modification porte donc le nombre des fonds spéciaux de l'Etat à trente-et-un.

Par ailleurs, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour l'exercice 2011 pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat à l'annexe I du projet de budget 2012, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques. Il s'agit des dotations supplémentaires pour un montant total de 226,33 millions d'euros, dont les plus importantes sont de 66,82 millions d'euros pour le Fonds pour l'emploi, de 50 millions d'euros pour le Fonds d'investissements publics administratifs, de 40 millions d'euros pour le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture ainsi que de 40 millions d'euros pour le Fonds pour la loi de garantie.

Tableau 83 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2010-2012

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2010 (compte général provisoire)	1.985.900.817	2.953.913.848	3.146.251.679	-192.337.831	1.942.277.441
2011 (projet de budget 2012)	2.244.217.387	3.239.154.428	3.566.475.652	-327.321.224	1.614.956.217
2012 (projet de budget 2012)	2.180.976.575	3.261.753.194	3.831.659.890	-569.906.696	1.045.049.521

Source chiffres : compte général provisoire 2010, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant présente le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour l'exercice 2012.

Tableau 84 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2012

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2012	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds de la coopération au développement	86.214	167.658.774	167.908.774	167.750.733	244.255
Fonds d'équipement militaire	105.871.899	37.000.000	37.000.000	57.191.388	85.680.511
Fonds pour les monuments historiques	22.701.988	10.000.000	10.000.000	28.958.500	3.743.488
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	80.125.575	145.800.100	145.800.100	212.130.999	13.794.676
Fonds de pension	0	419.013.438	574.371.693	574.371.693	0
Fonds communal de dotation financière	0	456.857.000	757.046.147	757.046.147	0
Fonds de la pêche	248.195	61.985	61.985	152.050	158.130
Fonds pour la gestion de l'eau	38.501.692	30.800.000	41.300.000	76.834.000	2.967.692
Fonds des eaux frontalières	1.067.378	50.473	50.473	114.272	1.003.579
Fonds d'équipement sportif national	26.844.548	17.500.000	17.500.000	37.980.500	6.364.048
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	61.783.272	60.000.000	60.000.000	110.000.000	11.783.272
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	380.855	100	8.100	50.000	338.955
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	29.209.783	8.500.000	8.500.000	24.088.226	13.621.557
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	85.961.663	37.800.000	37.800.000	60.920.446	62.841.217
Fonds pour la protection de l'environnement	56.811.634	9.000.000	9.000.000	23.718.750	42.092.884
Fonds climat et énergie	343.137.062	10.000.000	101.000.000	107.070.988	337.066.074
Fonds pour l'emploi	95.746.165	348.506.947	519.606.947	590.288.300	25.064.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	24.953.329	57.000.000	69.000.000	93.950.000	3.329

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2012	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds d'investissements publics administratifs	62.331.082	56.400.000	56.400.000	116.522.191	2.208.891
Fonds d'investissements publics scolaires	73.971.689	52.100.000	52.100.000	88.286.919	37.784.770
Fonds des routes	76.435.202	5.000.000	155.000.000	184.229.595	47.205.607
Fonds du rail	266.120.402	125.138.195	307.509.412	321.203.726	252.426.088
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	32.915.766	2.000.000	2.000.000	4.000.000	30.915.766
Fonds pour la loi de garantie	62.867.471	16.300.000	24.300.000	78.052.193	9.115.278
Fonds pour la promotion touristique	7.830.457	7.000.000	7.000.000	9.322.704	5.507.753
Fonds pour la réforme communale	6.400.000	2.000.000	2.000.000	4.300.000	4.100.000
Fonds social culturel	2.002	1.070.000	1.070.000	1.070.000	2.002
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	30.183.251	55.000.000	55.000.000	58.740.000	26.443.251
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	0	43.000.000	43.000.000	42.930.570	69.430
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts de gibier	752.069	419.463	419.463	385.000	786.532
Total	1.614.956.217	2.180.976.575	3.261.753.194	3.831.659.890	1.045.049.521
Différence entre recettes et dépenses :			-569.906.696		

Source chiffres : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

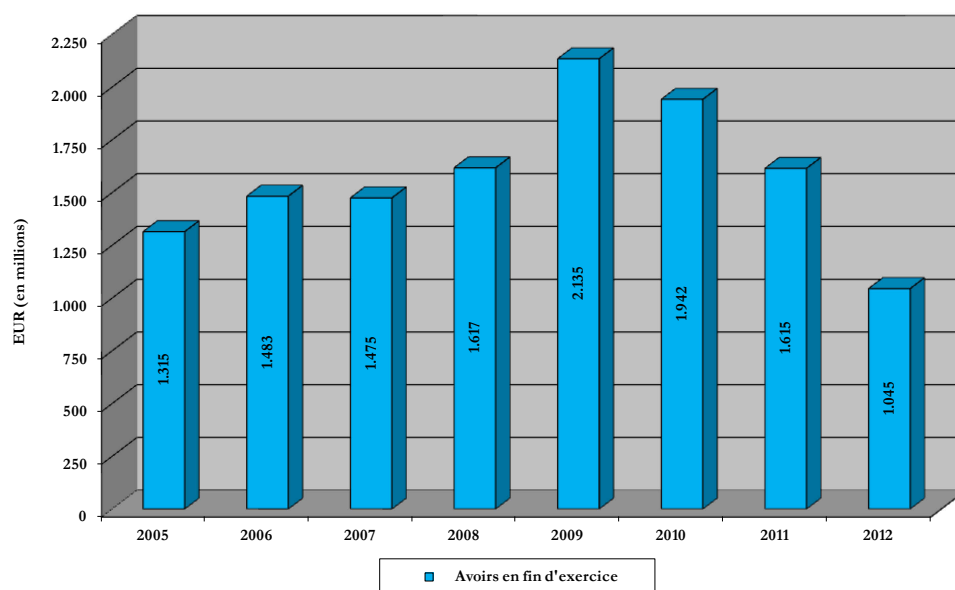
Pour ce qui est plus particulièrement des emprunts, il y a lieu de relever que :

- en 2010, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros, dont 100 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. Au courant du mois de mai 2010, un emprunt pour un montant global de 2 milliards d'euros a été émis, dont entre autres 200 millions d'euros ont été destinés au financement des investissements programmés par le biais de deux fonds spéciaux ;
- en 2011, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros, dont 100 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. A l'heure actuelle, cet emprunt n'a pas encore été émis, mais ces montants font partie des projections concernant les recettes des fonds spéciaux pour 2010 ;
- en 2012, l'autorisation d'un emprunt est proposée (article 45 du projet de budget 2012) pour un montant global de 500 millions d'euros dont 150 millions d'euros sont prévus pour le Fonds des routes et 100 millions d'euros pour le Fonds du rail.

6.1.2 Les avoirs des fonds spéciaux

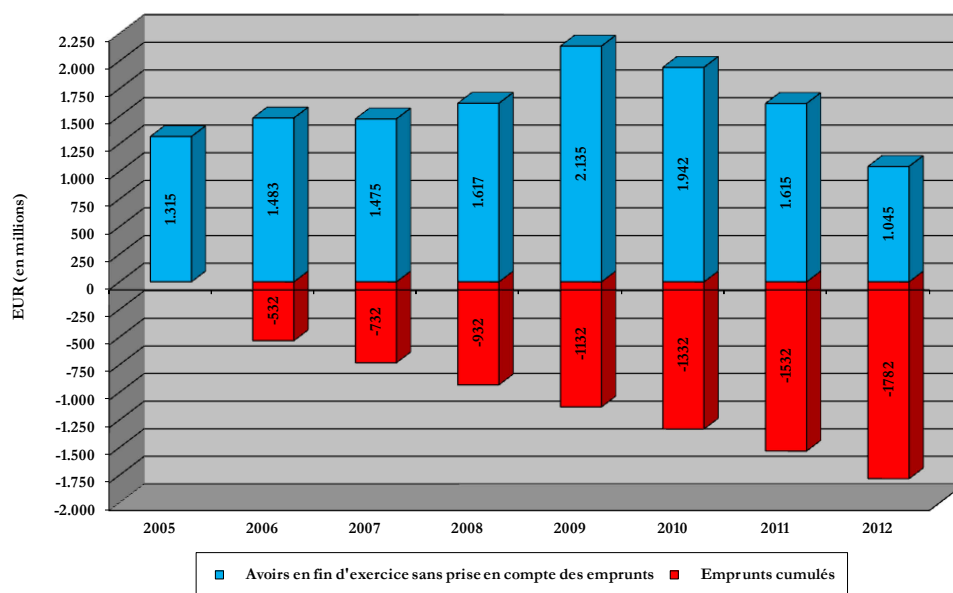
La Cour constate qu'entre 2005 et 2009, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont augmenté et ceci surtout suite à l'affectation d'excédents de recettes. Ainsi quelque 670 millions d'euros supplémentaires ont été affectés aux fonds spéciaux en 2009. Toutefois, la tendance s'est inversée entre 2009 et 2012 et selon le projet de budget 2012, les avoirs devraient substantiellement diminuer pour se retrouver en 2012 à un niveau inférieur à celui de 2005.

Graphique 85 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique : Cour des comptes

Graphique 86 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



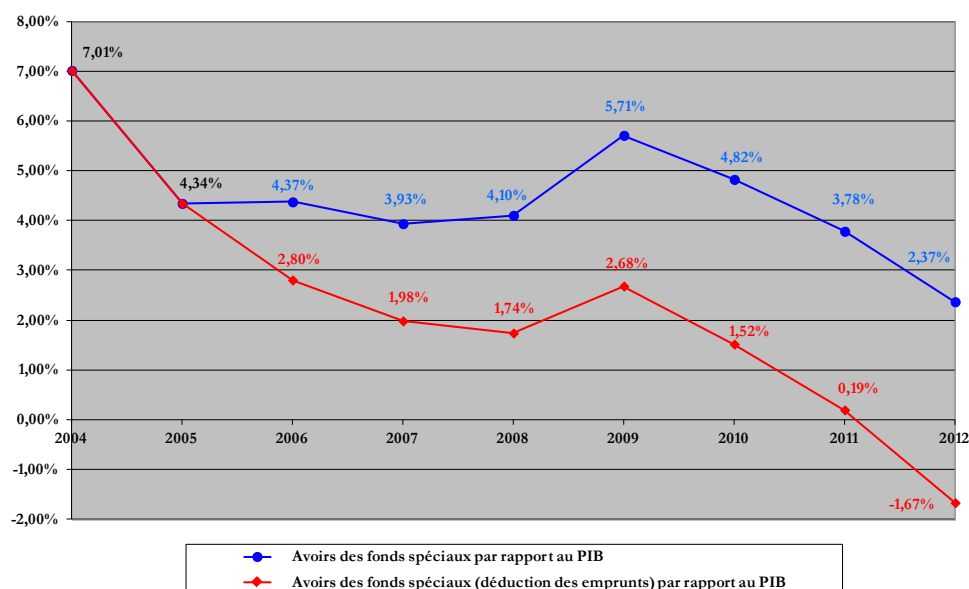
Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ce graphique qu'au 31 décembre 2009 le total des avoirs s'est élevé à 2.135 millions d'euros pour s'établir à 1.045 millions d'euros au 31 décembre 2012 d'après les prévisions actuelles.

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau de seulement 83 millions d'euros à la fin de l'exercice 2011. Pour l'exercice 2012, les fonds étatiques afficheraient un solde négatif de 737 millions d'euros.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat par rapport au PIB.

Graphique 87 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat par rapport au PIB



Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que le total des avoirs des fonds spéciaux tend vers zéro et qu'en faisant abstraction des produits d'emprunt, les réserves accumulées au niveau de ces fonds sont définitivement épuisées à la fin de l'exercice 2011.

6.2 Les dépenses d'investissement

6.2.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Dans sa déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de maintenir les dépenses d'investissement à un niveau élevé et proche de celui appliqué au milieu de la période législative écoulée.

En 2010, lors de la déclaration de politique générale sur l'état de la nation, le Premier ministre avait annoncé que, vu la situation précaire des finances publiques, des économies seraient réalisées au niveau des dépenses d'investissement en limitant le niveau de ces dépenses à celui de 2009.

Lors du dépôt du présent projet de budget, le ministre des Finances a cependant annoncé que le Gouvernement avait abandonné le plafonnement des dépenses d'investissement au niveau de 2009 et que le Gouvernement avait l'intention de maintenir le volume des dépenses d'investissement à un niveau élevé, ceci afin d'assurer la compétitivité de notre pays.

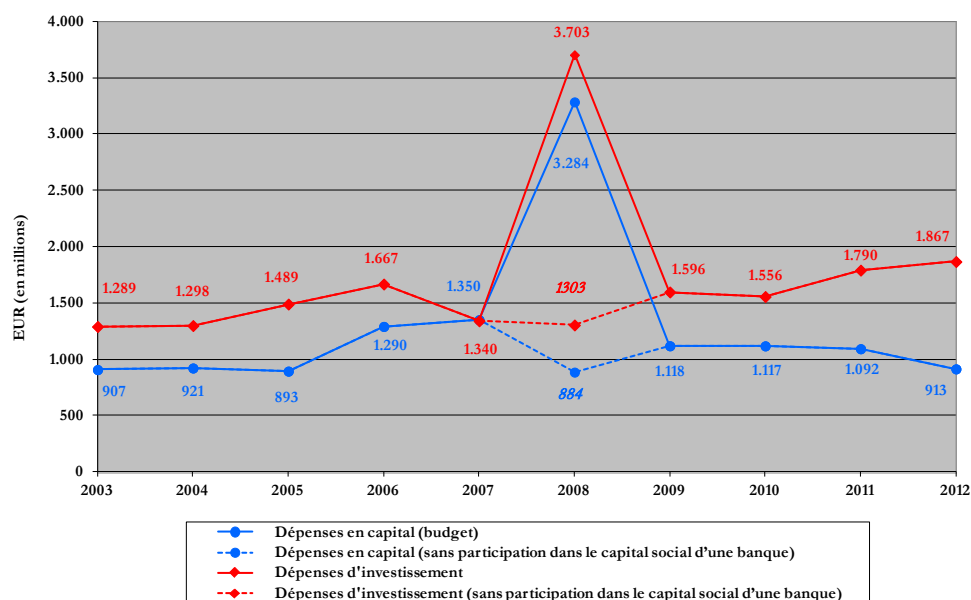
Ceci a pour effet que des projets, soumis à une réserve de financement en 2009, ont été réintégrés dans la programmation pluriannuelle du Gouvernement.

La Cour reproduit ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2003 à 2012.

Tableau 88 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2003	906,8	656,6	1.039,3	-382,7	1.289,4	-
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	0,65%
2005	893,2	625,8	1.221,4	-595,6	1.488,8	14,72%
2006	1.290,1	901,4	1.277,9	-376,6	1.666,6	11,94%
2007	1.349,6	1.072,6	1.062,9	9,7	1.339,9	-19,61%
2008	3.284,4	601,2	1.019,9	-418,7	3.703,1	176,37%
2009	1.118,2	725,0	1.202,8	-477,9	1.596,1	-56,90%
2010	1.117,4	929,6	1.367,8	-438,3	1.555,7	-2,53%
2011	1.092,1	961,7	1.659,9	-698,2	1.790,2	15,07%
2012	913,1	787,3	1.740,9	-953,5	1.866,6	4,27%

Tableau : Cour des comptes

Graphique 89 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement

Graphique : Cour des comptes

A souligner qu'en 2010 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 un niveau de 1.556 millions d'euros. Ce montant a donc été inférieur aux 1.596 millions d'euros de l'exercice 2009.

En revanche, les prévisions des dépenses d'investissement affichent une progression considérable, pour 2011, de l'ordre de 15,07% en passant de 1.556 à 1.790 millions d'euros. Le montant des dépenses d'investissement pour 2011 est donc nettement supérieur à celui de 2009 (1.596 millions d'euros).

Pour 2012, la croissance est moins accentuée avec 4,27%, ce qui porte les dépenses d'investissement à un niveau record de 1.867 millions d'euros. Cette progression résulte essentiellement des projets de construction financés par le biais du Fonds des routes et du Fonds d'investissements publics scolaires. Ces prévisions des dépenses d'investissement montrent donc qu'en valeur, le volume des investissements publics est maintenu à un niveau très élevé.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB.

Tableau 90 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (en millions d'euros)	PIB en valeur (SEC 95)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2003	1.289,4	25.834	4,99%
2004	1.297,8	27.456	4,73%
2005	1.488,8	30.283	4,92%
2006	1.666,6	33.920	4,91%
2007	1.339,9	37.491	3,57%
2008	3.703,1	39.437	9,39%
2009	1.596,1	37.393	4,27%
2010	1.555,7	40.267	3,86%
2011	1.790,2	42.707	4,19%
2012	1.866,6	44.158	4,23%

Tableau : Cour des comptes

Quant aux prévisions des dépenses d'investissement par rapport au PIB pour 2011 et 2012, il y a lieu de souligner qu'elles atteignent quelque 4,20 %, tout en restant inférieures aux taux enregistrés lors de la période d'avant-crise (2003 à 2006). Force est de constater que la contribution à venir de l'Etat dans l'économie nationale par le biais des dépenses d'investissement est inférieure à celle affichée lors de la période d'avant-crise.

6.2.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2012

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

Il ressort du tableau suivant que, pour les exercices 2010 à 2012, les dépenses dépassent régulièrement les recettes et qu'ainsi le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement. Au 1^{er} janvier 2010, le total des avoirs s'est chiffré à 1.269,93 millions d'euros. Il devrait atteindre 507,42 millions d'euros au 31 décembre 2012, ce qui équivaldrait à une régression de 762,51 millions d'euros (-60,04%).

Tableau 91 : Situation financière des 13 principaux fonds d'investissement 2010-2012

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2010 (compte général provisoire)	500.236.503	803.557.098	989.399.320	-185.842.222	1.084.085.779
2011 (projet de budget 2012)	590.384.955	894.106.550	1.108.364.520	-214.257.970	869.827.809
2012 (projet de budget 2012)	476.538.195	827.409.412	1.189.816.296	-362.406.884	507.420.925

Source chiffres : compte général provisoire 2010, projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant renseigne plus particulièrement sur la situation projetée de 2012.

**Tableau 92 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2012**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2012	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds pour les monuments historiques	22.701.988	10.000.000	10.000.000	28.958.500	3.743.488
Fonds pour la gestion de l'eau	38.501.692	30.800.000	41.300.000	76.834.000	2.967.692
Fonds d'équipement sportif national	26.844.548	17.500.000	17.500.000	37.980.500	6.364.048
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	61.783.272	60.000.000	60.000.000	110.000.000	11.783.272
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	29.209.783	8.500.000	8.500.000	24.088.226	13.621.557
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	85.961.663	37.800.000	37.800.000	60.920.446	62.841.217
Fonds d'investissements publics administratifs	62.331.082	56.400.000	56.400.000	116.522.191	2.208.891
Fonds d'investissements publics scolaires	73.971.689	52.100.000	52.100.000	88.286.919	37.784.770
Fonds des routes	76.435.202	5.000.000	155.000.000	184.229.595	47.205.607
Fonds du rail	266.120.402	125.138.195	307.509.412	321.203.726	252.426.088
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	32.915.766	2.000.000	2.000.000	4.000.000	30.915.766
Fonds pour la loi de garantie	62.867.471	16.300.000	24.300.000	78.052.193	9.115.278
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	30.183.251	55.000.000	55.000.000	58.740.000	26.443.251
Total	869.827.809	476.538.195	827.409.412	1.189.816.296	507.420.925
Différence entre recettes et dépenses :				-362.406.884	

Source chiffres : projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Selon le projet de budget 2012, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 362,41 millions d'euros ou de 41,66% au cours de l'exercice 2012. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2012, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 612,41 millions d'euros pour l'exercice 2012.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2012 (emprunts pour un montant global de 932 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 850 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se serait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2010. Au 31 décembre 2012, le besoin de financement des fonds d'investissement est évalué à 1274,6 millions d'euros.

6.2.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2011-2015

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 (2011-2015) du projet de budget 2012 (volume II).

La Cour tient tout d'abord à réitérer ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets.

En effet, la circulaire budgétaire de 2012 (Annexe IX à la circulaire) précise que les propositions budgétaires des différents fonds d'investissement doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. La Cour tient à noter que cette ventilation des dépenses pour tous les projets fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales et le Fonds d'équipement sportif national.

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

Tableau 93 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2013

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2013	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2013
Fonds pour les monuments historiques	3.743.488	10.000.000	13.725.900	17.588
Fonds pour la gestion de l'eau	2.967.692	110.000.000	89.800.000	23.167.692
Fonds d'équipement sportif national	6.364.048	26.100.000	32.464.048	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	11.783.272	70.000.000	100.000.000	-18.216.728
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	13.621.557	20.000.000	23.040.000	10.581.557
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	62.841.217	39.300.000	61.888.000	40.253.217
Fonds d'investissements publics administratifs	2.208.891	57.000.000	100.570.000	-41.361.109
Fonds d'investissements publics scolaires	37.784.770	53.000.000	103.300.000	-12.515.230
Fonds des routes	47.205.607	160.000.000	195.630.000	11.575.607
Fonds du rail	252.426.088	334.685.000	374.184.000	212.927.088
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	30.915.766	3.000.000	9.000.000	24.915.766
Fonds pour la loi de garantie	9.115.278	27.000.000	104.390.000	-68.274.722
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	26.443.251	55.000.000	59.840.000	21.603.251
Total	507.420.925	965.085.000	1.267.831.948	204.673.977
Différence entre recettes et dépenses :		-302.746.948		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2011-2015) du projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 94 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2014

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2014	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2014
Fonds pour les monuments historiques	17.588	10.000.000	9.644.100	373.488
Fonds pour la gestion de l'eau	23.167.692	110.000.000	96.900.000	36.267.692
Fonds d'équipement sportif national	0	25.019.000	25.019.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	-18.216.728	70.000.000	90.000.000	-38.216.728
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	10.581.557	20.500.000	16.930.000	14.151.557
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	40.253.217	41.200.000	58.555.000	22.898.217
Fonds d'investissements publics administratifs	-41.361.109	57.500.000	82.260.000	-66.121.109
Fonds d'investissements publics scolaires	-12.515.230	53.900.000	129.980.000	-88.595.230
Fonds des routes	11.575.607	165.000.000	173.210.000	3.365.607

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2014	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2014
Fonds du rail	212.927.088	406.763.000	444.065.000	175.625.088
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	24.915.766	4.000.000	5.000.000	23.915.766
Fonds pour la loi de garantie	-68.274.722	28.000.000	104.560.000	-144.834.722
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	21.603.251	55.000.000	60.900.000	15.703.251
Total	204.673.977	1.046.882.000	1.297.023.100	-45.467.123
Différence entre recettes et dépenses :		-250.141.100		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2011-2015) du projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 95 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2015**

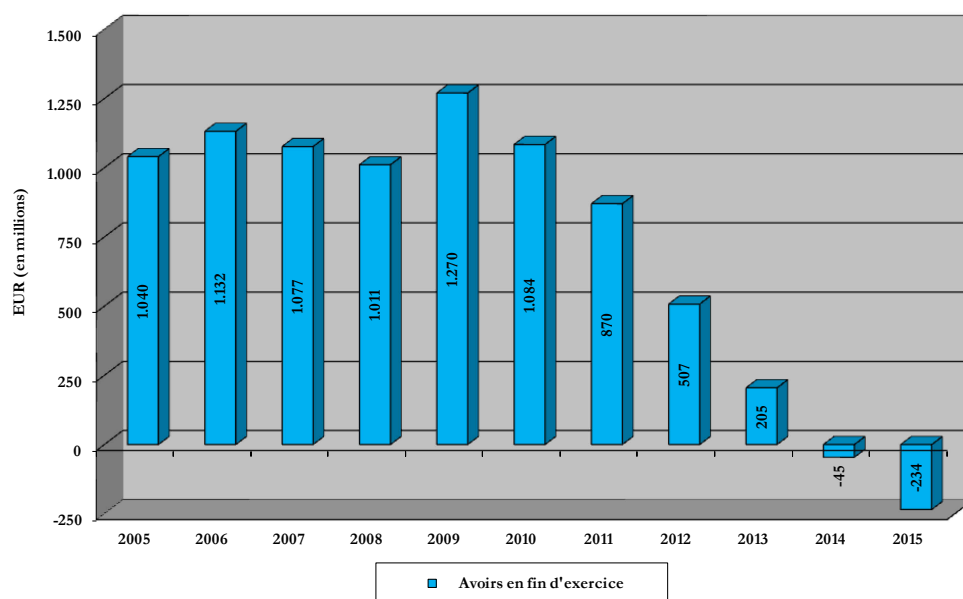
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2015	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2015
Fonds pour les monuments historiques	373.488	10.000.000	10.001.300	372.188
Fonds pour la gestion de l'eau	36.267.692	110.000.000	104.500.000	41.767.692
Fonds d'équipement sportif national	0	25.000.000	25.000.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	-38.216.728	70.000.000	90.000.000	-58.216.728
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	14.151.557	22.000.000	6.760.000	29.391.557
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	22.898.217	43.200.000	60.030.000	6.068.217
Fonds d'investissements publics administratifs	-66.121.109	58.000.000	84.830.000	-92.951.109
Fonds d'investissements publics scolaires	-88.595.230	54.500.000	121.720.000	-155.815.230
Fonds des routes	3.365.607	170.000.000	142.250.000	31.115.607
Fonds du rail	175.625.088	431.677.000	456.422.000	150.880.088
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	23.915.766	4.000.000	5.000.000	22.915.766
Fonds pour la loi de garantie	-144.834.722	29.000.000	104.740.000	-220.574.722
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15.703.251	57.000.000	61.920.000	10.783.251
Total	-45.467.123	1.084.377.000	1.273.173.300	-234.263.423
Différence entre recettes et dépenses :		-188.796.300		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2011-2015) du projet de budget 2012 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort tout d'abord du tableau ci-dessus que quatre des treize fonds d'investissement devraient afficher au 31 décembre 2015 un solde négatif et qu'ils devraient être dotés de fonds supplémentaires en vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose : « b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. ».

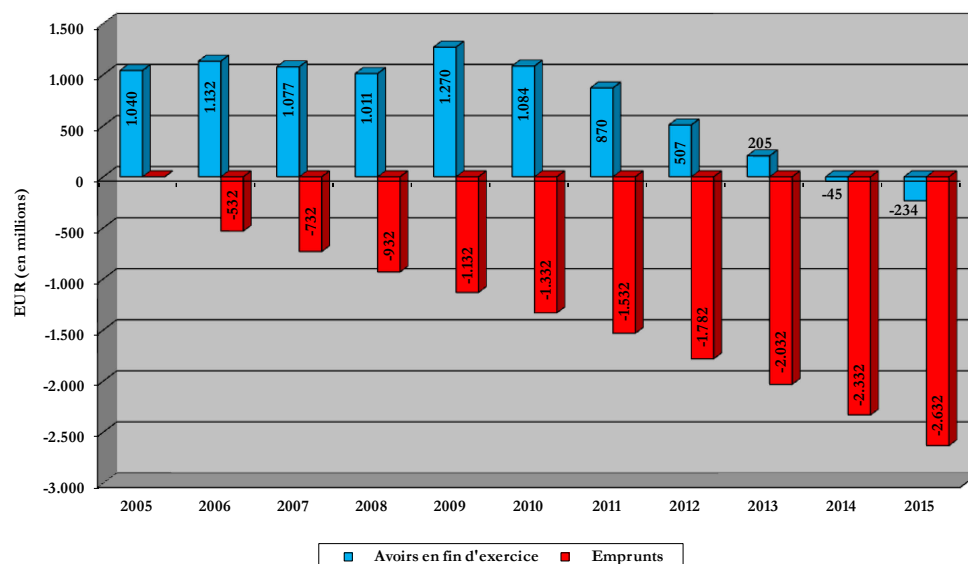
Par ailleurs, la Cour constate que les avoirs des treize principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2013 à 2015. En effet, le total des avoirs atteindrait 204.673.977 euros au 31 décembre 2013 pour se transformer en un besoin de financement au 31 décembre 2015, où les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de 234.263.423 euros.

Graphique 96 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Graphique : Cour des comptes

Finalement, il ressort du graphique ci-dessous que le financement du futur programme d'investissement du Gouvernement devrait être largement assuré par le recours à des emprunts.

Graphique 97 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement

Graphique : Cour des comptes

Le programme pluriannuel table pour la période de 2013 à 2015 sur des produits d'emprunt de l'ordre de 0,85 milliard d'euros, répartis à raison de 400 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 450 millions d'euros à charge du Fonds des routes. Abstraction faite de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement s'est déjà transformée au cours de l'année 2010 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2015, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de 2,87 milliards d'euros.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 novembre 2011.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes

Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu