

Avis

sur le projet de loi 5800 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction	5
2. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	7
2.1 Compte général 2006, budget 2007 et projet de budget 2008	7
2.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat	10
2.3 Les passifs financiers de l'Etat	13
2.4 Les actifs financiers de l'Etat	21
2.5 Les garanties accordées par l'Etat	29
2.6 Conclusions.....	31
3. Commentaire du budget des recettes	33
3.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95	33
3.2 L'évolution des recettes budgétaires	35
3.3 Les estimations de la Cour	44
3.4 Conclusions.....	59
4. Commentaire du budget des dépenses	61
4.1 L'avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006	61
4.2 Les prévisions économiques.....	62
4.3 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public.....	64
4.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique (2001-2006).....	76
4.5 La situation financière des administrations locales.....	79
4.6 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	92
5. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat	107
5.1 La situation financière des fonds spéciaux	107
5.2 Le fonds de financement des mécanismes de Kyoto.....	115
5.3 Les dépenses d'investissement	120
5.4 Conclusions.....	131



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 11 octobre 2007. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre des Députés.

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

Dans le cadre du projet de budget 2008, le Gouvernement a présenté simultanément le volume I du projet de budget 2008 et le volume II concernant le programme pluriannuel des dépenses en capital. La Cour s'en félicite vu qu'elle recommande depuis longue date que le volume II soit publié ensemble avec le volume I. Le Gouvernement a par ailleurs innové en publiant un volume III ayant pour objet le cadre européen de la politique budgétaire. A noter également que la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2007-2010 a été communiquée au mois d'octobre 2007, ce qui permet une lecture plus aisée du projet de budget 2008.

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 2008 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen de quelques traits saillants du budget des dépenses de l'Etat.

2. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il s'avère indispensable de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre, à côté de l'instantané livré par la comptabilité budgétaire, la situation financière du Trésor public, les avoirs et l'encours des fonds spéciaux de l'Etat, le degré d'endettement, les placements de fonds opérés par l'Etat, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat.

2.1 Compte général 2006, budget 2007 et projet de budget 2008

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 3,8%. Au cours de l'année 2006, les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la hausse pour atteindre 5,5% (note de conjoncture n° 3-2006 du Statec). Suivant les informations statistiques les plus récentes (note de conjoncture n° 2-2007 du Statec), l'économie a même connu en 2006 une croissance en volume du PIB encore légèrement supérieure (6,1%). Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2006 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2006 :

Tableau 1 : Budget et compte général 2006

	Budget définitif 2006	Compte général 2006	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	7.223.692.016	7.890.811.919	667.119.903	+ 9,24
- en capital	104.342.830	501.139.151	396.796.321	+ 380,28
Total recettes (1)	7.328.034.846	8.391.951.070	1.063.916.224	+ 14,52
Dépenses				
- courantes	6.852.208.593	7.090.113.311	237.904.718	+ 3,47
- en capital	777.121.646	1.290.075.651	512.954.005	+ 66,01
Total dépenses (2)	7.629.330.239	8.380.188.962	750.858.723	+ 9,84
Excédent de recettes (1) - (2)	-301.295.393	11.762.108	313.057.501	

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

La différence entre les recettes attendues (7.328 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (8.392 millions d'euros) s'explique par des plus-values de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 310,48 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et de 303,36 millions d'euros pour les impôts directs. L'augmentation des recettes en capital s'explique par des recettes exceptionnelles résultant de la vente de participations de l'Etat pour un montant de quelque 424 millions d'euros.

Les dépenses du compte général provisoire de 2006 prennent déjà en considération le projet de loi 5789 relatif à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006, d'après lequel 240 millions d'euros (dont 50 millions d'euros concernent les dépenses courantes et 190 millions d'euros les dépenses en capital) seront affectés à six fonds spéciaux. Si l'on compare les dépenses prévues (7.629 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (8.380 millions d'euros), la différence observée résulte notamment de la majoration des dépenses relatives aux dotations de fonds de réserve (+475,62 millions d'euros), aux octrois de crédits aux entreprises et institutions financières et participations dans ces dernières (+117,72 millions d'euros) et à l'alimentation du Fonds de la dette publique (+110 millions d'euros).

Par rapport au compte général provisoire de l'Etat de l'exercice 2005, les variations des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2006 se présentent de façon plus prononcée, tel que l'illustre le tableau suivant :

Tableau 2 : Comptes généraux 2005 et 2006

	2005 Compte	2006 Compte	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	6.526.443.085	7.890.811.919	1.364.368.834	+20,91
- en capital	102.856.956	501.139.151	398.282.195	+387,22
Total des recettes (1)	6.629.300.041	8.391.951.070	1.762.651.029	+26,59
Dépenses				
- courantes	6.430.427.162	7.090.113.311	659.686.149	+10,26
- en capital	893.187.179	1.290.075.651	396.888.472	+44,44
Total des dépenses (2)	7.323.614.341	8.380.188.962	1.056.574.621	+14,43
Excédent de recettes (1) - (2)	-694.314.300	11.762.108	706.076.408	

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

Dans cette optique, la progression des dépenses de l'Etat provient notamment de l'accroissement des dotations de fonds de réserve (+527 millions d'euros), de l'augmentation des transferts de

revenus aux administrations de sécurité sociale (+192 millions d'euros), des transferts de revenus à l'administration centrale (+159 millions d'euros) et des octrois de crédits aux entreprises et institutions financières et participations dans ces dernières (+118 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2006 se solde par un excédent de recettes de 11,76 millions d'euros (après affectation de 240 millions d'euros à six fonds spéciaux), alors que l'exercice 2005 présentait encore un excédent de dépenses de l'ordre de 694,31 millions d'euros.

Tout comme dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 qui avait prévu que, par rapport au budget définitif 2006, les recettes courantes projetées pour 2007 accuseraient une progression de 7,44%, soit quelque 537 millions d'euros en valeur, les prévisions relatives à l'exercice 2008 vont dans un même sens. En effet, il est misé sur une progression positive - légèrement supérieure à 2007 - des recettes courantes de 7,66%, soit de quelque 594 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 2007 et 2008.

Tableau 3 : Budget 2007 et projet de budget 2008

	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation en valeur	Variation en %
Recettes				
courantes	7.760.972.242	8.355.401.373	594.429.131	+7,66
en capital	80.698.900	82.553.100	1.854.200	+2,30
Total des recettes (1)	7.841.671.142	8.437.954.473	596.283.331	+7,60
Dépenses				
courantes	7.239.613.064	7.631.327.550	391.714.486	+5,41
en capital	789.860.164	827.194.689	37.334.525	+4,73
Total des dépenses (2)	8.029.473.228	8.458.522.239	429.049.011	+5,34
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-187.802.086	-20.567.766	167.234.320	

Source : projet de budget 2008

Les recettes et les dépenses prévues pour 2008 font l'objet d'un examen détaillé aux chapitres 3 et 4 du présent avis.

2.2 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. Le bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2007 se présente de la manière suivante :

Tableau 4 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2007)

ACTIF		30.09.2006	30.09.2007	en % du total	Variation 2006/07 en EUR	Variation 2006/07 en %
1	ACTIF CIRCULANT	2.511.008.190	2.530.540.533	50%	19.532.343	1%
1.1	Comptables publics - avoirs sur comptes courants bancaires	260.232.423	222.179.757	5%	-38.052.666	-15%
1.2	Trésorerie de l'Etat - placements (dépôts à terme, portefeuille obligataire, EMTN,...)	2.244.717.535	2.257.544.925	44%	12.827.390	1%
1.3	Créances (recettes liquidées non encore perçues)	6.058.232	50.815.851	1%	44.757.619	739%
2	ACTIF IMMOBILISE	1.656.904.201	1.634.118.760	32%	-22.785.441	-1%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, autres dépôts)	1.656.479.845	1.633.734.439	32%	-22.745.406	-1%
2.2	Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires	424.356	384.321	0%	-40.035	-9%
3	AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP	1.053.240.332	935.312.309	18%	-117.928.023	-11%
3.1	Trésorerie de l'Etat	595.223.496	509.289.608	10%	-85.933.888	-14%
3.2	Administrations fiscales	396.751.931	370.469.142	7%	-26.282.789	-7%
3.3	Comptables extraordinaires	33.316.796	30.946.767	1%	-2.370.029	-7%
3.4	Services de l'Etat à Gestion Séparée (SEGS)	27.948.109	24.606.792	0%	-3.341.317	-12%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		5.221.152.723	5.099.971.602	100%	-121.181.121	-2%

PASSIF		30.09.2006	30.09.2007	en % du total	Variation 2006/07 en EUR	Variation 2006/07 en %
1 PASSIF CIRCULANT		2.511.008.190	2.530.540.533	50%	19.532.343	1%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	1.504.938.493	1.341.695.642	26%	-163.242.851	-11%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1.512.937.189	1.461.303.646	29%	-51.633.543	-3%
1.1.2	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-525.883.837	-588.830.087	-12%	-62.946.250	12%
1.1.3	Solde opérationnel	517.885.141	469.222.083	9%	-48.663.058	-9%
1.2	Fonds de Tiers	1.006.069.697	1.188.844.891	24%	182.775.194	18%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	333.604.800	434.636.699	9%	101.031.899	30%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	672.464.897	754.208.192	15%	81.743.295	12%
2 PASSIF IMMOBILISE		1.656.904.201	1.634.118.760	32%	-22.785.441	-1%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	1.656.479.845	1.633.734.439	32%	-22.745.406	-1%
2.2	Fonds de Tiers (=dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires)	424.356	384.321	0%	-40.035	-9%
3 AVOIR DU FONDS DE COUVERTURE DES AVOIRS SUR CCP		1.053.240.332	935.312.309	18%	-117.928.023	-11%
3.1	Fonds de Tiers (= montants déposés par l'EPF auprès de l'Etat via BCEE)	1.047.182.100	891.260.799	17%	-155.921.301	-15%
3.2	Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	6.058.232	44.051.510	1%	37.993.278	627%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		5.221.152.723	5.099.971.602	100%	-121.181.121	-2%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2007

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

Une analyse du bilan financier fait ressortir que la somme bilantaire a diminué de quelque 121 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2006 au 30 septembre 2007. Cette régression résulte principalement de la baisse du solde opérationnel, des avoirs des fonds spéciaux et des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat.

Le solde opérationnel, qui a fortement fluctué au cours des derniers exercices, se compose de la manière suivante :

	30.09.2005	30.09.2006	30.09.2007
Réserve budgétaire ¹ suivant compte général	213.316.062	-464.287.170	-212.525.062
Solde des opérations de l'exercice en cours	-385.963.843	983.016.917	682.011.772
Ordonnances provisoires	-197.138	-744.534	-148.925
Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	-45.517	-100.072	-115.702
Total	-172.890.436	517.885.141	469.222.083

Source : Trésorerie de l'Etat

Au 30 septembre 2007, la réserve budgétaire (-212,53 millions d'euros) tient compte de l'excédent de recettes de 251,76 millions d'euros du compte général provisoire de l'exercice 2006. Le Gouvernement propose cependant d'affecter 240 millions d'euros du résultat excédentaire de 2006 au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat (projet de loi 5789). Le solde restant de 11,76 millions d'euros sera porté au compte de la réserve budgétaire. L'affectation du résultat excédentaire de l'exercice 2006 portera la réserve budgétaire à -452,53 millions d'euros et ramènera le solde opérationnel à 229,22 millions d'euros.

Au niveau des actifs financiers acquis par dépense budgétaire (contrepartie des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat), la Trésorerie a procédé en 2007 à l'extourne d'une créance à long terme de 13 millions d'euros envers l'Office du Ducroire pour les besoins du Comité pour la promotion des exportations luxembourgeoises.

A noter que les immobilisations financières ne tiennent pas encore compte de l'augmentation de la participation de l'Etat dans le capital de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) de 201 millions d'euros, ni de la liquidation du capital souscrit non versé de 1,80 millions d'euros à des institutions financières internationales suite à des divergences au niveau des taux de change appliqués.

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

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

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

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

2.3 Les passifs financiers de l'Etat

2.3.1 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. Depuis l'exercice 2003, trois nouveaux fonds spéciaux de l'Etat ont été créés dont le dernier, dénommé « Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat », a été institué par l'article 40 de la loi budgétaire de 2007. Actuellement, il existe donc trente et un fonds spéciaux de l'Etat.

Il ressort du tableau 5 ci-dessous que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2007 à 1.461 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas encore les 240 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2006 (projet de loi 5789 relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006).

Tableau 5 : Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2007

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds de la coopération au développement	67.551.233,79
Fonds d'équipement militaire	92.089.491,11
Fonds pour les monuments historiques	19.590.434,30
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	20.727.431,49
Fonds de pension	73.528.912,93
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	448.976,81
Fonds cynégétique	618.510,89
Fonds pour la gestion de l'eau	61.450.874,75
Fonds des eaux frontalières	1.277.395,12

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds d'équipement sportif national	38.284.624,30
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	145.793.742,59
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	415.608,35
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	42.140.163,89
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	193.285.288,43
Fonds de la chasse	158,56
Fonds pour la protection de l'environnement	4.042.349,74
Fonds pour l'emploi	18.801.156,68
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	9.168.650,94
Fonds d'investissements publics administratifs	81.156.970,15
Fonds d'investissements publics scolaires	173.852.684,73
Fonds des routes	94.907.694,14
Fonds du rail	102.742.980,94
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.954.686,58
Fonds pour la loi de garantie	61.437.267,60
Fonds pour la promotion touristique	2.834.805,76
Fonds pour la réforme communale	511.973,38
Fonds social culturel	125.193,46
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	16.651.524,68
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	21.071.042,51
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>16.329.920,28</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé par la Trésorerie</i>	<i>37.796.424,34</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2007 (sans prise en compte des plus-values de l'exercice 2006)	1.461.303.645,99
<i>Plus-values exercice 2006 non encore portées en recette</i>	<i>240.000.000,00</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2007 (avec prise en compte des plus-values de l'exercice 2006)	1.701.303.645,99

Source : Trésorerie de l'Etat

En date du 26 juillet 2007, la Trésorerie de l'Etat a accordé une avance de 100 millions d'euros au Fonds des routes. Sans cette avance, ce fonds spécial de l'Etat aurait affiché un solde négatif. Cette situation serait à régulariser par le biais d'un dépassement du crédit budgétaire d'alimentation du fonds spécial ou bien par l'émission d'un emprunt au profit du Fonds des routes, tel qu'autorisé par l'article 45 de la loi budgétaire de 2007.

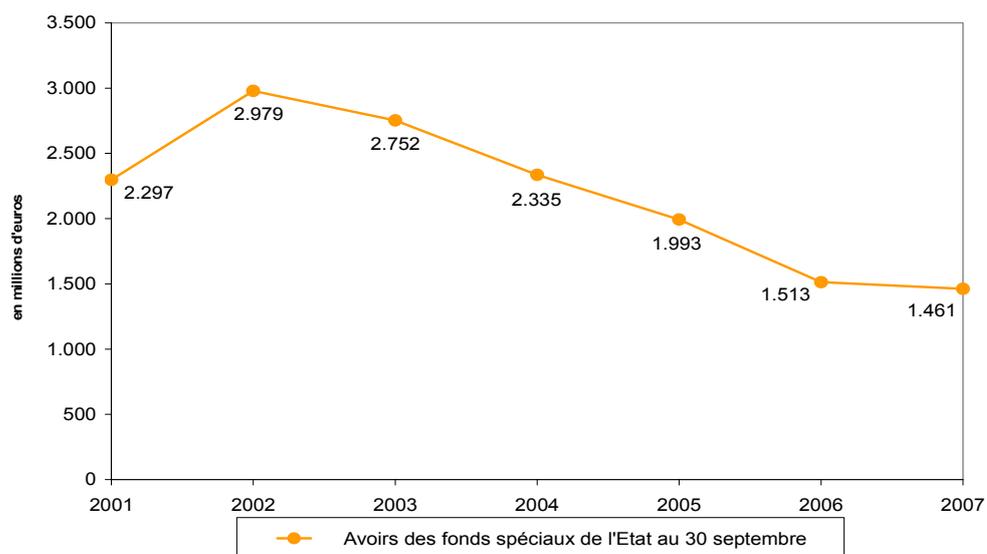
Par rapport à la situation au 30 septembre 2006, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 1,51 milliards d'euros, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 51,63 millions d'euros (3,41%). Entre 2005 et 2007, cette régression a été nettement plus importante, se chiffrant à 532,07 millions d'euros (26,69%). Le tableau 6 et le graphique 1 suivants illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date-clé du 30 septembre de chaque année.

Tableau 6 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

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

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

Graphique 7 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre



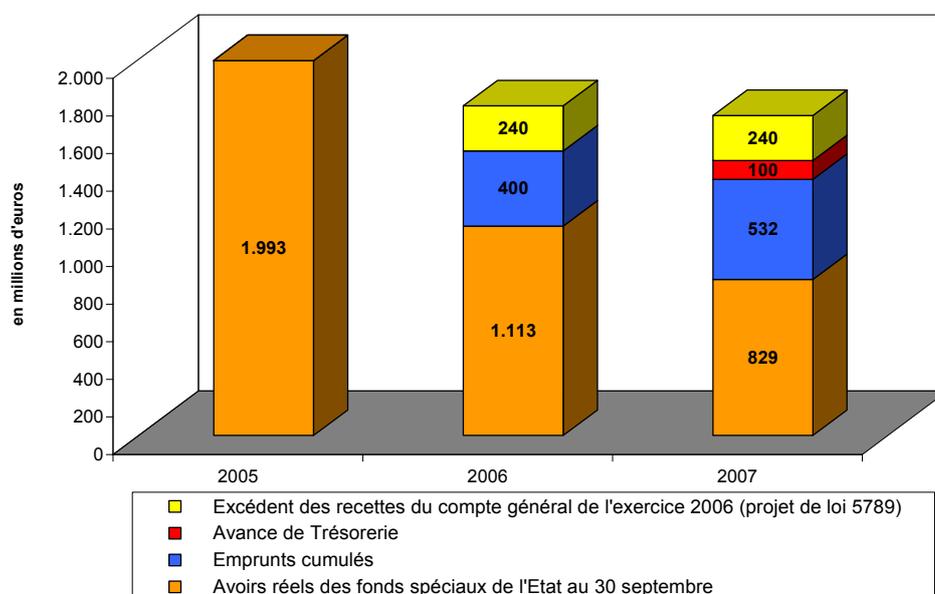
Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

A partir de l'exercice 2002, une diminution substantielle et continue des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat est à constater. En effet, sur une période quinquennale, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de plus de la moitié (50,94 %) en affichant une réduction des avoirs de 1.517.303.225 euros.

L'affaissement du niveau des avoirs des fonds spéciaux s'explique, d'une part, par la progression continue des dépenses annuelles des fonds spéciaux de l'Etat et, d'autre part, par la stagnation de l'alimentation financière des fonds spéciaux pour la même période. Quant aux alimentations supplémentaires suite à l'affectation de l'excédent des recettes, elles ont connu une baisse significative et sont même inexistantes pour les exercices 2004 et 2005.

Afin de mieux comprendre la situation actuelle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour a décomposé ces avoirs en tenant compte des emprunts émis au profit de certains fonds spéciaux et de l'affectation projetée des plus-values de recettes du résultat du compte général de 2006. Le graphique 2 ci-après illustre cette situation.

**Graphique 8 : Avoirs décomposés des fonds spéciaux
au 30 septembre**



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

Au cours de l'exercice 2006, des emprunts pour un montant global de 400 millions d'euros ont été émis pour le financement des investissements programmés par deux fonds spéciaux. Ces emprunts ont été répartis à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail. Pour l'exercice 2007, un emprunt exceptionnel de 132 millions a été émis dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de certains terrains et immeubles. De plus, une avance de 100 millions d'euros a été faite par la Trésorerie de l'Etat au profit du Fonds des routes et serait à régulariser par le biais d'un emprunt ou d'un dépassement du crédit budgétaire d'alimentation du fonds spécial.

Les avoirs rectifiés (hors emprunts, avances de trésorerie et excédents de recettes) des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2007 à seulement 829 millions d'euros par rapport à 1.113 millions d'euros en 2006. Il s'agit d'une diminution de 284 millions d'euros ou bien de 25,50%. Entre 2005 et 2007, cette régression a été nettement plus importante, se chiffrant à 1,16 milliards d'euros (58,40%).

2.3.2 La dette publique

Un autre élément important, qui doit faire partie intégrante de l'analyse de la situation financière de l'Etat, est l'endettement public. Dans un premier temps, il s'agit de retracer la composition, l'envergure et la couverture de la dette publique actuelle. Ensuite, il sera question de faire une projection de la dette prévisionnelle en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

2.3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2007, le montant total de la dette publique s'élève à 588,83 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires.

L'émission de bons du Trésor n'est effectuée qu'au profit d'institutions financières internationales. Ils représentent des promesses de paiement. Leur paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique (à l'exception des bons du Trésor émis en faveur du BCF² et CDCF³ dont le paiement se fait à charge du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto). L'encours des bons du Trésor au 30 septembre 2007 se chiffre à 56,83 millions d'euros.

2 Bio Carbon Fund

3 Community Development Carbon Fund

Pour ce qui est des emprunts bancaires, le Gouvernement a conclu en février 2006 deux contrats de prêt portant chacun sur 200 millions d'euros remboursables en bloc en 2016. En 2007, un nouveau prêt d'une valeur de 132 millions d'euros a été contracté pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire. Après le remboursement en mai 2007 de l'emprunt linéaire (OLUX) venu à échéance, l'encours de la dette de l'Etat constituée exclusivement de prêts bancaires se chiffre à 532 millions d'euros.

Au 30 septembre 2007, les caractéristiques de la dette de l'Etat sont les suivantes :

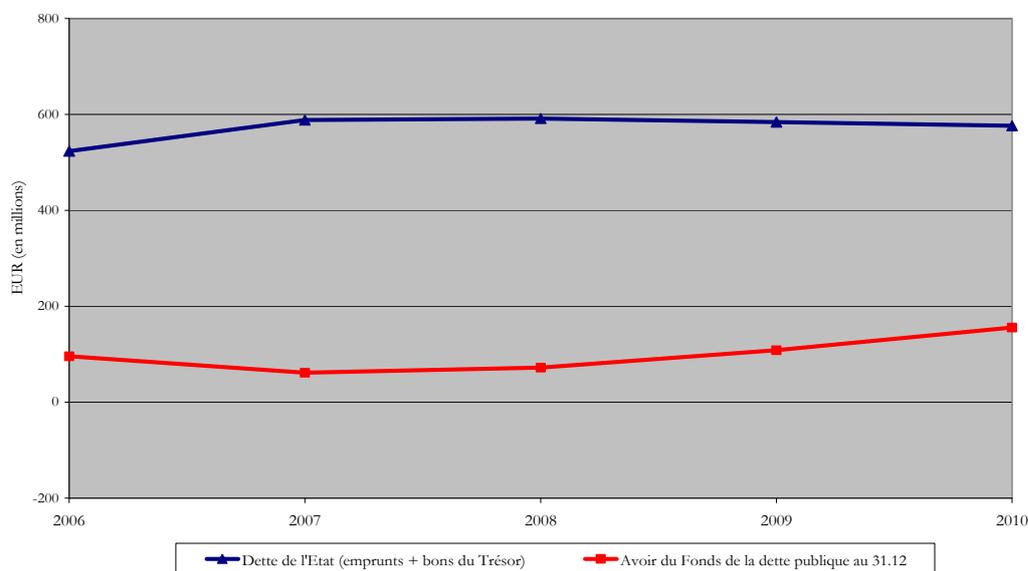
Taux moyen pondéré	3,88%
Durée de vie résiduelle	8 ans et 257 jours
Ratio dette/PIB	1,44%
Dette par tête d'habitant	1.158 euros

En ce qui concerne le Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 20,73 millions d'euros au 30 septembre 2007. Il s'ensuit que la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 3,52% à la même date.

Le projet de budget pour l'exercice 2008 prévoit au niveau des dotations du Fonds de la dette publique quelque 39 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 37 millions d'euros. Ainsi, l'alimentation du Fonds prévue pour 2008 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des prêts bancaires et l'amortissement des bons du Trésor émis ou à émettre. Il reste cependant à relever que les prêts bancaires d'une valeur de 400 millions d'euros mentionnés plus haut seront remboursables en 2016.

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation de la dette telle qu'elle se présente au 30 septembre 2007, compare l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) aux avoirs du Fonds de la dette publique.

Graphique 9 : Comparaison de l'évolution de la dette et des avoirs du Fonds de la dette publique⁴



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

A noter que le Gouvernement a autorisé l'émission d'un emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros pour 2007 et il propose de procéder à un nouvel emprunt identique en 2008. Le produit de ces emprunts devra être réparti à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail. Dans ce cas, le décalage entre les avoirs du Fonds de la dette publique et l'encours de la dette deviendrait encore plus important.

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

2.3.2.2 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 d'emprunts annuels de 200 millions d'euros entre 2007 et 2010, tel qu'il ressort de la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg et de la situation mensuelle de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2007. Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait alors de la manière suivante :

⁴ tient déjà compte d'une dotation supplémentaire de 50 millions d'euros au profit du Fonds de la dette publique pour 2007.

	Encours au 31.12.
2007	788.134.587
2008	991.516.419
2009	1.184.205.669
2010	1.376.395.169

Le tableau suivant présente ainsi l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts annuels prévus :

Tableau 10 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

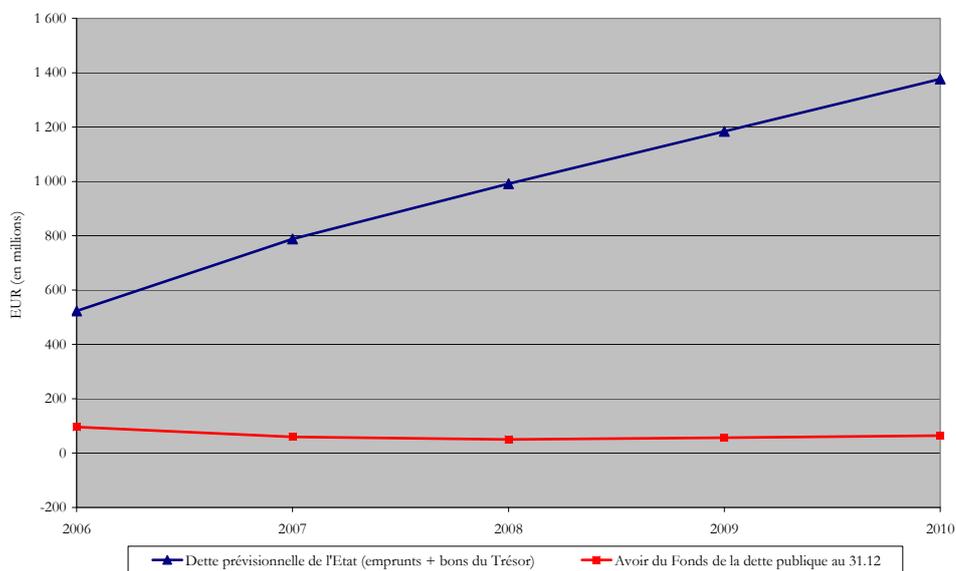
	2007	2008	2009	2010
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	95.645.018	59.944.309	50.365.486	56.857.236
Alimentation budgétaire	98.678.000	39.100.000	65.521.700	75.521.700
Dépenses	134.378.709	48.678.823	59.029.950	68.332.200
Avoirs du fonds au 31.12.	59.944.309	50.365.486	56.857.236	64.046.736

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2008; tableau : Cour des comptes

Il y a lieu de constater que les avoirs du Fonds de la dette publique au 1^{er} janvier 2007 (95,65 millions d'euros) ont substantiellement augmenté par rapport aux prévisions. En effet, des dotations supplémentaires de 113,40 millions d'euros ont été versées au profit dudit fonds au cours de l'exercice 2006.

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de la dette prévisionnelle avec les avoirs du Fonds de la dette publique, met encore plus en évidence le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

Graphique 11 : 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

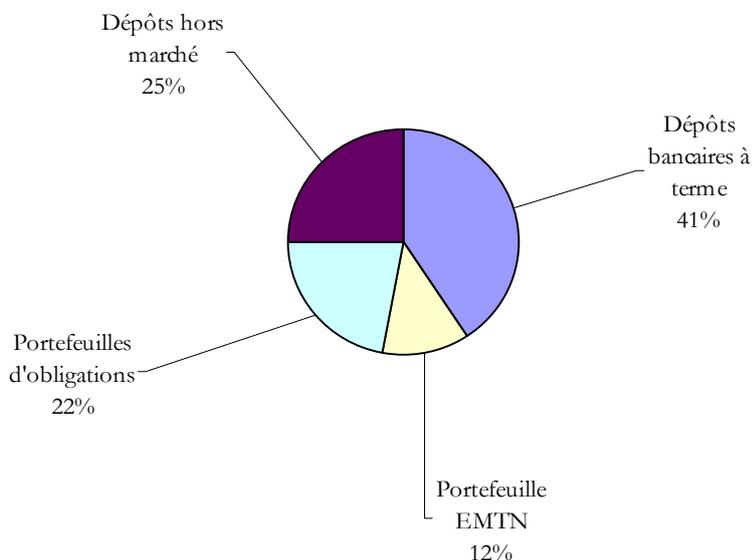
Finalement, la Cour voudrait attirer l'attention sur le fait que, sauf remboursement anticipé, le remboursement du principal de quelque 1,4 milliards d'euros ne s'effectuera qu'à partir de 2016. En partant de l'hypothèse que la durée des emprunts non encore émis s'élève à 10 ans, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique se chiffreraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 200 millions d'euros par année de 2017 à 2020 et à 132 millions d'euros en 2027. Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouvent ainsi déjà hypothéqués.

2.4 Les actifs financiers de l'Etat

2.4.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2007, 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 2.257,54 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

Graphique 12 : Les placements de la Trésorerie de l'Etat



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

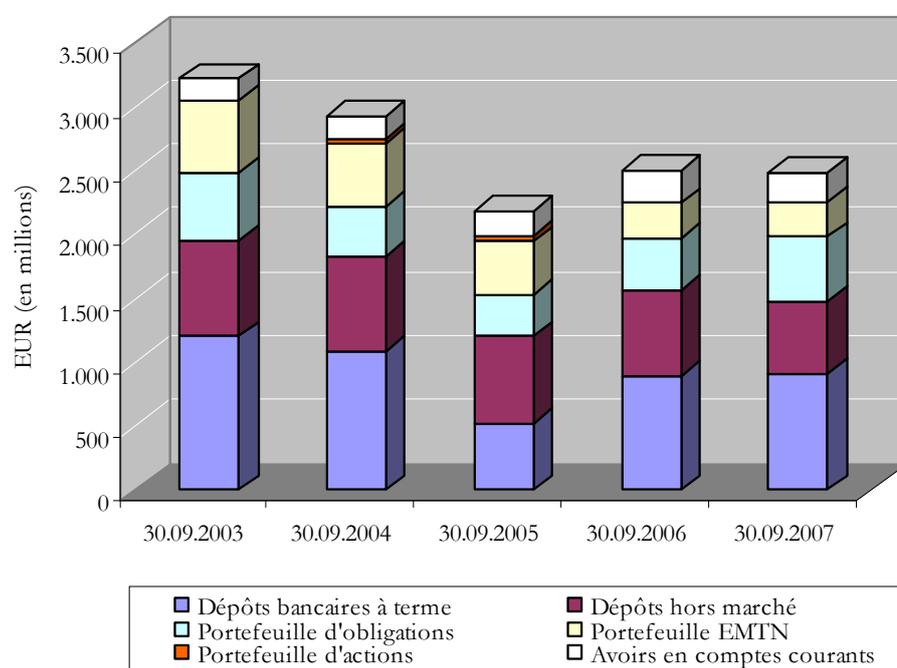
- Les **dépôts bancaires à terme** (865 millions d'euros) constituent des placements à court terme (< à 1 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie. Leur taux de rendement moyen s'élève à 4,4% en septembre 2007.

Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 47,27 millions d'euros.

- Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de première qualité de la zone euro. En mai 2007, la Trésorerie a procédé à une augmentation de son investissement en obligations de 100 millions d'euros. L'encours du portefeuille obligataire, qui passe ainsi de 400 à 500 millions d'euros, enregistre un rendement moyen à échéance de 4,3%.
- Les **Euro Medium Term Notes (EMTN)** représentent un investissement à moyen et long terme effectué auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros portant sur 9 tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune avec des échéances finales entre 2003 et 2011. L'encours actuel en EMTN se chiffre à 280 millions d'euros (4 tranches de 70 millions d'euros).
- Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 565,27 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont un

placement à hauteur de 285 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg). Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court, respectivement moyen terme, il importe de noter que la BcL procède à un remboursement annuel de 60 millions d'euros.

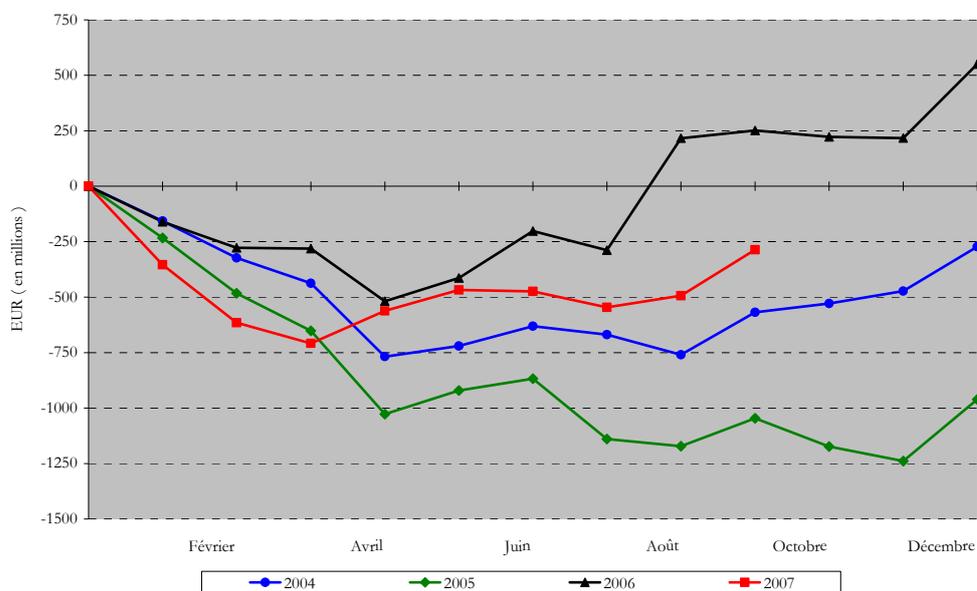
Graphique 13 : La composition de l'actif circulant (hors créances) de la Trésorerie de l'Etat



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

Le graphique ci-dessus représente, sur une période allant de 2003 à 2007, l'évolution des placements de l'Etat et des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée). Il en ressort que l'actif circulant (hors créances) a diminué de 25,23 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.480 millions d'euros au 30 septembre 2007. Cette régression provient essentiellement de la baisse des avoirs des fonds spéciaux et du solde des opérations de l'exercice en cours qui représentent la contrepartie de ces placements.

Graphique 14 : Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source : Trésorerie de l'Etat

Le graphique, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2004 à 2007, fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les 12 mois d'une année. Si en début d'année 2007, la courbe de variation cumulée se situe encore en dessous des courbes de référence des années précédentes, elle progresse à partir du mois d'avril pour dépasser celles des années 2004 et 2005. Cette évolution favorable résulte principalement de l'amélioration générale de l'activité économique.

2.4.2 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 du budget des dépenses afférent.

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

publics autres que du domaine de la sécurité sociale ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales.

Tableau 15 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
ARCELOR MITTAL S.A.	2,80%	389.653
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000
CEGEDEL S.A.	32,77%	44.081.200
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	30,82%	2.025.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,31%	12.520.051
SOTEG S.A.	21,00%	4.200.000
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	2.553.571
Secteur du transport		
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	23,11%	3.177.625
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 CONTRÔLE TECHNIQUE S.A R.L.	75,00%	1.875.000
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
Divers		
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,35%	19.000
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	99,80%	499.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST S.A.	43,33%	1.950.000
SES S.A.	11,58%	77.187.530
SES S.A. FDR	1,12%	7.463.708
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
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
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A. (en voie de liquidation)	24,94%	99.157
Total en euros		185.504.803

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2007

Tableau 16 : Participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
Banque Centrale du Luxembourg (BCL)	100%	25.000.000	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467	
Centre national sportif et culturel	100%	p m	
Commissariat aux Assurances	100%	p m	
Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)	100%	p m	
Commission nationale pour la Protection des Données	100%	p m	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607	
Fonds Belval	100%	3.500.000	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.036	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAPK)	100%	p m	
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	100%	p m	
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	100%	p m	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468	
Office du Ducroire	100%	41.777.396	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	173.792.623	10.328.106
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.879	
Total en euros		1.400.193.476	10.328.106

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2007

Le tableau ci-dessus ne tient pas encore compte de l'augmentation de quelque 201 millions d'euros de la participation de l'Etat dans le capital de la Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI), telle que prévue par la loi budgétaire 2007, dont une première tranche de 120 millions d'euros a été versée en avril 2007.

Tableau 17 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Asian Development Bank (ADB)	0,35%	145.244.540	10.217.785	10.217.785
Council of Europe Development Bank (CEDB)	0,64%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
European Investment Bank (EIB)	0,11%	187.015.500	9.350.775	9.350.775
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,11%	199.289.020	9.798.578	9.798.578
International Finance Corporation (IFC)	0,09%	2.139.000	2.139.000	2.139.000
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,13%	2.207.280	419.080	419.080
Total en euros		596.744.340	44.726.698	44.726.698

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2007

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 562,35 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non encore versé relatif aux établissements publics repris au tableau 16, qui s'élève à quelque 10,33 millions d'euros ;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (596,74 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (44,72 millions d'euros)⁵, soit quelque 552,02 millions d'euros.

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat par rapport à la situation au 30 septembre 2006 :

Tableau 18 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2006/2007)

Dénomination	Taux de participation en 2006	Valeur nominale de la participation en 2006	Taux de participation en 2007	Valeur nominale de la participation en 2007	Variation par rapport à 2006
SES S.A.	11,40%	97.945.489	11,58%	77.187.530	-20.757.959
SES S.A. FDR	0,00%	-	1,12%	7.463.708	7.463.708
LUXCONNECT S.A.	0,00%	-	99,80%	499.000	499.000

La participation de l'Etat dans le capital de la société SES S.A. a été diminuée suite aux rachats d'actions réalisés sous forme de remboursements en numéraire ou d'attribution de certificats de dépôt fiduciaire (FDR).

En octobre 2006, l'Etat a pris une participation dans le capital de la société Luxconnect S.A. qui a notamment pour objet la construction, l'exploitation, la gestion et la mise en valeur d'un ou de plusieurs centres primaires d'accès à l'Internet.

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

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 19 : 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 30/09/2006			
MITTAL STEEL S.A.	38.965.330	27,55	1.073.494.842
CEGEDEL S.A.	2.204.060	87,00	191.753.220

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
SES GLOBAL S.A.	67.720.990	11,75	795.721.633
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	205	20.656.825
			2.081.626.520
Situation au 30/09/2007			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	53,80	2.096.334.754
CEGEDEL S.A.	2.204.060	105,00	231.426.300
SES S.A.	67.720.990	16,40	1.110.624.236
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	250	25.191.250
			3.463.576.540
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2006/2007			1.381.950.020
Variation 2006/2007 en %			66,39%

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

Les participations de l'Etat cotées en bourse, qui figurent au bilan financier de l'Etat pour une valeur d'acquisition de 141,64 millions d'euros, ont connu une évolution très favorable au cours des dernières années. Cette évolution se traduit par une augmentation de 66,39% de la valeur de marché des participations de l'Etat par rapport à la situation au 30 septembre 2006.

2.5 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 20 : 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 31.12.2006
Société Nationale de Crédit et d'Investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	illimité	12.394.676	8.931
			12.394.676	20.839
			12.394.676	11.108
			12.394.676	62.648
			12.394.676	0
			24.789.352	93.327
			24.789.352	8.687
			24.789.352	102.071
			24.789.352	45.760
			24.789.352	166.222
			24.789.352	108.386
			24.789.352	716.028
			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
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi du 7 août 1961 Art. 3 Modifiée par les lois du 26 août 1965 et 28 août 1968	19.831.482	14.873.612	8.022.437
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	75.000.000	3.718.403 7.436.806 40.455.209 9.920.000	0 7.436.806 22.750.388 9.920.000
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi du 28 mars 1997 Art. 6(2) Modifiée par la loi du 21 décembre 2004 Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20 octobre 1955 Art. 5	500.000.000	371.840 74.368.057 10.000.000 0 0 0	0 74.368.057 10.000.000 80.000.000 3.200.000 165.000.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	Non déterminé	0	39.875.213
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	7.500.000	0	2.889.900
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	5.453.658	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

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2006
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁶	0	2.674.107
Société de l'Aéroport S.A.	Loi du 26 juillet 2002 Art. 5		200.000.000 105.000.000	83.937.472 32.461.788
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000 ⁷		747.312
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	Non déterminé		255.079.547
Centre national sportif et culturel	Loi du 29 juin 2000		7.035.797	2.048.411
Total en euros			807.120.509	802.755.445

Source : Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près), situation au 30 septembre 2007

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 802,76 millions d'euros au 31 décembre 2006. Ce montant est en progression de 45,86 millions d'euros par rapport à 2005. A noter que ces garanties sont en principe limitées à un montant maximal par la loi.

2.6 Conclusions

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

En observant la situation financière présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2007, la Cour constate que le solde opérationnel accuse une baisse de quelque 49 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2006. Cependant, par rapport à la situation au 30 septembre 2005, le solde opérationnel au 30 septembre 2007 présente une augmentation de quelque 642 millions d'euros.

⁶ Montant maximal accordé par le Ministre

⁷ Montant maximal accordé par le Ministre

En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2007 se chiffre à 588,83 millions d'euros⁸. A noter que l'alimentation du Fonds de la dette publique prévue pour 2008 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des prêts bancaires et l'amortissement des bons du Trésor émis ou à émettre. La Cour estime dès lors qu'il serait souhaitable de s'assurer de l'alimentation progressive du Fonds de la dette publique alors que les prêts bancaires en question sont remboursables en bloc à leurs échéances finales.

Finalement, il y a lieu de souligner que les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une évolution très favorable. En effet, la valeur de marché des participations de l'Etat est passée de quelque 2,081 milliards d'euros au 30 septembre 2006 à une valeur de quelque 3,463 milliards d'euros au 30 septembre 2007, soit une progression de 66,39%.

⁸ 532 millions d'euros sous forme de prêts bancaires et 56,83 millions d'euros sous forme de Bons du Trésor.

3. Commentaire du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets. Un premier volet traite de la présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95. Un deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires. Dans un dernier volet sont présentées les estimations de la Cour du montant de huit catégories de recettes fiscales attendues pour 2007 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2008.

3.1 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.

La Cour n'entend pas analyser le passage de la présentation nationale du budget vers la présentation SEC 95 vu qu'il est amplement expliqué au volume III du projet de budget 2008. Notons toutefois que 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 2007 et 2008 constituent de simples 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 2001 à 2008.

Tableau 21 : Recettes de l'administration centrale

(en mio €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Production marchande	87,9	90,9	98,6	99,0	106,7	111,2	114,0	102,0
Paiements pour autre production non marchande	66,3	68,6	95,3	118,2	131,1	145,7	149,9	160,6

(en mio €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impôts sur la production et les importations	2.931,6	3.013,1	3.152,1	3.597,3	3.923,7	4.115,9	4.338,1	4.478,2
Revenus de la propriété	210,6	203,8	158,9	149,0	137,4	233,1	238,1	238,3
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	2.948,3	3.120,4	3.218,3	3.101,9	3.650,1	3.930,3	4.221,6	4.446,0
Cotisations sociales	236,4	248,8	275,1	292,4	316,4	338,3	360,9	395,4
Autres transferts courants	112,1	120,2	133,7	158,4	154,5	174,4	172,8	193,2
Transferts en capital à recevoir	32,0	42,1	54,7	54,7	65,2	68,9	68,5	91,1
Recettes	6.625,2	6.907,8	7.186,8	7.570,9	8.485,1	9.117,9	9.664,0	10.104,7
Croissance (%)	+1,7	+4,3	+4,0	+5,3	+12,1	+7,5	+6,0	+4,6

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2008 (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 visée. 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 » (impôts directs). Ces deux postes constituent plus de 88% des recettes de l'administration centrale.

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

Concernant les exercices 2007 et 2008, il y a lieu de constater que les impôts indirects connaîtront une progression moins rapide (+5,4% et +3,2%) que les impôts directs (+7,4% et +5,3%). Il coule de source que l'évolution des impôts directs en 2008 sera largement affectée par le financement de la nouvelle mesure d'aide aux familles ayant des enfants à charge dont l'incidence budgétaire est estimée à 185 millions d'euros. Concernant les impôts indirects, des incertitudes existent quant aux recettes en provenance des droits d'accises (défiscalisation de la proportion de biocarburant contenu dans le diesel et l'essence), à la taxe d'abonnement (turbulences sur les marchés financiers) ainsi qu'aux droits d'enregistrement (suppression progressive du droit d'apport).

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

3.2 L'évolution des recettes budgétaires

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

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

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

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2008 table sur 8.438,0 millions d'euros, soit une progression de 596,3 millions d'euros ou de +7,60% par rapport au budget voté 2007.

Tableau 22 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2005		Compte général 2006		Budget voté 2007		Projet de budget 2008		Variation projet de budget 2008 / budget voté 2007		Variation projet de budget 2008 / compte général 2006	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	3 426 892 727	52,51	3 955 442 508	50,13	4 009 800 000	51,67	4 213 900 000	50,43	204 100 000	5,09	256 457 492	6,53
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1 795 118 256	27,51	2 371 042 964	30,05	2 196 912 000	28,31	2 573 236 300	30,80	376 324 300	17,13	202 193 336	8,53
Droits de douanes et d'acises (section 64.5)	1 054 491 179	16,16	1 182 897 230	14,99	1 176 990 000	15,17	1 206 405 000	14,44	29 415 000	2,50	23 507 770	1,99
dont Part UE BL **	812 715 985	77,07	932 627 481	78,84	940 000 000	79,86	960 000 000	79,58	20 000 000	2,13	27 372 519	2,93
Total des recettes fiscales (1) *	6 276 502 162	96,17	7 509 382 702	95,17	7 383 702 000	95,14	7 993 541 300	95,67	609 839 300	8,26	484 156 596	6,45
Total des recettes non fiscales (2) *	249 940 923	3,83	381 429 218	4,83	377 270 242	4,86	361 860 073	4,33	-15 410 169	-4,08	-19 589 145	-5,13
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	6 526 443 085	98,45	7 890 811 919	94,03	7 760 972 242	96,97	8 355 401 373	99,02	594 429 131	7,66	464 569 454	6,89
Total des recettes en capital (3) ***	102 856 956	1,55	501 139 150	5,97	80 698 900	1,03	82 553 100	0,98	1 854 200	2,30	-418 586 050	-83,53
dont Droits de succession	44 057 046		46 809 768		50 000 000		47 000 000					
Vente de bâtiments	1 905 347		818 452		2 000 000		2 000 000					
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	29 950 685		423 510 549		1 000 000		1 000 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	6 629 300 041	100,00	8 391 951 070	100,00	7 841 671 142	100,00	8 437 954 473	100,00	596 283 331	7,60	46 003 403	0,55

* Part en % dans le total des recettes courantes

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

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

Evolution comparative des recettes budgétaires

3.2.1 Recettes courantes

En 2008, les recettes budgétaires sont constituées à raison de 99,02% de recettes courantes (8.355,4 millions d'euros) et augmentent de 594,4 millions d'euros par rapport à 2007. La progression des recettes courantes provient intégralement de l'accroissement des recettes fiscales estimé à 609,8 millions d'euros (8,26%) alors que les recettes non fiscales connaîtront une diminution estimée à 15,4 millions d'euros (4,08%).

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 46*), « les prévisions de recettes courantes pour 2008 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget ; elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

Ces prévisions tiennent également compte des mesures fiscales projetées par le Gouvernement.

3.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2008 prévoit donc des recettes courantes à hauteur de 8.355,4 millions d'euros, soit une augmentation de 7,66% par rapport au budget voté 2007 et de 5,89% par rapport au compte général de 2006.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2008, sur un total de 7.993,5 millions d'euros, 4.213,9 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs, 2.573,2 millions d'euros des impôts indirects et 1.206,4 millions d'euros des droits de douanes et d'accises. Ceci constitue une progression de 5,09% pour les impôts directs, de 17,13% pour les impôts indirects et de 2,50% pour les droits de douanes et d'accises par rapport au budget voté 2007.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.855,8 millions d'euros (91,38%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit présumé de cet impôt pour 2008 se répartit de la façon suivante :

Tableau 23 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2007 (en millions)	Projet de budget 2008 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2007/2008	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	430,0	405,0	9,60	-25,0	-5,81
Impôt sur le revenu des collectivités	1.300,0	1.430,0	33,89	130,0	+10,00
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.775,0	1.780,0	42,18	5,0	+0,28
Impôt sur les revenus de capitaux	220,0	240,0	5,69	20,0	+9,09
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,5	0,8	0,02	-0,7	-46,67
Impôt général sur le revenu	3.726,5	3.855,8	91,38	129,3	+3,47
Autres impôts directs	283,3	364,1	8,62	80,8	+28,52
Total	4.009,8	4.219,9	100,00	210,1	5,24

Sources : budget voté 2007, projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il ressort du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu marque par rapport aux chiffres de 2007 une progression de 3,47% (129,3 millions d'euros). Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires constituent en volume les catégories d'impôts directs les plus importantes. Les produits à encaisser au titre de ces deux impôts devraient se chiffrer respectivement à 1.430 (+10%) et à 1.780 millions d'euros (+0,28%).

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2008, le projet de budget table sur une diminution de 25 millions d'euros par rapport au budget voté de 2007, soit 5,81%.

Il convient d'indiquer que l'intégralité des recettes de la RTS et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette prévue pour 2008 est inscrite au budget pour ordre afin de permettre le financement du bonus fiscal pour enfants à charge par le biais de la Caisse nationale des prestations familiales. En conséquence, seule la partie nette de ces deux impôts est transférée au budget des recettes courantes et portée en recettes aux articles budgétaires appropriés.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 240 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 9,09% de plus par rapport au budget voté 2007.

Parmi les autres impôts directs (364,1 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 115 millions d'euros en 2008, soit une progression de 15%. Concernant l'impôt

retenu sur les revenus de l'épargne et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, des prévisions de recettes de respectivement 45 et 50 millions d'euros sont inscrites au projet de budget. Enfin, l'impôt de solidarité est chiffré à 120,4 millions d'euros.

Impôts indirects

En se basant sur les chiffres disponibles pour les neuf mois de l'exercice en cours, le produit net de la TVA pour 2008 est estimé à 1.585 millions d'euros ou à 42,27% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une progression de 17,35% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2007. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 960,0 millions d'euros, soit 25,60% des impôts indirects.

En 2008, la hausse globale de 420,8 millions d'euros (+12,64%) au titre des impôts indirects provient notamment de la plus-value des produits de la TVA (234,3 millions d'euros), de la taxe d'abonnement (150,0 millions d'euros), des droits d'enregistrement (10,0 millions d'euros) et des recettes communes de l'UEBL (20,0 millions d'euros).

Tableau 24 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2007 (en millions)	Projet de budget 2008 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2007/2008	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	1.350,7	1.585,0	42,27	234,3	17,35
Recettes communes de l'UEBL	940,0	960,0	25,60	20,0	2,13
Taxe d'abonnement	550,0	700,0	18,68	150,0	27,27
Droits d'enregistrement	185,0	195,0	5,20	10,0	5,41
Autres impôts indirects	302,8	309,3	8,25	6,5	2,15
Total	3.328,5	3.749,3	100,0	420,8	12,64

Sources : budget voté 2007, projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 309,3 millions d'euros pour l'année à venir.

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

**Tableau 25 : 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 %
1995	618,3	31,86	797,9	41,11	576,9	40,21	441,5	30,77
2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
2005	1.105,7	32,27	1.477,3	43,11	1.046,4	36,72	812,7	28,52
2006	1.272,9	32,14	1.654,1	41,76	1.444,0	41,23	932,6	26,63
2008	1.430,0	33,89	1.780,0	42,18	1.585,0	42,27	960,0	25,60

(*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 1995-2006, budget voté 2007, projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

De 1995 à 2006, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ont plus que doublé, passant respectivement de 618,3 à 1.272,9 millions d'euros et de 797,9 à 1.654,1 millions d'euros. Leur évolution est largement liée, depuis le début des années 1990, à l'essor des activités du secteur financier, en particulier du secteur bancaire.

Quant aux recettes de la TVA, le produit net revenant à l'Etat a augmenté de 867,1 millions d'euros, passant ainsi de 576,9 à 1.444,0 millions d'euros sur la période de 1995 à 2006. La chute importante de 375,1 millions d'euros observée entre 2004 et 2005 s'explique, entre autres, par des remboursements exceptionnels effectués par l'administration concernée pendant l'exercice 2005. Le niveau de la TVA atteint en 2006 reflète ainsi à nouveau l'évolution de la conjoncture de l'économie luxembourgeoise caractérisée par un dynamisme favorable dans le secteur des services et ce notamment au niveau des activités financières et des services aux entreprises.

Pour ce qui est des recettes communes de l'UEBL, elles ont plus que doublé entre 1995 et 2006, passant de 441,5 à 932,6 millions d'euros. Suivant le compte général de l'exercice 2005, ces recettes se sont élevées à 812,7 millions d'euros, soit une moins-value de 129,4 millions d'euros par rapport à 2004. Cette régression s'explique principalement par des opérations de compensation se rapportant à des exercices antérieurs à 2005.

La part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau stable au cours des années 2004 à 2008, évoluant entre 95% et 96%. Il importe de noter qu'au cours

de cette même période, les parts relatives des impôts directs et des impôts indirects dans les recettes fiscales ont tendance à s'équilibrer, abstraction faite de l'année 2005.

Ainsi, pour l'exercice à venir, la quote-part des impôts directs peut être estimée à un plus de 50%, donc à un niveau comparable à celui de l'exercice 2006.

	Impôts directs (en %)	Impôts indirects (en %)
Compte 2004	48,69	51,31
Compte 2005	52,51	47,49
Compte 2006	50,13	49,87
Budget voté 2007	51,67	48,33
Projet de budget 2008	50,43	49,57

Il est évident que la mise en œuvre des réformes fiscales des années 1998, 2001 et 2002 a entraîné une réduction importante de la charge fiscale aussi bien pour les ménages que pour les entreprises. A cela s'ajoute l'impact du ralentissement de la conjoncture économique nationale et internationale de 2001 à 2003. Les effets se sont fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004 et ce notamment au niveau de l'IRC, de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement. A ne relever que la chute de presque 220 millions d'euros de l'IRC provenant du seul secteur financier. Les effets négatifs sur les recettes fiscales ont cependant été compensés dans une large mesure par l'encaissement de soldes d'impôts conséquents au titre de l'IRC et par des recettes supplémentaires en matière de TVA en raison du développement des activités dans le domaine du commerce électronique.

L'accélération de la croissance de l'activité économique, principalement dans le secteur financier, et l'évolution globalement favorable de l'emploi depuis 2005 auront somme toute des effets positifs sur le rendement des recettes fiscales en 2007. Comparé aux années 2002 et 2003, le recours aux soldes d'impôts devrait toutefois être nettement plus modeste. En effet, les soldes d'impôts perçus en 2005 et 2006 (respectivement 196,6 et 192,2 millions d'euros) ont été tributaires des bénéfices réalisés au cours des exercices à conjoncture économique plus faible.

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2006 en dégageant sa quote-part au niveau du produit de l'IRC et au niveau 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 26 : 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	791,7	1.696,6	465,6	349,0	103,1	149,6	91,0	1.451,4	41,2%

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

Il ressort du tableau ci-avant que la contribution de secteur financier est passée de 51,8% en 2003 à 41,2% en 2006. Cette diminution s'explique, notamment pour les années 2005 et 2006, par le développement des activités dans d'autres secteurs de l'économie luxembourgeoise tels que les secteurs des transports et des communications ainsi que ceux de l'immobilier et des services aux entreprises.

Il est entendu qu'au sein du secteur financier, la part prépondérante des recettes fiscales provient du secteur bancaire. Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées.

Tableau 27 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)

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

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

En 2003, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 71,7% (979,5 millions d'euros). Bien que la tendance à la baisse se soit confirmée depuis lors, il n'en reste pas moins vrai que sa part dans le total de l'impôt retenu sur les

traitements et salaires s'établit à un niveau relativement constant, à savoir entre 27% et 29%.

Pour ce qui de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux, la baisse relative de 51,5% à 29,5% s'explique par le fait que des recettes exceptionnelles ont été réalisées en 2006, provenant de l'imposition des dividendes de l'opération Arcelor-Mittal.

Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier a varié à l'intérieur d'une fourchette allant de 55% à 61%.

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

Finalement, il y a lieu de relever que la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne a généré un montant de 41,2 millions d'euros au 30 septembre 2007, dépassant déjà les 25 millions d'euros prévus au budget voté. Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2007 s'élèvent à 42,9 millions d'euros alors que le budget voté prévoyait également 25 millions d'euros. Il en résultera, pour la fin de l'exercice, une plus-value d'au moins 40 millions d'euros.

3.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2008, les recettes non fiscales sont évaluées à 361,9 millions d'euros, soit 4,33% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (70,0 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (59,4 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (79,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (66,9 millions d'euros) dont respectivement 30 et 35 millions d'euros sont la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T et de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Comparé au budget voté 2007, les recettes non fiscales seront en diminution de 15,4 millions d'euros (-4,08%) en 2008.

3.2.2 Recettes en capital

Selon le compte général de l'exercice 2006, les recettes en capital se sont chiffrées à 501,1 millions d'euros. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'opération d'échange des actions Arcelor contre numéraire et actions Mittal s'est soldée par une plus-value de recettes de 408 millions d'euros.

Pour 2008, les recettes en capital sont fixées à 82,6 millions d'euros et proviennent principalement des droits de succession évalués à 47 millions d'euros.

Les prévisions de recettes augmenteraient de 2,3% par rapport au budget voté 2007 qui table sur 80,7 millions d'euros. Le produit total des ventes de bâtiments et de participations pour l'exercice à venir se chiffre à 3 millions d'euros et correspond donc au montant prévu pour l'exercice en cours.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 47 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant de 200 millions d'euros portés directement en recette au Fonds des routes (100 millions d'euros) ainsi qu'au Fonds du rail (100 millions d'euros) destinés au financement des travaux d'infrastructure y prévus.

3.3 Les estimations de la Cour

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2008, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2007. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2007, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

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

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2006 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2007.

Pour ce qui est de l'exercice 2006, les estimations de la Cour des huit catégories de recettes fiscales, analysées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2007, avaient dégagé une plus-value évaluée à 709 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Les chiffres définitifs de l'exercice 2006 pour les recettes des huit catégories d'impôt visées dégagent cependant une plus-value de 620 millions d'euros restant de quelque 89 millions d'euros en dessous des estimations de la Cour (709 millions d'euros).

Les écarts mentionnés s'expliquent par les considérations suivantes :

- les prévisions de la Cour avaient surestimé de quelque 76 millions d'euros la plus-value du produit effectif de la taxe sur la valeur ajoutée, cette plus-value effective dépassant néanmoins de 60 millions d'euros les attentes budgétaires pour 2006 ;
- les projections de la Cour avaient surestimé de quelque 96 millions d'euros la plus-value du produit effectif de l'impôt sur le revenu des collectivités dépassant néanmoins de 23 millions d'euros les attentes budgétaires pour 2006.

Ces deux produits se distinguent dès lors par un dernier trimestre 2006 inhabituellement faible par rapport à leur profil normal d'encaissement.

A l'image des années précédentes, le modèle de calcul de la Cour continue de 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. Pour 2007, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de 791 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2007. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2007 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2008.

Tableau 28 : Estimations de la Cour pour 2007 et hypothèses de croissance pour 2008

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2007	Recettes effectives au 30 sept. 2007	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2007	Ecarts estimations / budget voté 2007	Ecart estimé	Projet de budget 2008	Hypothèse 2008
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1 300	1 041	80,1	1 384	84	6,4	1 430	3,3
Assiette	430	287	66,9	400	-30	-7,0	405	1,2
Traitements	1 775	1 398	78,7	1 874	99	5,6	1 780	-5,0
Capitaux	220	189	86,0	238	18	8,1	240	0,9
Fortune	100	117	116,7	163	63	63,0	115	-29,5
TVA	1 755	1 582	90,2	2 061	306	17,4	2 035	-1,3
Enregistrement	185	194	104,6	256	71	38,1	195	-23,7
Abonnement	550	542	98,6	730	180	32,8	700	-4,2
Total	6 315			7 106	791			

Sources : budget 2007, projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

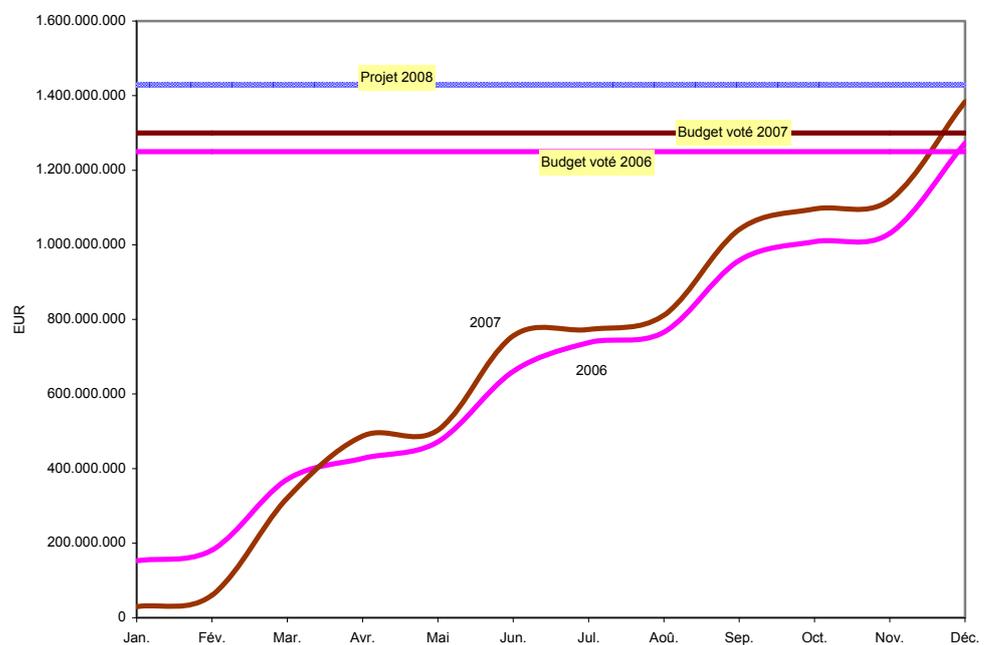
Dans ce qui suit, la Cour entend commenter, par catégorie de recettes, l'écart constaté et en tirer les conclusions pour le projet de budget 2008.

3.3.1 Impôt sur le revenu des collectivités

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

Suivant le tableau ci-dessous, les résultats des années 2002 et 2003 avaient atteint des niveaux très élevés. Ils s'expliquent par des encaissements de soldes d'impôts considérables. Ces soldes avaient diminué jusqu'en 2005 pour augmenter de nouveau à partir de 2006.

Graphique 29 : Impôt sur le revenu des collectivités



Graphique : Cour des comptes

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2006 (1.273 millions d'euros) a dépassé les 1.250 millions d'euros prévus au budget voté, tout en restant quelque 96 millions en dessous des estimations de la Cour chiffrées à 1.369 millions pour l'année passée. Cette situation

s'explique par un recours plus prononcé aux soldes d'impôts (+53%), passant de 271,5 à 415,5 millions d'euros en 2006.

Tableau 30 : Répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Soldes d'impôts	389,6	565,7	585,1	313,7	271,5	415,5	452,5	428,0
Avances	734,5	746,8	726,1	754,9	834,2	857,5	931,2	1.002,0
Total	1.124,1	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.105,7	1.273,0	1.383,7	1.430,0
Variation avances	-0,4%	1,7%	-2,8%	4,0%	10,5%	2,8%	8,6%	7,6%
Variation soldes	24,2%	45,2%	3,4%	-46,4%	-13,5%	53,0%	8,9%	-5,4%
Variation PIB (valeur)	2,6%	6,3%	7,2%	6,7%	9,4%	12,7%	9,1%	7,6%

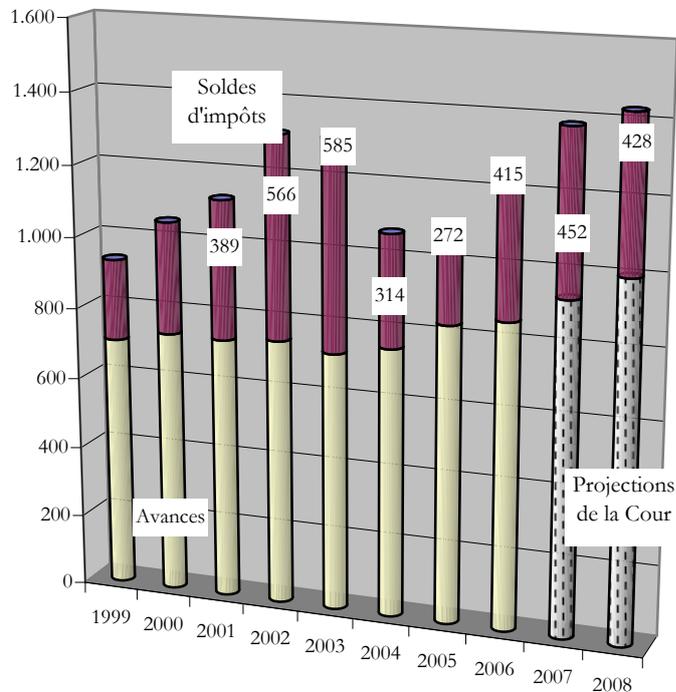
(Après déduction de l'impôt de solidarité)

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

L'accroissement annuel moyen des avances est de 6,5% entre 2004 et 2007. L'adaptation plus précise des avances aux réalités économiques aurait cependant dû réduire le recours aux soldes non encore encaissés.

Selon le Statec, l'année 2007 devrait confirmer la tendance économique favorable constatée en 2006. La Cour estime à 1.384 millions d'euros le produit de l'IRC pour l'année courante. Le recours aux soldes (+8,9%) et l'adaptation des avances (+8,6%) affichent un taux de croissance comparable au PIB en valeur (9,1%). L'évolution au niveau des soldes est remarquable alors qu'ils concernent des années d'imposition à conjoncture faible et que les avances n'avaient subis que des ajustements limités.

Concernant le projet de budget 2008, le gouvernement prévoit 1.430 millions d'euros pour le produit de l'IRC ce qui équivaut à une hypothèse de croissance de 3,3% par rapport aux estimations de la Cour pour 2007. Il est à noter que le projet de budget table sur un recours moins important aux soldes d'impôts qui devraient s'élever à 428 millions d'euros.

Graphique 31 : Recours aux soldes d'impôts (en mio €)

Graphique : Cour des comptes

Dans ce contexte, la Cour donne à considérer que la technique de prévision de l'administration concernée ne permet que difficilement d'évaluer les recettes futures. S'il est vrai que les faits générateurs de cet impôt peuvent dépendre de décisions économiques prises à l'étranger, il n'en reste pas moins vrai que la technique de comptabilisation actuelle ne permet pas de garantir une transparence suffisante en la matière. Les écarts systématiques de 50 à 100 millions d'euros entre le produit effectif et les estimations de la Cour effectuées en octobre sont généralement attribuables au seul mois de décembre et laissent entrevoir une comptabilisation volontariste des opérations. L'administration ne dispose cependant pas d'informations suffisamment détaillées quant à la valeur et à l'échéance des dossiers non traités et quant aux soldes à encaisser possibles. Ceci est également le cas pour la fixation des avances trimestrielles.

La Cour recommande que l'administration concernée entreprenne les démarches nécessaires afin d'obtenir une connaissance plus approfondie des soldes à encaisser futurs.

Le graphique ci-après montre que cet impôt est plus volatile que la réalité économique sous-jacente, ce qui est dû à la comptabilisation volontariste des opérations.

Graphique 32 : Variation des avances et des soldes de l'IRC

Graphique : Cour des comptes

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

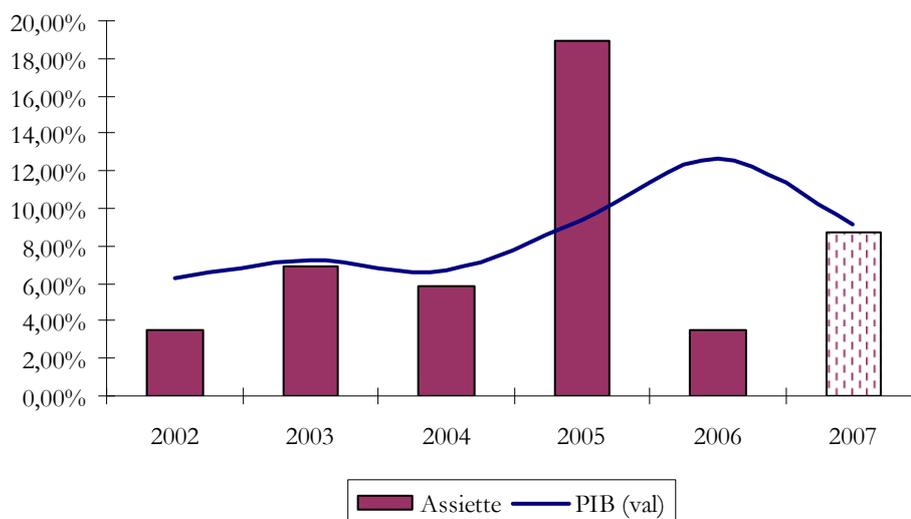
L'évolution du produit de cet impôt dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. Les revenus provenant d'occupations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

Malgré les réformes tarifaires de 2001 et 2002, le produit encaissé au titre de cet impôt a affiché une croissance remarquable avec une progression de 18,9% en 2005. Cette progression doit cependant être considérée comme étant exceptionnelle sachant que pour cette année les soldes d'impôts encaissés ont augmenté de plus de 71%. Cette évolution reflète l'effort de l'administration concernée à imposer les déclarations restées en souffrance.

En 2006, le produit de cet impôt est resté quelque 17 millions d'euros (-4,4%) en dessous du budget voté pour cet exercice bien que les avances aient été adaptées et que les recettes au titre des

années d'imposition antérieures aient atteint un niveau élevé (79,1 millions d'euros, soit 21% des recettes de cet impôt).

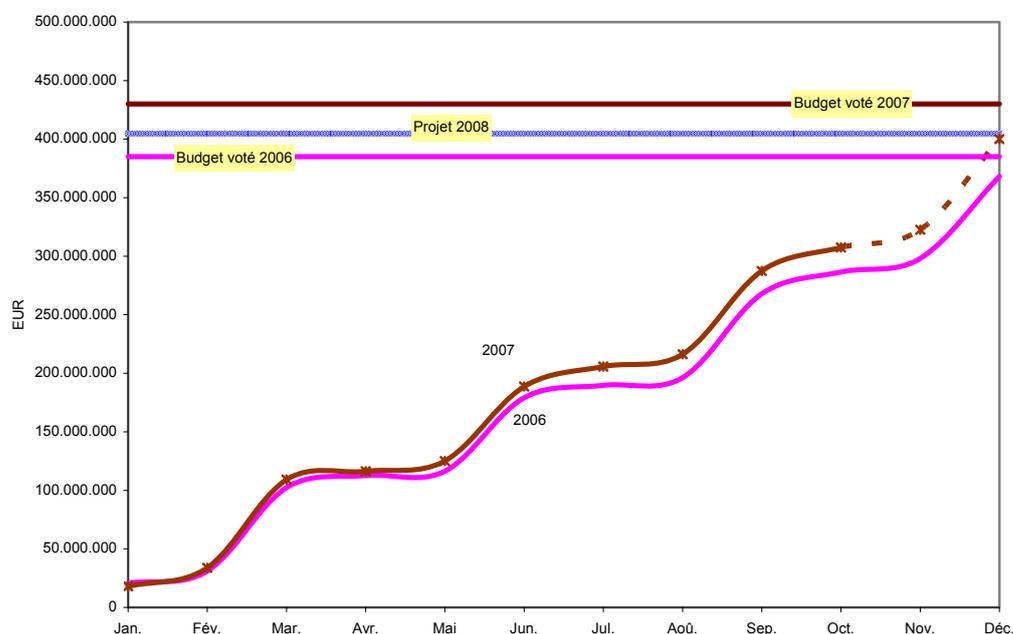
Graphique 33 : Progression de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette et du PIB en valeur



Graphique : Cour des comptes

En faisant abstraction de l'augmentation exceptionnelle en 2005, le graphique ci-dessus illustre que cet impôt suit de près l'évolution du PIB en valeur. L'évolution de cet impôt pourrait bien s'avérer plus prévisible qu'il ne paraît à première vue.

Pour l'exercice 2007, la Cour estime à 400 millions d'euros le produit total au titre de cet impôt, soit une diminution de 30 millions d'euros par rapport au budget voté. A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs qui le rend plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

Graphique 34 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette

Graphique : Cour des comptes

Concernant le projet de budget 2008, les recettes sont fixées à 405 millions d'euros, soit une croissance de +1,2% par rapport aux estimations de la Cour. Bien que l'évolution du produit de cet impôt soit déterminée par des facteurs d'ordre structurel et d'ordre conjoncturel souvent difficiles à apprécier, cette hypothèse peut paraître prudente au vu des perspectives économiques générales qui tablent sur un PIB en valeur de 7,6%.

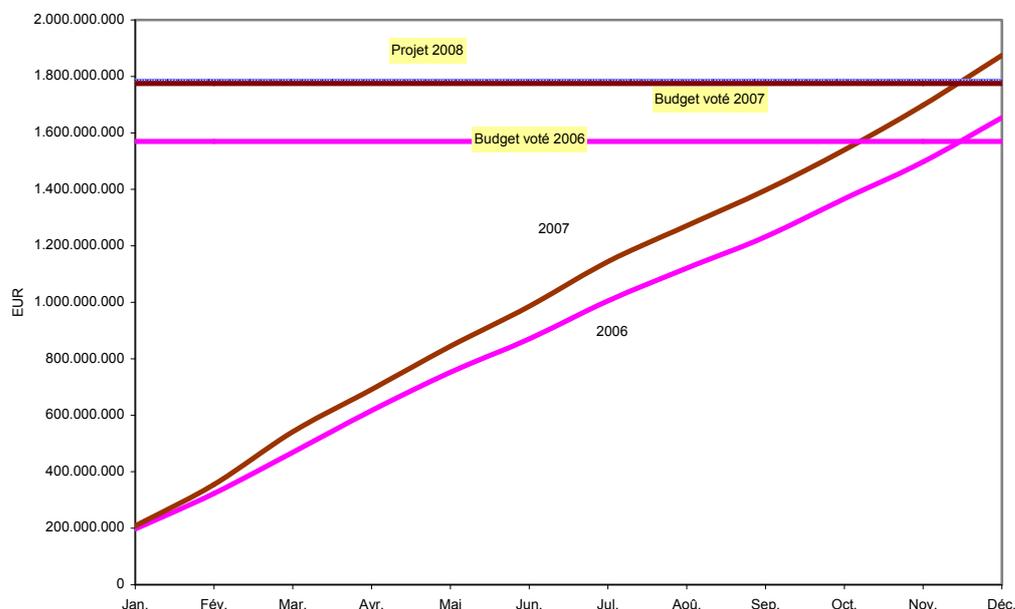
3.3.3 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

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

En 2006, la RTS n'a pas perdu de son dynamisme. En effet, par rapport à 2005, les recettes effectives ont encore progressé de +11,9%. La croissance du nombre d'emplois bien rémunérés, et ce notamment dans le secteur financier depuis 2004, font que la RTS reste l'impôt direct le plus important.

Sur base d'une croissance économique soutenue (+7,6% escompté) allant de pair avec une augmentation de l'emploi salarié (+4,3% prévu), la Cour estime à 1.874 millions d'euros le produit relatif à l'exercice 2007, dépassant ainsi de 99 millions d'euros (soit +5,6%) le produit escompté au budget voté de 2007.

Graphique 35 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



Graphique : Cour des comptes

En ce qui concerne la prévision de 1.780 millions d'euros pour 2008, le produit RTS devrait régresser de 5% par rapport aux estimations de la Cour pour 2007. Ceci s'explique par le fait que le Gouvernement inclut dans la prévision de la RTS l'entière du déchet fiscal net généré par l'introduction d'un bonus fiscal pour enfants à charge, évalué à 100 millions d'euros, ainsi que l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par le relèvement de 6% des tranches du tarif. Ces mesures entraîneront une moins-value de recettes de l'ordre de 295 millions d'euros au niveau de la RTS. Il en résulte que, sans ces mesures, l'hypothèse de croissance serait de +10,7% selon la Cour.

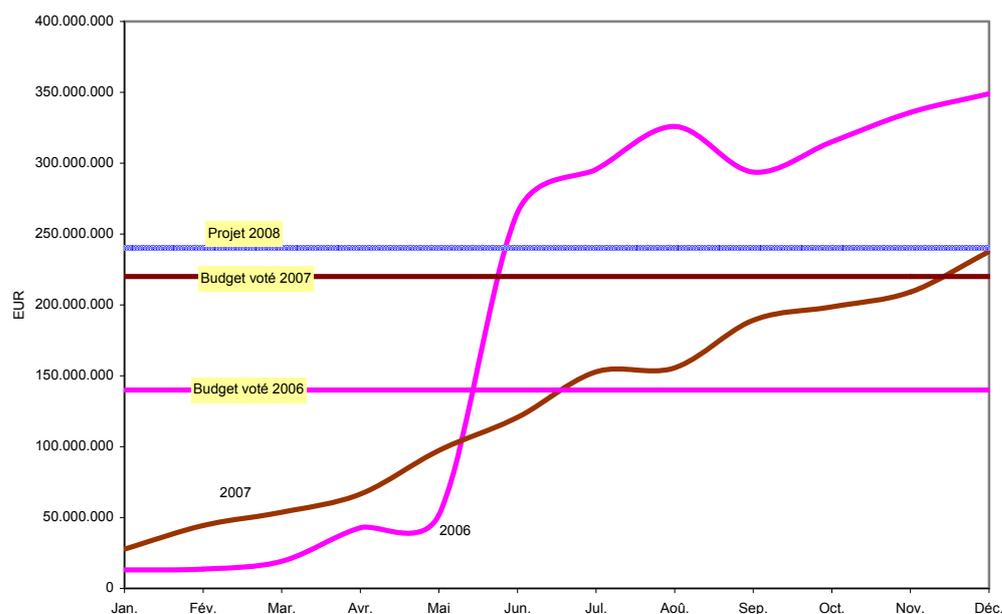
3.3.4 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend des fluctuations conjoncturelles au cours de l'année précédant la perception, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC.

Constamment en hausse depuis 2001, cet impôt a engendré des recettes exceptionnelles très élevées en 2006 avec une plus-value enregistrée de 209 millions d'euros par rapport au budget voté de cet exercice.

La Cour estime à 238 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2007, soit 8,1% ou 18 millions d'euros au-dessus des prévisions budgétaires.

Graphique 36 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux



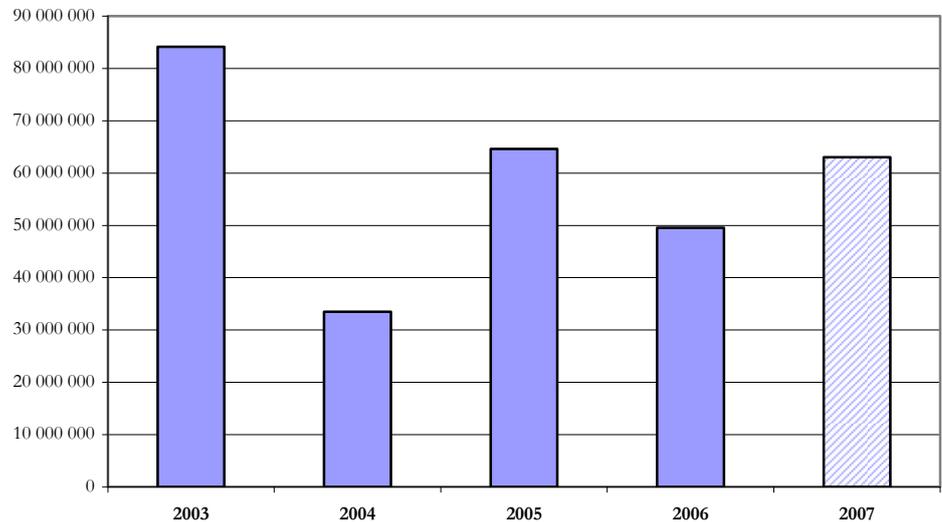
Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2008 prévoit 240 millions d'euros. Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente donc une volatilité importante. Par rapport au montant estimé par la Cour, le Gouvernement table sur une croissance prudente de +0,9%.

3.3.5 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006. Rappelons que plus de la moitié des recettes perçues entre 2003 et 2006 proviennent du secteur financier.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune a connu des soldes de créances importants, ce qui a eu pour effet que cet impôt a dépassé systématiquement les prévisions budgétaires. Ainsi, entre 2003 et 2006, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 231 millions d'euros.

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

Graphique : Cour des comptes

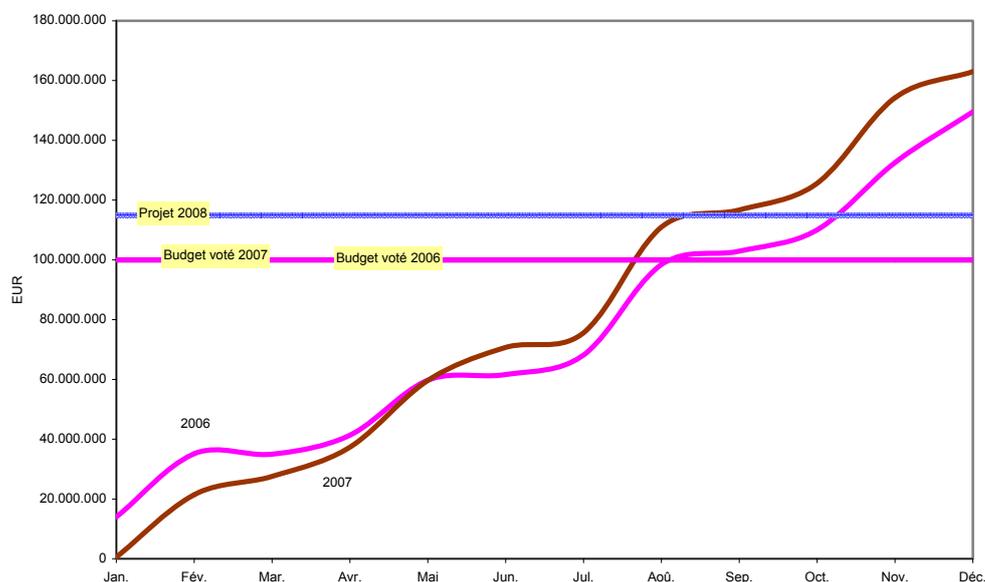
En 2006, le recours aux soldes d'impôts atteint le niveau record de 82,7 millions d'euros constituant plus de 55% des recettes de cet exercice.

Une analyse approfondie de l'impôt sur la fortune s'avère impossible du fait du rythme de traitement des dossiers par l'administration concernée et des décisions d'investissement des entreprises, cet impôt pouvant être restitué aux entreprises qui réinvestissent une partie de leurs bénéfices au Luxembourg.

L'impôt sur la fortune a produit une recette totale de quelque 149,6 millions d'euros en 2006, soit une plus-value considérable de 49,6 millions d'euros par rapport au budget voté de cette année.

Pour l'année 2007, les recettes (116,7 millions d'euros) dépassent déjà les prévisions budgétaires (100 millions d'euros) au 30 septembre. Suivant les informations de l'administration concernée, un recours aux soldes de quelque 50% du montant total est prévu. La Cour estime à 163 millions d'euros le produit de cet impôt.

Graphique 38 : Impôt sur la fortune



Graphique : Cour des comptes

Il se dégage du graphique ci-dessus que pour 2008, seulement 115 millions d'euros sont prévus au projet de budget.

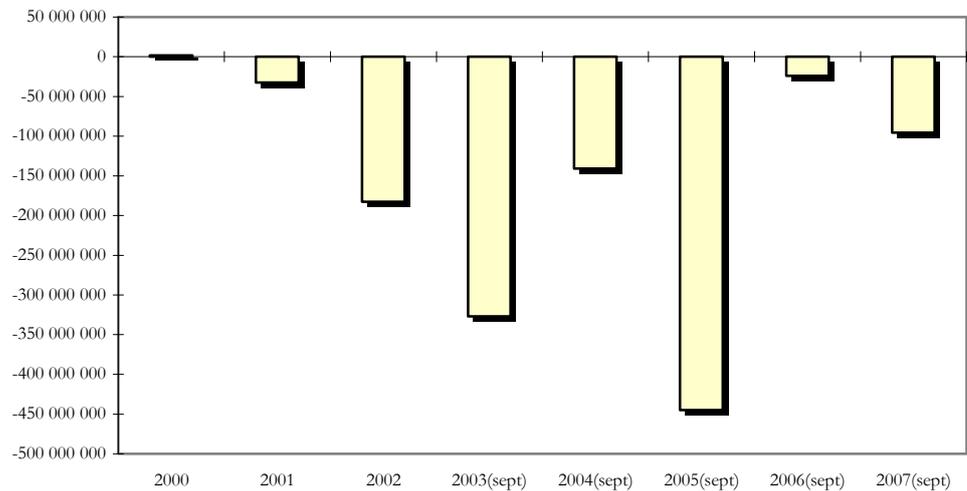
3.3.6 Taxe sur la valeur ajoutée

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En réalité, cet impôt présente une particularité, 40% de la recette provenant d'un nombre réduit d'assujettis dont l'activité (commerce internet) peut être considérée comme étant volatile.

En 2006, le produit des recettes brutes de la TVA a atteint 1.810 millions d'euros, soit 60 millions d'euros de plus que prévu au budget voté de 2006 mais restant de quelque 76 millions d'euros en dessous des estimations faites par la Cour il y a un an. Cet état des choses résulte de l'évolution du solde net à encaisser constitué par la différence entre les montants à encaisser et les montants à rembourser.

Suivant le graphique et le tableau ci-après, le solde net à encaisser négatif, régularisé presque intégralement fin 2005, s'est détérioré de quelque 71 millions d'euros entre septembre 2006 et septembre 2007 pour se situer à -95,5 millions d'euros.

Graphique 39 : Solde net à encaisser sur entreprises « en activité » et particuliers



Graphique : Cour des comptes

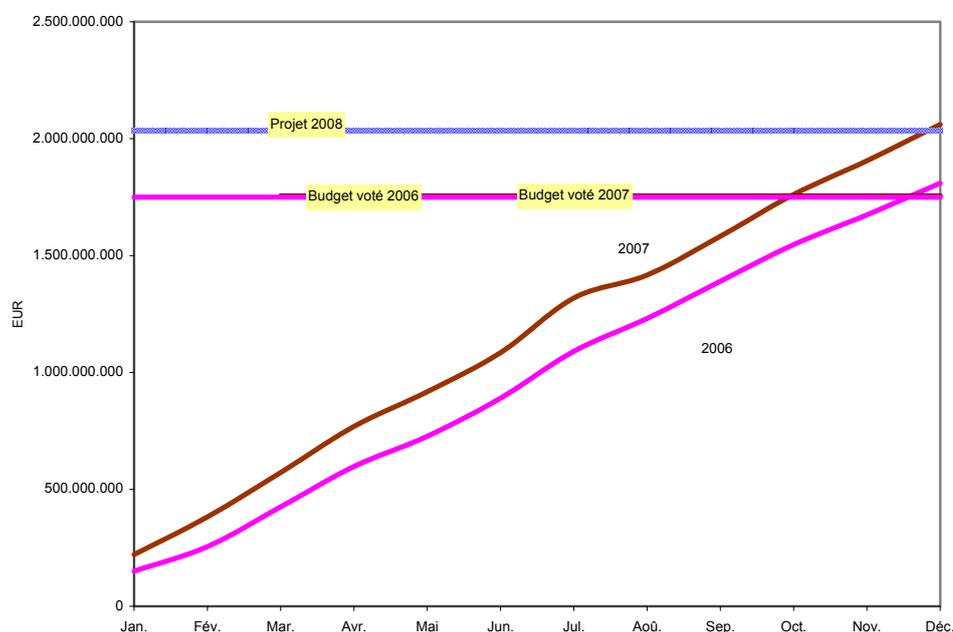
Tableau 40: Evolution des soldes de TVA à encaisser et à rembourser

	2001	2002	2003(sept)	2004(sept)	2005(sept)	2006(sept)	2007(sept)
TVA à encaisser	47 577 435	100 839 716	166 298 313	188 964 020	-101 713 583	-13 785 794	-134 523 174
TVA à encaisser (cumul)	85 204 092	186 043 807	352 342 121	541 306 141	439 592 558	425 806 764	291 283 590
TVA à rembourser	-82 027 517	-250 963 727	-310 680 565	-2 630 259	-202 258 407	434 661 859	62 823 979
TVA à rembourser (cumul)	-117 780 773	-368 744 500	-679 425 064	-682 055 324	-884 313 731	-449 651 872	-386 827 893
Solde à encaisser	-32 576 681	-182 700 692	-327 082 944	-140 749 182	-444 721 172	-23 845 108	-95 544 303
Variation solde	-34 450 082	-150 124 011	-144 382 251	186 333 761	-303 971 990	420 876 064	-71 699 195

Source: Administration de l'Enregistrement et des Domaines; tableau : Cour des comptes

Les recettes de la TVA semblent cependant renouer avec la croissance, sachant qu'au 30 septembre 2007, plus de 90% du budget voté pour l'année en cours ont été encaissés. La Cour estime donc à 2.061 millions d'euros les recettes brutes pour l'année 2007 dépassant ainsi le montant du budget voté de quelque 306 millions d'euros.

Graphique 41 : Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2008 prévoit des recettes brutes de 2.035 millions d'euros représentant une régression de 1,3% (26 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2007. Selon la Cour, il s'agit de prévisions prudentes.

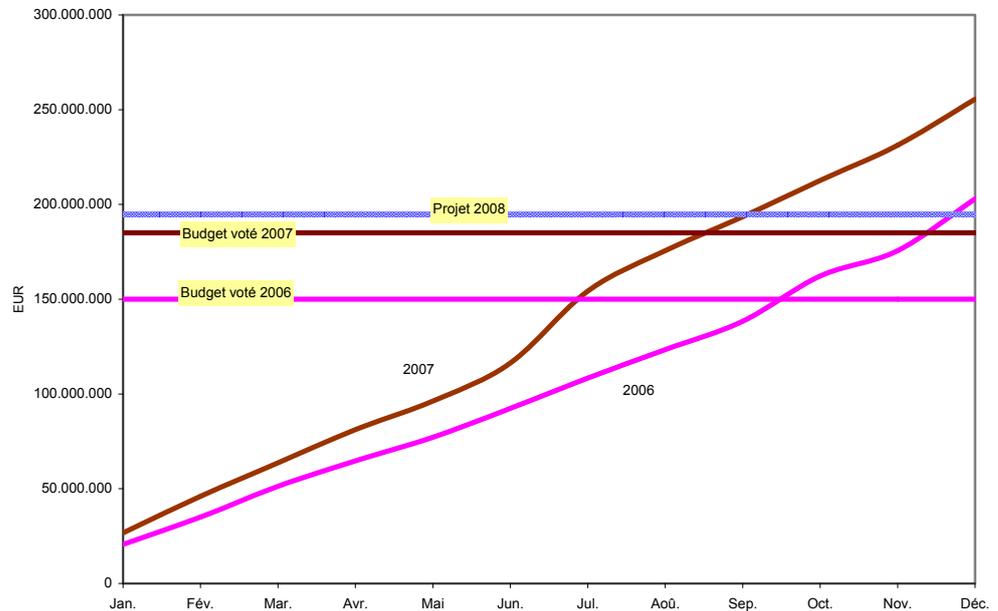
3.3.7 Droits d'enregistrement

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

En 2006, le produit effectif des droits d'enregistrement au montant de 203 millions d'euros a dépassé les prévisions budgétaires de 53 millions d'euros. Cette évolution favorable s'explique principalement par la croissance toujours soutenue des prix de l'immobilier au Luxembourg.

Pour l'exercice 2007, le montant estimé de la Cour (256 millions d'euros) devrait excéder nettement le résultat attendu pour cet exercice (71 millions d'euros). Ces estimations tiennent compte d'une réduction de 25% des recettes attendues pour le dernier trimestre 2007. En effet, les milieux financiers pourraient retarder dès à présent la création de sociétés nouvelles en anticipant la baisse du taux du droit d'apport de 1% à 0,5% prévue pour 2008.

Graphique 42 : Droits d'enregistrement



Graphique : Cour des comptes

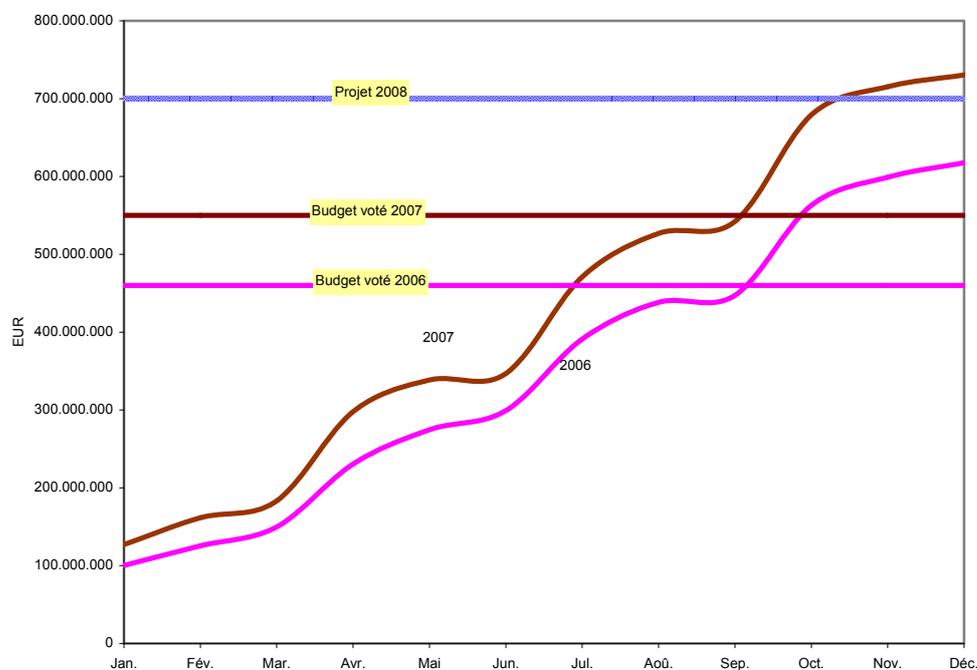
Le projet de budget 2008 prévoit un montant de 195 millions d'euros en retrait de 23,7% par rapport à l'estimation de la Cour pour l'exercice 2007. Il comprend un déchet de quelque 50 millions d'euros attribuable à la baisse du taux du droit d'apport. Sans cette mesure, le projet de budget tablerait sur un retrait de 4,1%.

3.3.8 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

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

Depuis 2004, la taxe d'abonnement a renoué avec la croissance et a évolué favorablement en 2006, dégageant une recette effective de 617 millions d'euros, soit une plus-value de 157 millions d'euros par rapport au budget voté de la même année.

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2007 au titre de cet impôt, la Cour a estimé à 730 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 180 millions d'euros (+32,8%) par rapport au produit escompté pour 2007.

Graphique 43 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Graphique : Cour des comptes

Par rapport à cette estimation, les recettes prévues au projet de budget 2008 devraient diminuer de 4,2% pour atteindre le montant de 700 millions d'euros. Compte tenu des perspectives économiques et notamment de la consolidation probable des activités boursières, cette prévision peut être considérée comme réalisable.

3.4 Conclusions

Dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2007, les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes avaient dégagé une plus-value de recettes de 709 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires de l'exercice 2006.

Suivant les chiffres définitifs de l'exercice 2006, une plus-value de 620 millions d'euros a été réalisée, s'écartant de 89 millions d'euros par rapport aux estimations de la Cour. Cet écart s'explique par une surestimation de la Cour des recettes TVA et IRC se distinguant par un dernier trimestre inhabituellement faible quant à leur profil normal d'encaissement.

Pour ce qui est de l'exercice 2007, les estimations de recettes de la Cour dégagent une plus-value de 791 millions d'euros par rapport aux montants arrêtés au budget voté de cet exercice. La majeure partie de cette plus-value provient de la TVA (303 millions d'euros), de la taxe

d'abonnement sur les titres de sociétés (180 millions d'euros), de la RTS (99 millions d'euros) et de l'IRC (84 millions d'euros).

Concernant l'IRC, des écarts systématiques de 50 à 100 millions d'euros entre le produit effectif et les estimations effectuées en octobre par la Cour sont à constater au cours des années précédentes. Ils sont généralement attribuables au seul mois de décembre et laissent entrevoir une comptabilisation volontariste des opérations. Dès lors, l'évolution de l'IRC est plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

Il en est de même pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dont le produit effectif dépend du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs.

Finalement, selon la Cour, les recettes prévues au projet de budget 2008 peuvent être qualifiées de réalistes, voire prudentes.

4. Commentaire du budget des dépenses

4.1 L'avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006

L'analyse du projet de budget des dépenses 2008 prend en compte les orientations générales de la politique budgétaire du Gouvernement qui s'articulent autour des deux grands axes du maintien de la solidité des finances publiques ainsi que du respect des objectifs du pacte de stabilité et de croissance arrêté au niveau de l'Union européenne.

En 2004, le solde de l'administration publique était devenu déficitaire. C'est pourquoi le Gouvernement s'est réuni fin 2005 avec les partenaires sociaux pour établir un diagnostic de l'état des finances publiques et en tirer les conséquences. Le Comité de Coordination tripartite a arrêté ses conclusions en date du 28 avril 2006.

L'analyse des finances publiques pour la période de 2000 à 2005 a amené le Gouvernement et les partenaires sociaux à faire notamment les constats suivants :

- les dépenses publiques ont fortement augmenté, aussi bien en termes nominaux que par rapport au PIB, et malgré une croissance économique annuelle réelle supérieure à 4% en 2004 et 2005, la situation budgétaire de l'administration publique continue à se détériorer ;
- la position budgétaire de l'administration publique et de l'administration centrale n'est pas en phase avec les orientations budgétaires fixées dans la déclaration gouvernementale d'août 2004 et les dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne ;
- la détérioration de la situation budgétaire de l'administration publique est dans une très large mesure de nature structurelle ;
- en partant d'une hypothèse de croissance réelle du PIB se situant à environ 4,5% l'an d'ici 2009, le rétablissement de l'équilibre budgétaire au niveau de l'administration centrale ne constituera pas un processus automatique.

Il a été décidé entre autres de moduler le système de l'indexation automatique des salaires, de reporter et d'échelonner l'ajustement des rentes et pensions en 2007 et de désindexer les prestations familiales.

A noter que bon nombre de ces mesures ont un caractère temporaire.

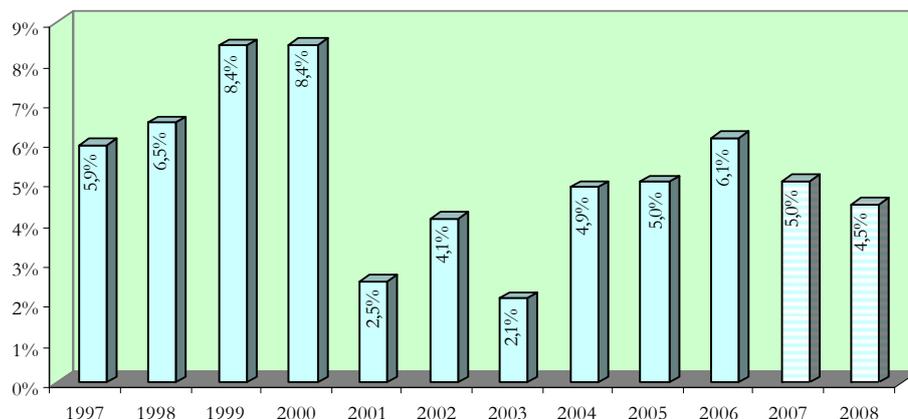
La Cour estime qu'il serait souhaitable que le Gouvernement présente à la Chambre des Députés dans le cadre des discussions du projet de budget 2009 une fiche financière illustrant en détail l'impact financier des décisions prises en 2006.

4.2 Les prévisions économiques

4.2.1 Evolution du produit intérieur brut

Le graphique suivant retrace l'évolution du PIB pour une période allant de 1996 à 2008. Il échet de constater que la conjoncture économique a connu un nouvel essor à partir de 2004 et que le PIB devrait avoir atteint son point culminant en 2006 avec un taux de 6,1%.

Graphique 44 : Evolution de la croissance économique



Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes

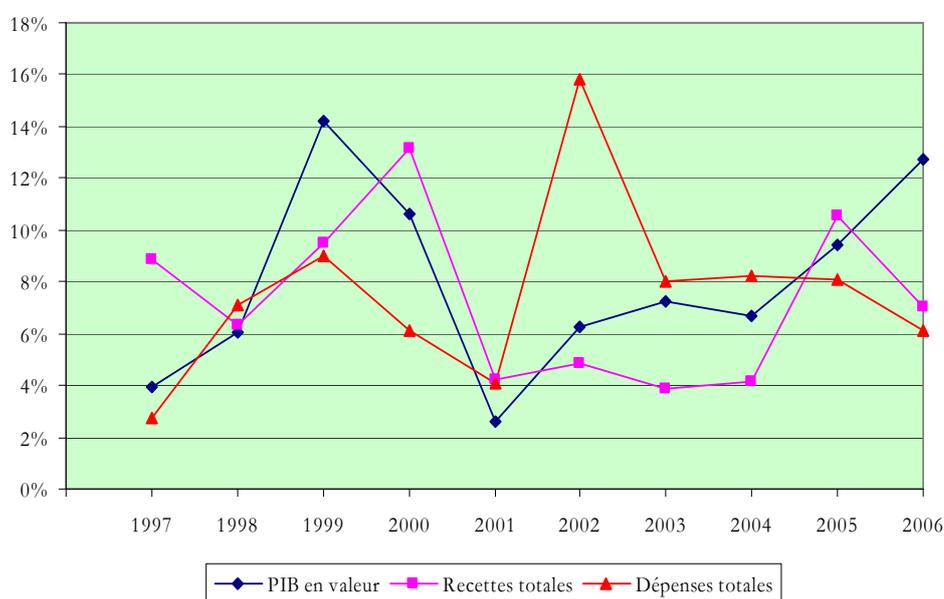
N.B. : La révision du PIB par le Statec (note de conjoncture n° 2-07) pour 2007 et 2008 a été prise en compte.

Pour ce qui est de l'année 2007, la croissance économique a connu au 1^{er} semestre un ralentissement modéré après une expansion plus poussée de 6,1% en 2006. Dans sa note de conjoncture n° 2-07, le Statec a révisé la croissance économique à 5% à la suite notamment du ralentissement de la conjoncture aux Etats-Unis dû à la correction intervenue sur le marché immobilier en 2007. Bien que plusieurs indicateurs plaident en faveur d'un ralentissement de la conjoncture (e.a. les prix du pétrole, l'éclatement de la bulle immobilière aux Etats-Unis), la croissance économique devrait rester stable avec un PIB projeté de 4,5% en 2008.

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

Le graphique suivant montre, sur une période allant de 1997 à 2006, l'évolution des dépenses et des recettes de l'administration publique (total consolidé) par rapport à celle du PIB en valeur.

Graphique 45 : Evolution des dépenses et des recettes de l'administration publique par rapport à celle du PIB en valeur



Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes

Les tendances suivantes se dégagent du graphique ci-dessus :

- Si les dépenses de l'administration publique augmentent en pourcentage plus vite que le PIB et les recettes, cette tendance s'est inversée en 2005, les recettes progressant de nouveau plus vite que les dépenses et le PIB.
- L'année 2006 se caractérise par le fait que :
 - la progression des dépenses publiques (6,09%) est sensiblement inférieure à l'évolution du PIB en valeur (12,72%) ;
 - l'accroissement des recettes (7,01%) est plus important que l'augmentation des dépenses publiques (6,09%).

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

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

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

4.3.1 La situation financière de l'administration publique (2001-2006)

Le tableau suivant présente l'évolution entre 2001 et 2006 du total des dépenses et du total des recettes de l'administration publique (total consolidé) ainsi que des sous-secteurs qui la composent. A rappeler que l'administration publique comprend l'administration centrale (Etat central, fonds spéciaux et organismes contrôlés par l'Etat ou financés majoritairement par l'Etat), les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.

**Tableau 46 : Dépenses et recettes de l'administration publique
(total consolidé)**

	2001 (mio €)	2002 (mio €)	2003 (mio €)	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)
Dépenses	8 606,5	9 963,6	10 772,6	11 668,9	12 545,0	13 201,1
Consommation intermédiaire	733,2	810,3	860,3	924,9	1 040,7	1 045,7
Formation de capital	974,3	1 186,1	1 179,7	1 176,8	1 361,2	1 348,4
Rémunération des salariés	1 784,6	1 939,1	2 067,5	2 226,2	2 377,1	2 500,5
Autres impôts sur la production	1,0	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2
Subventions	346,6	371,3	397,3	441,0	495,6	518,1
Revenus de la propriété	74,8	63,6	58,9	45,3	45,0	56,9
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	3 129,9	3 486,7	3 882,6	4 048,6	4 370,5	4 604,5
Prestations sociales en nature, etc.	1 058,0	1 136,6	1 238,8	1 436,4	1 525,5	1 593,2
Autres transferts courants	616,2	673,0	744,9	928,1	881,2	949,0

	2001 (mio €)	2002 (mio €)	2003 (mio €)	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)
Transferts en capital à payer	301,3	292,9	340,9	453,3	477,7	460,2
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-413,4	2,9	0,5	-12,9	-30,9	123,3
Recettes	9 985,1	10 467,3	10 899,6	11 342,8	12 512,3	13 434,6
Production marchande et non marchande	417,1	443,8	493,1	527,1	564,2	614,7
Impôts sur la production et les importations	2 964,4	3 046,5	3 185,3	3 636,5	3 963,3	4 157,7
Revenus de la propriété	445,1	415,6	343,0	317,9	324,4	475,2
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3 422,5	3 659,8	3 770,7	3 565,5	4 115,9	4 416,3
Cotisations sociales	2 664,8	2 820,3	3 010,5	3 187,6	3 429,4	3 648,4
Autres transferts courants	35,6	37,3	37,6	52,4	52,6	59,7
Transferts en capital à recevoir	35,7	43,9	59,4	55,7	62,4	62,6
Capacité/besoin de financement	1 378,5	503,7	127,0	-326,1	-32,7	233,5

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

Dans la 8^e actualisation du programme de stabilité et de croissance de novembre 2006, le Gouvernement avait projeté que le solde de l'administration publique serait à nouveau positif dès 2009. Or, force est de constater que l'équilibre de la situation financière de l'administration publique a pu être rétabli dès 2006. Tels que décrits sous les points 4.1 et 4.2, les deux éléments suivants ont été principalement à l'origine de cette évolution :

- une politique de modération menée du côté du budget des dépenses publiques et ce conformément aux conclusions du Comité de Coordination tripartite d'avril 2006 ;
- une reprise de la conjoncture beaucoup plus importante qu'initialement prévue.

Ainsi le Gouvernement note dans la 9^e actualisation de son programme de stabilité et de croissance (octobre 2007) que « l'adoption des mesures de consolidation en avril 2006 a coïncidé avec un regain de dynamisme de l'économie luxembourgeoise dont l'ampleur n'avait pas été anticipée intégralement. En effet, en 2006 la croissance économique a accéléré pour atteindre 6,1%. Qui plus est, la situation budgétaire de l'administration publique a été affectée positivement par un événement exceptionnel (fusion Arcelor-Mittal) dont l'impact total sur le solde budgétaire s'est chiffré à quelque 0,4-0,5% du PIB (dont environ 0,3% du PIB que l'on peut qualifier de ponctuel/temporaire). Par conséquent, l'effet des mesures décidées par le Comité de coordination fut amplifié par un concours de circonstances

économiques favorables et a permis de rétablir l'équilibre budgétaire de l'administration publique dès l'exercice 2006 ».

La Cour constate donc que le Luxembourg a atteint les objectifs fixés par le pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne en ce qui concerne l'administration publique.

4.3.2 Situation financière de l'administration centrale (2001-2008)

Dans le tableau ci-dessous, la Cour met en évidence l'évolution des dépenses de l'administration centrale pour la période de 2001 à 2008.

Tableau 47 : Dépenses de l'administration centrale

	2001 (mio €)	2002 (mio €)	2003 (mio €)	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)
Consommation intermédiaire	439,2	500,6	534,4	586,2	660,7	660,5	698,3	703,9
Formation de capital	571,5	704,7	667,2	672,2	823,7	752,7	873,0	939,2
Rémunération des salariés	1 300,9	1 404,0	1 499,4	1 627,3	1 744,7	1 845,0	1 993,9	2 127,9
Autres impôts sur la production	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
Subventions	305,1	331,5	362,2	409,1	460,0	483,1	507,9	518,6
Revenus de la propriété	65,7	58,7	55,8	44,8	38,5	43,3	59,4	56,6
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	414,5	452,7	568,7	634,0	681,8	720,4	752,3	794,0
Prestations sociales en nature, etc.	27,5	27,6	29,7	36,7	39,1	44,5	42,2	42,7
Autres transferts courants	2 905,4	3 177,7	3 385,9	3 741,3	3 863,9	4 212,6	4 424,2	4 814,2
Transferts en capital à payer	361,2	358,2	407,6	525,4	573,5	530,3	668,7	722,1
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-421,3	-3,4	-0,2	-7,0	-19,3	129,9	-24,2	-46,3
Dépenses	5 970,0	7 012,5	7 510,9	8 270,2	8 866,8	9 422,4	9 995,9	10 672,9

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

Il s'en dégage que les principaux postes des dépenses de l'administration centrale sont les « autres transferts courants » composés essentiellement de transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale et les administrations locales ainsi que celui de la « rémunération des

salariés ». Ils représentent 45% respectivement 20% des dépenses de l'administration centrale en 2008.

Une ventilation des dépenses de l'administration centrale suivant le schéma « dépenses courantes - dépenses en capital » donne lieu aux regroupements suivants :

**Tableau 48 : Dépenses de l'administration centrale :
« Approche dépenses courantes - dépenses en capital »**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses courantes (mio €)	5 458,6	5 953,1	6 436,4	7 079,6	7 488,9	8 009,6	8 478,4	9 057,9
<i>Dépenses courantes (%)</i>	<i>91,4</i>	<i>84,9</i>	<i>85,7</i>	<i>85,6</i>	<i>84,5</i>	<i>85,0</i>	<i>84,8</i>	<i>84,9</i>
Dépenses en capital (mio €)	511,4	1 059,5	1 074,6	1 190,6	1 377,9	1 412,9	1 517,5	1 615,0
<i>Dépenses en capital (%)</i>	<i>8,6</i>	<i>15,1</i>	<i>14,3</i>	<i>14,4</i>	<i>15,5</i>	<i>15,0</i>	<i>15,2</i>	<i>15,1</i>
Dépenses (mio €)	5 970,0	7 012,5	7 510,9	8 270,2	8 866,8	9 422,4	9 995,9	10 672,9

Tableau : Cour des comptes

A préciser que les dépenses en capital regroupent les postes « Formation de capital », « Transferts en capital à payer » et « Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits » des dépenses de l'administration centrale alors que les dépenses courantes regroupent les postes restants. Il importe également de mentionner que l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 95, outre les dépenses du budget de l'Etat, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

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

La Cour constate qu'entre 2006 et 2008, la répartition des dépenses courantes et dépenses en capital reste quasiment constante par rapport au total des dépenses de l'administration centrale (85%/15%).

Une conclusion analogue peut être tirée en prenant seulement en considération les postes de « consommation intermédiaire » et de « rémunérations des salariés ». Le tableau ci-après montre que la part de ces deux postes ne varie guère dans le total des dépenses de l'administration centrale entre 2006 et 2008.

Tableau 49 : Dépenses de l'administration centrale : Consommation intermédiaire et rémunération des salariés

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommation intermédiaire + Rémunération des salariés (mio €)	1 740,1	1 904,6	2 033,8	2 213,5	2 405,4	2 505,5	2 692,2	2 831,8
Consommation intermédiaire + Rémunération des salariés (%)	29,1	27,2	27,1	26,8	27,1	26,6	26,9	26,5

Tableau : Cour des comptes

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

Finalement, il importe de comparer au niveau de l'administration centrale l'évolution des dépenses à celle des recettes de l'administration centrale.

Tableau 50 : Evolution des dépenses et des recettes de l'administration centrale

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses (mio €)	5 970,0	7 012,5	7 510,9	8 270,2	8 866,8	9 422,4	9 995,9	10 672,9
Evolution dépenses (%)	1,2%	17,5%	7,1%	10,1%	7,2%	6,3%	6,1%	6,8%
Recettes (mio €)	6 625,2	6 907,8	7 186,8	7 570,9	8 485,1	9 117,9	9 664,0	10 104,7
Evolution recettes (%)	1,7%	4,3%	4,0%	5,3%	12,1%	7,5%	6,0%	4,6%

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

Il se dégage du tableau ci-dessus que, pour les années 2007 et 2008, la progression des dépenses de l'administration centrale est plus importante que celle des recettes (+6,1% et +6,8% par

rapport à +6,0% et +4,6%). Cette évolution est contraire à celle constatée au niveau du budget de l'Etat central dont l'accroissement du total des recettes (+7,6%) est supérieur à l'augmentation du total des dépenses entre 2007 et 2008 (+5,3%). Cette différence provient notamment du fait que l'administration centrale comprend en plus des recettes et dépenses du budget de l'Etat les recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat.

4.3.3 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2001-2008)

Pour 2008, le solde de l'administration publique projeté est estimé à 0,9% du PIB en valeur suivant la note de conjoncture n° 2-07 du Statec publiée en date du 30 octobre 2007.

Si l'administration publique a encore accusé un besoin de financement de l'ordre de 326,1 millions en 2004, un solde positif de l'ordre de 337,8 millions est prévu pour 2008.

Ce solde doit être apprécié à la lumière d'une série de mesures qui devraient être prises pour 2008.

Ainsi l'adaptation du barème d'impôt fixée à 6% va se traduire par un déchet de recettes pour l'Etat de l'ordre de 195 millions d'euros par an. L'abrogation de la modération d'impôts pour enfants à charge et l'introduction du bonus fiscal pour enfants à charge devrait se solder par une dépense additionnelle de l'ordre de 100 millions d'euros étant donné que la première mesure devrait créer une plus-value de recettes de quelque 85 millions et la dernière entraîner un coût annuel de 185 millions d'euros.

Ces décisions doivent être vues dans le contexte des conclusions du Comité de Coordination tripartite de 2006. En effet, une des mesures de consolidation décidées à l'époque par le Gouvernement et les partenaires sociaux a consisté « dans la désindexation des prestations versées par la Caisse nationale des Prestations familiales ainsi que du forfait d'éducation. Leur adaptation ne se fera dorénavant plus à travers les automatismes connus jusqu'ici mais sur base de décisions politiques par une modification législative.

En contrepartie et dans un souci d'équité sociale, le Gouvernement élaborera, en étroite concertation avec les partenaires sociaux et en tenant compte des travaux du Conseil économique et social ainsi qu'en examinant le mécanisme des abattements fiscaux existants, un système de crédits d'impôts. Au cas où aucun accord sur un tel système ne serait trouvé jusqu'au 1^{er} janvier 2008, les prestations décrites ci-avant seront à nouveau soumises au mécanisme de l'indexation automatique à partir de janvier 2008 » (doc. parl. n° 5580).

Si le solde de l'administration publique est positif pour 2008, toujours est-il qu'il faut tenir compte du solde de financement des trois sous-administrations qui la composent pour pouvoir faire une appréciation plus nuancée de la situation globale des finances publiques.

Tableau 51 : Soldes (2001 - 2008)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2001	1 378,5	6,1%	655,2	2,9%	33,6	0,1%	689,7	3,1%
2002	503,7	2,1%	-104,7	-0,4%	30,3	0,1%	578,1	2,4%
2003	127,0	0,5%	-324,1	-1,3%	-4,8	0,0%	455,9	1,8%
2004	-326,1	-1,2%	-699,3	-2,5%	-29,8	-0,1%	403,0	1,5%
2005	-32,7	-0,1%	-381,7	-1,3%	-93,6	-0,3%	442,6	1,5%
2006	233,5	0,7%	-304,6	-0,9%	-66,4	-0,2%	604,5	1,8%
2007	373,6	1,0%	-331,9	-0,9%	-42,2	-0,1%	747,7	2,0%
2008	337,8	0,9%	-568,5	-1,4%	-47,2	-0,1%	953,5	2,4%

Sources chiffres : Statec, IGF ; tableau : Cour des comptes

N.B. : la révision du PIB par le Statec (note de conjoncture n° 2-07) pour 2007 et 2008 a été prise en compte.

Il ressort du tableau ci-dessus que la situation financière de la sécurité sociale s'est encore améliorée avec un solde positif passant de 2,0% du PIB en 2007 à 2,4% du PIB en 2008. Le Gouvernement note à juste titre que le résultat positif de la sécurité sociale avec un plus de 0,4% en 2008 « est principalement dû aux répercussions de l'évolution positive de la conjoncture économique en 2006 et 2007, qui entraîne une progression très sensible de l'emploi dont les effets se font sentir, avec un certain décalage, jusqu'en 2008. Les transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale ont évolué en conséquence. »

Le solde positif de l'administration publique s'explique en large partie par le résultat positif au niveau de la sécurité sociale, qui neutralise largement le déficit au niveau de l'administration centrale lequel passe à -1,4%, soit une détérioration de -0,5% par rapport à 2006. Le solde négatif des administrations locales se chiffrant à -47,2 millions d'euros en 2008 n'a que peu d'impact sur le résultat final de l'administration publique.

Le tableau suivant montre que l'évolution du solde de l'administration centrale est déficitaire depuis 2002.

Tableau 52 : Besoin de financement de l'administration centrale

Exercice	(en mio €)
2002	-104,7
2003	-324,1
2004	-699,3
2005	-381,7
2006	-304,6
2007	-331,9
2008	-568,5

Sources chiffres : Statec, IGF ; tableau : Cour des comptes

Le déficit de l'administration centrale s'accroît en 2008 pour atteindre la somme de 568,5 millions d'euros. L'administration centrale affiche ainsi le plus mauvais résultat depuis 2004 (le déficit ayant alors été de 2,5%).

Or, les causes de ce déficit ne se situent pas exclusivement au niveau de l'administration centrale, mais s'expliquent également par les transferts en provenance de l'administration centrale vers les deux autres sous-secteurs, à savoir les administrations locales et surtout la sécurité sociale.

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

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont présentés ci-dessous.

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

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferts de revenus de la propriété						
Administration centrale (solde)	-9,6	-12,2	-12,9	-13,7	-10,3	-9,1
Administrations locales (solde)	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Sécurité sociale (solde)	9,9	12,5	13,1	13,9	10,5	9,3
Transferts courants						
Administration centrale (solde)	-2 232,9	-2 448,1	-2 572,8	-2 739,7	-2 918,0	-3 194,9
Administrations locales (solde)	385,7	421,2	439,3	502,7	480,1	580,6
Sécurité sociale (solde)	1 847,2	2 026,9	2 133,5	2 237,0	2 437,9	2 614,3

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferts en capital						
Administration centrale (solde)	-68,2	-73,7	-77,2	-76,7	-98,0	-92,6
Administrations locales (solde)	72,7	76,6	77,2	80,8	106,0	106,2
Sécurité sociale (solde)	-4,5	-2,9	-0,1	-4,2	-8,0	-13,7
Total des transferts						
Administration centrale (solde)	-2 310,7	-2 534,1	-2 662,9	-2 830,0	-3 026,3	-3 296,6
Administrations locales (solde)	458,1	497,5	516,3	583,3	585,9	686,7
Sécurité sociale (solde)	1 852,6	2 036,6	2 146,6	2 246,7	2 440,4	2 609,9

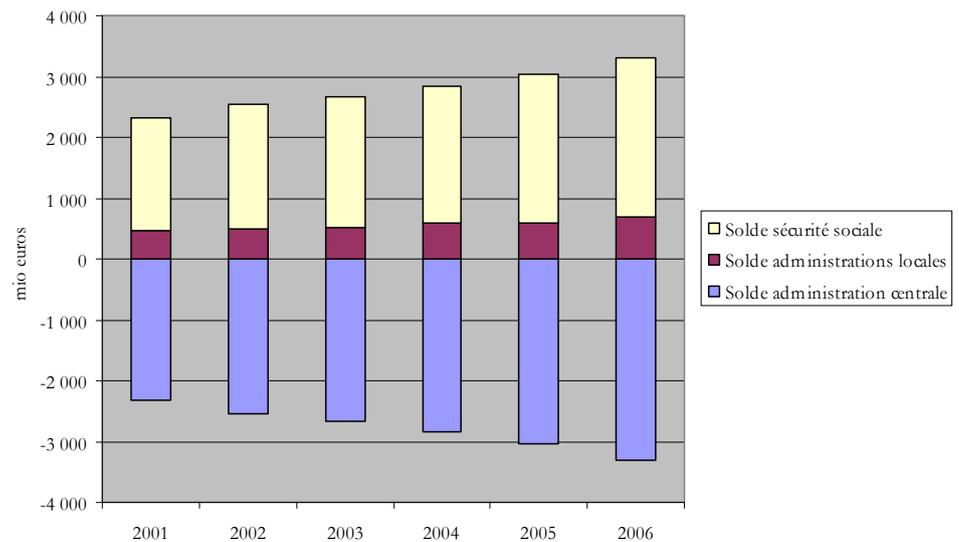
Source chiffres : Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

N.B. : les chiffres sont exprimés en millions d'euros

Il en ressort qu'en 2006, 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 54 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs



Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes

Dans ce qui suit, la Cour entend détailler ces transferts à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres version SEC 95 avec ceux du budget de l'Etat. Les transferts du budget de l'Etat en faveur de la sécurité sociale se composent en 2006 principalement de la manière suivante :

Assurance pension contributive	949,8 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Union des caisses de maladie	798,2 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	764,0 millions d'euros
Mesures économiques et sociales spéciales	3,2 millions d'euros
Congé pour raisons familiales	2,7 millions d'euros

Les transferts en faveur des administrations locales s'élèvent à 677,4 millions d'euros en 2006. Ils proviennent d'une part du Fonds communal de dotation financière (553 millions d'euros) et du Fonds pour l'emploi (10,8 millions d'euros) et d'autre part, ils concernent des dépenses courantes du budget de l'Etat central (113,6 millions d'euros) ayant notamment les affectations suivantes :

Enseignement préscolaire et primaire	45,4 millions d'euros
Maisons relais pour enfants	17,5 millions d'euros
Enseignement musical	16,0 millions d'euros
Part de l'Etat dans les majorations biennales et majorations d'indice des fonctionnaires des secrétariats et recettes communaux	10,0 millions d'euros
Service d'incendie	4,1 millions d'euros
Services publics d'autobus	3,8 millions d'euros

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 55 : Soldes hors transferts

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations locales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2001	6,1%	13,1%	-1,9%	-5,2%
2002	2,1%	10,1%	-1,9%	-6,1%
2003	0,5%	9,1%	-2,0%	-6,6%

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

Source chiffres : Statec; tableau : Cour des comptes

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

Finalement, la Cour tient à faire remarquer que sur la situation de l'administration de la sécurité sociale pèse un risque de viabilité à moyen terme. A ce sujet, la Cour renvoie à l'avis du Conseil de l'Union européenne du 27 février 2007 sur la 8^e actualisation du pacte de stabilité où il a été précisé que « l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement de la population luxembourgeoise est l'une des plus marquées de l'Union européenne, en raison notamment d'une hausse considérable des dépenses liées aux retraites ».

Et de continuer que « le niveau actuel de la dette brute est très faible, et le système de sécurité sociale a accumulé d'importants actifs. Toutefois, si le volume actuel de ces actifs (estimé à quelque 25% du PIB) contribue dans une large mesure à assurer la viabilité des finances publiques, il ne sera pas suffisant pour compenser l'impact sur le ratio de la dette à long terme de l'augmentation considérable des dépenses liées au vieillissement démographique. Par conséquent, s'il est vrai que le maintien d'une position budgétaire solide permettra d'atténuer en partie le coût du vieillissement, ainsi que les autorités en conviennent, le régime de retraite devra nécessairement faire l'objet de modifications afin de contenir l'augmentation future des dépenses publiques et de réduire les risques pour la viabilité à long terme des finances publiques. Dans l'ensemble, un risque moyen pèse sur la viabilité des finances publiques du Luxembourg. »

A ce titre, il a été convenu au sein du Comité de coordination tripartite (avril 2006) de mettre en place un groupe de réflexion « qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie ».

Dans la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance datant d'octobre 2006, le Gouvernement a rappelé qu'« à politique inchangée, le solde de financement de la sécurité

sociale devient négatif aux alentours de 2025 et les réserves de pension commencent à s'épuiser graduellement. En effet, en 2035 cette réserve de financement aura disparu et le déficit de la sécurité sociale devra être financé par une augmentation de la dette publique. (...) Les projections montrent que des adaptations devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité des finances publiques en général et pour maintenir la viabilité financière du système de sécurité sociale. Afin de garantir que le Luxembourg sera prêt pour affronter les conséquences du vieillissement démographique, le Comité de coordination tripartite a conclu en avril 2006 que «les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adopter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie ». Ce groupe s'est réuni une première fois le 8 novembre 2007. Lors des prochaines réunions, le groupe a pour intention de dresser un état des lieux de la situation actuelle.

4.3.5 Conclusions

Les projections pour le budget 2008 s'inscrivent dans un contexte économique favorable. En effet, depuis 2004, le PIB connaît une croissance soutenue. Les indicateurs laissent envisager un certain ralentissement pour 2008 ; toujours est-il que la conjoncture ne devrait pas connaître un revirement important.

Au vu des développements qui précèdent, l'analyse des finances publiques appelle aux conclusions suivantes :

- en raison d'un cycle de conjoncture favorable et d'un contrôle des dépenses publiques, le Gouvernement a atteint son objectif concernant l'administration publique qui devrait afficher un solde de l'ordre de +0,9% en 2008 ;
- aucune amélioration significative n'est à constater au niveau de l'administration centrale face à un solde annoncé déficitaire (-568,5 millions d'euros) pour 2008. La raison principale réside dans l'augmentation des transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale ;
- la part des dépenses courantes dans le total des dépenses de l'administration centrale n'a pas pu être réduite entre 2006 et 2008 ;
- compte tenu de l'augmentation prévue des dépenses liées au vieillissement démographique, le Conseil de l'Union européenne a avisé le Luxembourg à renforcer la viabilité à long

terme de ses finances publiques en mettant en œuvre des réformes structurelles (en particulier dans le secteur des pensions).

4.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique (2001-2006)

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

Tableau 56 : Evolution de la dette de l'administration publique

DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numéraires et dépôts	18,0	57,8	81,8	104,3	124,1	142,9
Titres autres qu'actions	563,6	506,8	310,0	310,0	213,3	74,0
Crédits	417,0	483,8	485,4	665,0	737,3	1249,7
- Etat	87,9	82,1	84,7	202,0	208,8	614,1
- Etablissements publics	68,7	132,5	142,4	160,9	165,4	152,4
- PPP	260,4	269,2	258,3	302,1	363,1	483,2
Dette totale	998,6	1.048,4	877,2	1.079,3	1.074,7	1.466,6

DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	24,8	24,8	24,8	0,0	0,0	0,0
Crédits	449,0	487,6	667,5	681,9	789,9	775,5
Dette totale	473,8	512,4	692,3	681,9	789,9	775,5

DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	0,2	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0
Dette totale	0,2	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0

DETTE CONSOLIDÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administration centrale	998,6	1.048,4	877,2	1.079,3	1.074,7	1.466,6
Administrations locales	473,8	512,4	692,3	681,9	789,9	775,5
Administrations de sécurité sociale	0,2	0,7	42,2	8,5	0,0	0,0
Dettes de l'administration publique	1.472,6	1.561,5	1.611,7	1.769,7	1.864,6	2.242,1

Source : Statec

De 2001 à 2006, la dette de l'administration publique s'accroît de façon continue. Par rapport à l'année 2001, la dette consolidée de l'administration publique pour 2006 a connu une augmentation considérable de quelque 770 millions d'euros (52%) résultant d'une part d'une croissance de la dette de l'administration centrale (468 millions d'euros) et d'autre part d'une croissance de la dette des administrations locales (302 millions d'euros). L'augmentation importante de 468 millions d'euros de la dette de l'administration centrale sur la période visée s'explique majoritairement par la conclusion de deux emprunts en 2006 pour un montant total de 400 millions d'euros en vue du financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes. Quant à l'augmentation de 302 millions d'euros de la dette des administrations locales, la Cour constate que le taux de croissance de la dette communale (64%) est plus élevé que celui de l'administration centrale (47%).

En ce qui concerne plus particulièrement la dette de l'administration centrale, les rubriques « titres autres qu'actions » (emprunts linéaires OLUX) et « crédits » (prêts) évoluent différemment. Alors que les « crédits » connaissent une augmentation constante de quelque 830 millions d'euros entre 2001 et 2006, les « titres autres qu'actions » suivent un recul continu sur cette période (490 millions d'euros). Ceci s'explique notamment par la conclusion d'emprunts en 2006 et le remboursement des emprunts OLUX venus à échéance.

Par ailleurs, les crédits concernant les partenariats publics-privés (483,2 millions d'euros) sont en nette progression et représentent pratiquement un tiers du total de la dette de l'administration centrale.

Sur base de ce qui précède, il appert que la dette de l'administration publique maintiendra sa progression dans les années à venir.

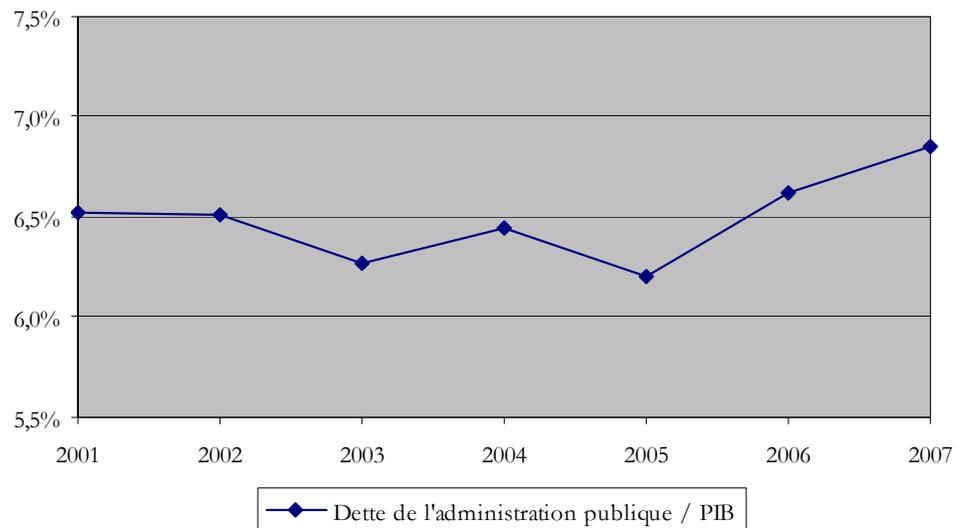
L'endettement des administrations locales est plus amplement développé sous le point 4.4.2.3.

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

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

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dette de l'administration publique	1.472,6	1.561,5	1.611,7	1.769,7	1.864,6	2.242,1	2.566,2
PIB à prix courants	22.572,3	23.992,3	25.725,6	27.439,2	30.032,2	33.852,6	37.447,8
Dette de l'administration publique / PIB	6,5%	6,5%	6,3%	6,4%	6,2%	6,6%	6,9%

Sources : Statec et projet de budget 2008

Graphique 58 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB

Sources : Statec, projet de budget 2008 ; graphique : Cour des comptes

Même si la dette de l'administration publique connaît une légère hausse en 2007, elle ne dépasse cependant pas les 7% du PIB. Le critère de Maastricht prévoyant que le ratio entre la dette brute consolidée de l'administration publique et le PIB ne doit pas dépasser 60% est donc largement respecté.

Partant du constat que, durant la période de 2001 à 2006, la dette des administrations locales connaît le taux de croissance le plus important parmi les trois composantes de la dette consolidée de l'administration publique, la Cour entend analyser la situation financière des administrations locales dans le chapitre suivant.

4.5 La situation financière des administrations locales

4.5.1 Considérations générales

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

Le ministère de l'Intérieur enregistre les chiffres relatifs à la situation financière des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes sur base des budgets, budgets rectifiés, comptes administratifs et comptes de gestion transmis par les administrations locales. Ces chiffres ne permettent pas de retracer l'endettement actuel des communes. En effet, les chiffres définitifs sur l'endettement des communes sont uniquement disponibles jusqu'à l'exercice 2005 inclus, alors que les données relatives à l'exercice 2006 reposent sur des estimations.

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

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

4.5.2 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 et la variation des recettes ordinaires pour la période de 2001 à 2007.

Tableau 59 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2001 et 2007 (en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ICC	461,06	546,15	540,43	455,14	459,41	482,48	465,00
IF⁹	21,66	21,90	22,72	24,09	25,60	26,34	27,13
FCDF	398,11	401,32	429,81	476,67	467,32	553,00	584,50
ARP	466,59	474,35	509,53	565,90	582,56	609,95	712,66
Total des recettes ordinaires communales	1.347,42	1.443,72	1.502,48	1.521,81	1.534,89	1.671,78	1.789,29

Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2007; tableau : Cour des comptes

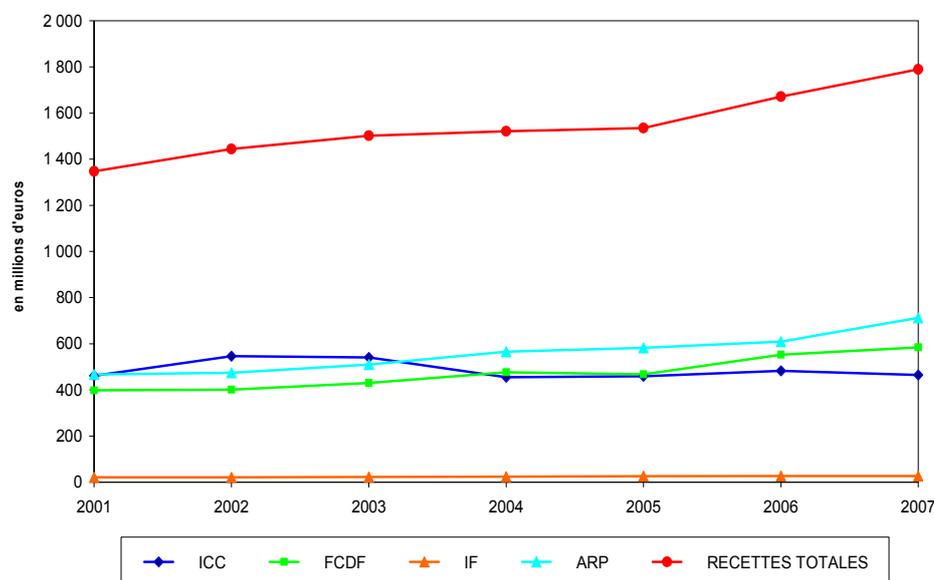
Tableau 60 : Variation des recettes ordinaires communales entre 2002 et 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ICC	18,46%	-1,05%	-15,78%	0,94%	5,02%	-3,62%
IF	1,11%	3,73%	6,05%	6,24%	2,91%	3,00%
FCDF	0,81%	7,10%	10,90%	-1,96%	18,34%	5,70%
ARP	1,66%	7,42%	11,06%	2,94%	4,70%	16,84%
Recettes totales	7,15%	4,07%	1,29%	0,86%	8,92%	7,03%

Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2007; tableau : Cour des comptes

9 Les chiffres concernant l'IF pour 2006/2007 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

**Graphique 61 : Evolution des recettes ordinaires communales
entre 2001 et 2007**



Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2007; graphique : Cour des comptes

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

Suite à la diminution du taux de l'ICC de 4% à 3% en 2001¹⁰, les recettes provenant de cet impôt ont enregistré une baisse importante. Ce n'est qu'à partir de 2005 que les recettes de l'ICC connaissent à nouveau une progression en passant de 455 millions d'euros en 2004 à 482,5 millions d'euros en 2006. Une recette de l'ordre de 465 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2007, mais selon les estimations de l'Administration des Contributions directes établies en octobre 2007, l'ICC devrait se chiffrer à quelque 510 millions d'euros, ce qui correspondrait à une croissance de 5,70% par rapport à 2006. Suivant le projet de budget 2008, les recettes projetées pour 2008 sont estimées à quelque 520 millions d'euros, ce qui correspondrait à une croissance de seulement 1,96%.

L'impôt foncier est directement perçu par les administrations locales et ne représente qu'une faible part dans les recettes communales. Les recettes provenant de l'IF sont passées de 21,7 millions d'euros en 2001 à 26,3 millions d'euros en 2006. Les estimations du ministère de l'Intérieur tablent sur une croissance de l'ordre de 3% pour 2007.

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

Les revenus communaux émanant du Fonds communal de dotation financière sont calculés à partir d'un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les véhicules routiers ainsi que de l'impôt sur les salaires et le revenu des personnes physiques. A cela s'ajoute une dotation inscrite au budget des dépenses courantes de l'Etat au profit du Fonds.

Suite à un remboursement exceptionnel d'un trop perçu par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, le FCDF a connu une légère baisse de 9,35 millions d'euros entre 2004 et 2005. A part cette particularité, le montant alloué à partir du FCDF est en croissance continue et atteint la somme de 584,5 millions d'euros en 2007.

A relever également que les recettes propres des communes pour la période de 2001 à 2007 connaissent une progression soutenue de l'ordre de 52,74%.

Le tableau suivant montre la progression des revenus non affectés des communes entre 2007 et 2008. Par revenus non affectés des communes, on entend les recettes provenant de l'IF, de l'ICC et du FCDF.

Tableau 62 : Variation des revenus non affectés des communes

	2007	2008	Variation
ICC	465,00	520,00	11,83%
IF	27,13	27,94	2,99%
FCDF	584,50	588,52	0,69%
Total	1 076,63	1 136,46	5,56%

Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2007; tableau : Cour des comptes

Pour 2008, la croissance des revenus non affectés en faveur des communes est de 5,56% par rapport à 2007. Cette croissance serait de 8,76% si l'on tenait compte de la mesure consistant dans la prise en charge par l'Etat de la totalité des frais de personnel en relation avec l'organisation de l'enseignement à partir de septembre 2008 pour un montant de 34,45 millions d'euros. Cette progression serait alors plus importante que celle des recettes de l'Etat (7,60%).

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.

Les tableaux suivants illustrent l'évolution et la variation des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2001 à 2007.

Tableau 63 : Evolution des recettes extraordinaires (en millions d'euros) entre 2001 et 2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes extraordinaires	136,07	188,20	215,81	194,05	276,19	320,64	494,99

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

Tableau 64 : Variation des recettes extraordinaires entre 2002 et 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes extraordinaires	38,31%	14,67%	-10,08%	42,32%	16,09%	54,38%

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

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

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

Suivant la circulaire n°1464 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 22 mai 1992 concernant le recours du secteur communal à des fonds étrangers, le service de la dette communale est chargé d'instruire les dossiers relatifs au recours à de fonds étrangers par les communes et de suivre toute la procédure jusqu'à ce que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire ait donné son assentiment au contrat en question entre l'institut financier et la commune.

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

Afin qu'une administration locale puisse recourir à des fonds étrangers que ce soit à titre de « recette d'emprunt » figurant au chapitre extraordinaire du budget approuvé ou que se 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, à savoir le montant, la durée, la cadence de remboursement, le rythme des arrêtés de compte et l'absence de frais de constitution du dossier etc. et ceci sans équivoque possible.

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

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

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

Il y a lieu de noter que l'endettement des administrations locales comprend également l'endettement des syndicats de communes et autres établissements publics placés sous la tutelle des communes. Néanmoins, la part de ces derniers est faible par rapport à l'ensemble de l'endettement communal. Suivant les chiffres du ministère de l'Intérieur entre 2001 et 2006, l'endettement des syndicats communaux et des établissements publics placés sous la tutelle des communes a fluctué entre 22,9 millions d'euros en 2001 et 57,3 millions d'euros en 2003. Pour 2006, le montant total se chiffre à 35,7 millions d'euros.

L'endettement encouru par les administrations locales est représenté dans le tableau et le graphique suivants. Les chiffres ci-après montrent qu'entre 2001 et 2006, l'endettement a progressé respectivement de 71,0% selon le ministère de l'Intérieur et de 63,7% selon le Statec. Lors de son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2007, la Cour a déjà dû constater des écarts considérables entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec. D'après les informations de la Cour, le ministère prendrait en compte les chiffres communiqués par les communes alors que le Statec se baserait sur des données bancaires qui visent plus large en comprenant également les lignes de préfinancement (la banque préfinance, sans limitation de montant, des subsides étatiques à recevoir par les communes, durée maximale du crédit 3 ans) ainsi que les lignes de trésorerie.

A noter que la régression constatée par le Statec pour 2006 est exclusivement due à une diminution de l'endettement à court terme en relation avec lesdites lignes de préfinancement qui ne sont pas prises en compte par le ministère de l'Intérieur.

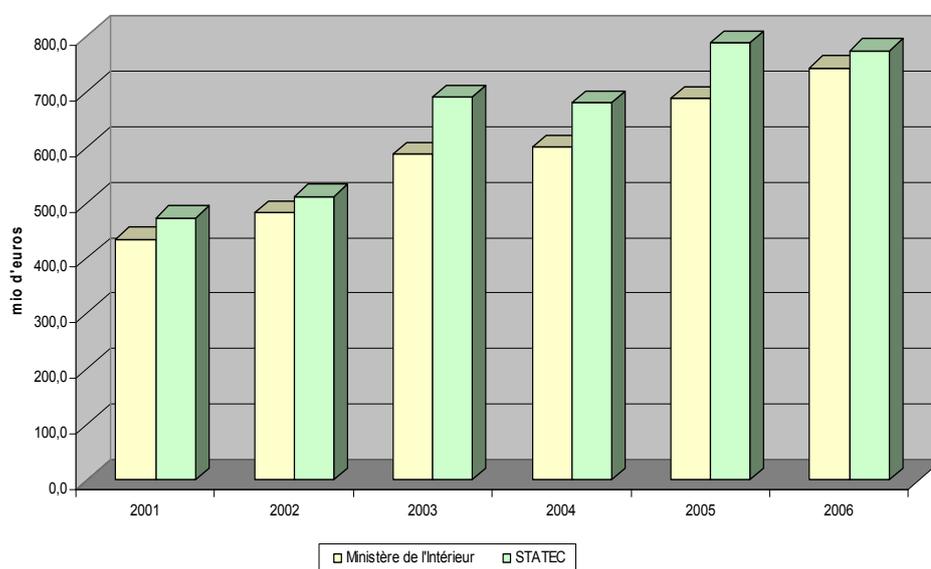
La Cour est d'avis que l'approche du Statec est plus pertinente dans la mesure où elle tient compte de la situation globale de l'endettement des communes.

Tableau 65 : L'endettement des administrations locales

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

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

Graphique 66 : L'endettement des administrations locales

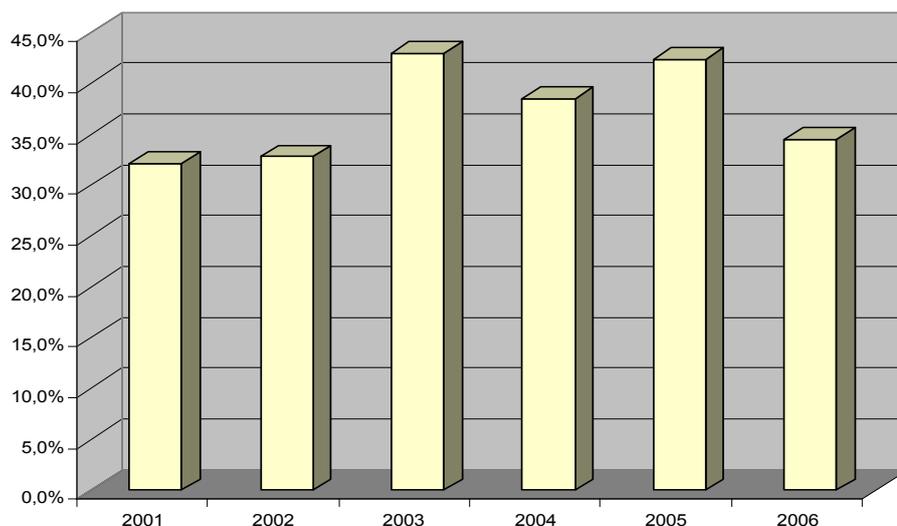


Sources chiffres : Statec, ministère de l'Intérieur; tableau : Cour des comptes

Le graphique suivant témoigne de l'importance de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique. En général, l'endettement communal représente

à peu près un tiers de l'endettement total. Cependant, son poids était plus élevé entre 2003 et 2005 avec un pic de 43% en 2003.

Graphique 67 : Part de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique (en %)



Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes

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

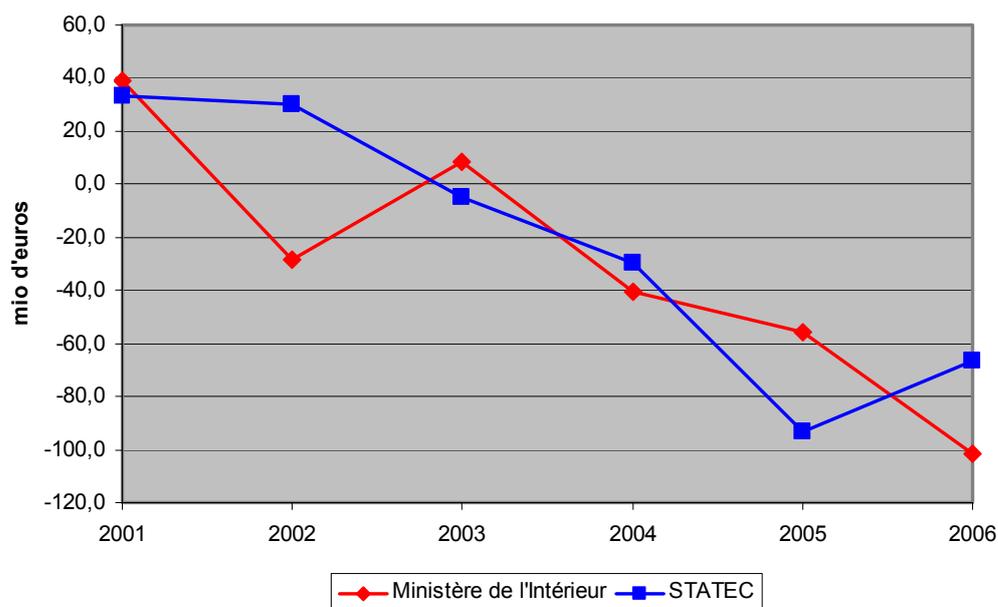
Selon les données du ministère de l'Intérieur couvrant la période de 2001 à 2006, le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires des 116 communes se situe entre 3% et 4%. Le seuil critique de 20% fixé par la circulaire ministérielle est ainsi largement respecté. Toutefois, il est intéressant de mentionner que quatre communes ont dépassé temporairement le seuil de 20% pendant une année alors qu'une commune se situe quasi continuellement au-delà de la recommandation ministérielle.

A noter qu'une situation d'ensemble des 116 communes ne saurait donner une image fidèle de la situation financière dans laquelle se trouve chaque commune individuelle. Même si une très

large majorité des communes respectent donc le seuil de 20% du ratio entre la charge du service de la dette et les recettes du budget ordinaire, il y a lieu d'analyser davantage la situation financière des communes. Pour ce faire, la Cour procède, d'une part, à une analyse générale des tendances sur la période visée de 2001 à 2006 pour l'ensemble des communes et, d'autre part, à une analyse plus détaillée de la situation particulière des différentes communes en 2006 (dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles).

D'abord, la Cour constate que les administrations locales sont passées d'une situation excédentaire en 2001 à une situation déficitaire en 2006. Comme le montre le graphique suivant, aussi bien les chiffres du Statec que ceux du ministère de l'Intérieur témoignent de cette évolution.

Graphique 68 : Déficit des administrations locales



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

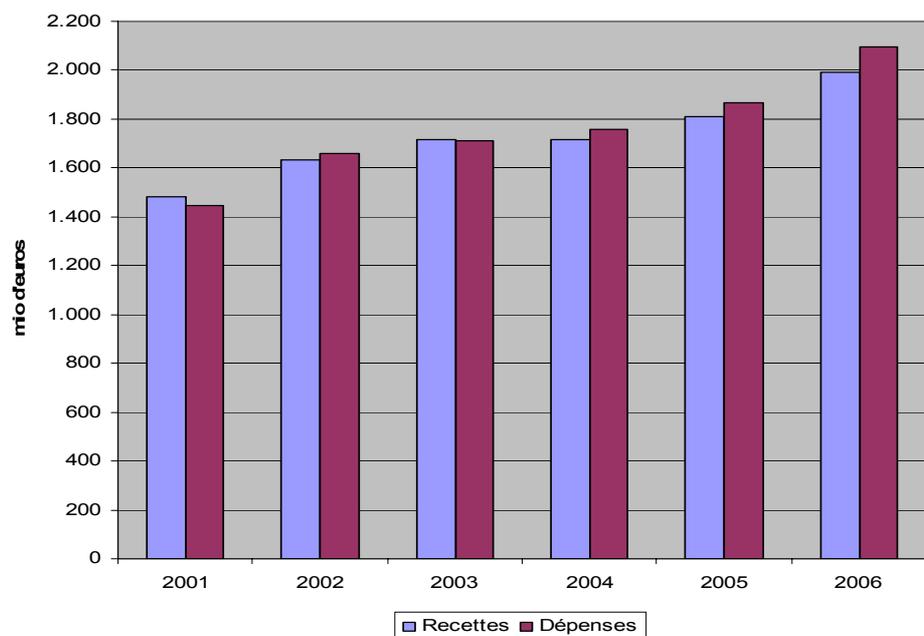
En ce qui concerne plus précisément l'exercice 2006, l'analyse effectuée par la Cour dégage les constatations suivantes :

- le déficit total des communes se chiffre à -101,24 millions d'euros et 91 des 116 communes sont déficitaires (78,45%) ;

- le déficit total de -101,24 millions d'euros des 116 communes résulte d'un déficit du budget extraordinaire de -317,53 millions d'euros malgré un bénéfice du budget ordinaire de +216,29 millions d'euros ;
- bien que toutes les communes dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que pas moins de 108 communes présentent un déficit extraordinaire (93,10%).

Pour ce qui est de l'évolution des recettes et des dépenses communales, le graphique suivant montre que les recettes et les dépenses ont connu une croissance continue entre 2001 et 2006, avec comme seule exception une très légère baisse des recettes en 2004.

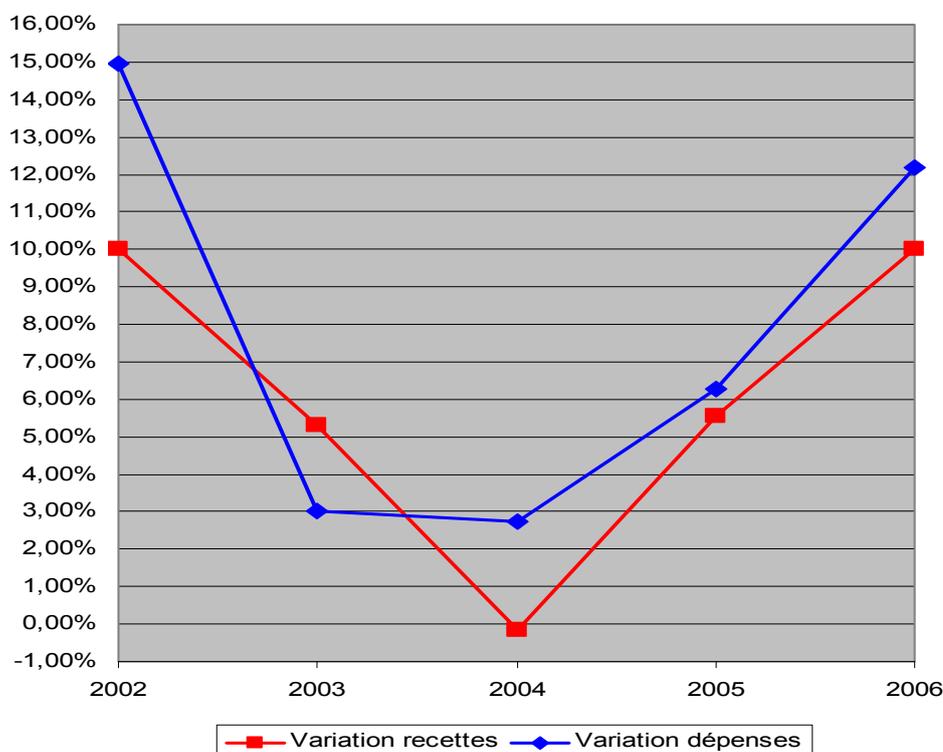
Graphique 69 : Recettes et dépenses des administrations locales



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

En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate que, après un ralentissement du rythme de croissance jusqu'en 2004, les recettes et les dépenses connaissent une augmentation considérable en 2005 et 2006. Le graphique suivant illustre ce constat.

Graphique 70 : Evolution des recettes et dépenses des administrations locales



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

Par ailleurs, la Cour constate qu'à partir de 2005, les dépenses augmentent de façon plus rapide que les recettes. Ce fait s'explique entre autres par une offre croissante de nouveaux services communaux tels que nouveaux services de transports en commun, offres d'enseignement précoce¹¹ et maisons relais pour enfants en bas âge, respectivement l'émergence de nouvelles dépenses dont notamment les charges en relation avec la mise en œuvre de la législation de 2005 sur l'aménagement du territoire¹². De plus, les hausses récentes des taux d'intérêts se font ressentir auprès des communes à endettement élevé.

Comme il existe en matière de recettes des administrations locales une forte dépendance 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.

11 Loi du 22 décembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 et Règlement grand-ducal du 16 novembre 2001 concernant la participation de l'Etat au financement des infrastructures communales réalisées dans l'intérêt de l'accueil des classes de l'éducation précoce

12 Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Dans ce contexte, il importe de mentionner les fonds de réserve budgétaire créés par la majorité des communes suivant les recommandations de la circulaire ministérielle du 27 novembre 2002. Dans son analyse desdits fonds de réserve, la Cour est obligée de se baser sur la situation au 31 décembre 2005, alors que le ministère de l'Intérieur ne disposait pas des données pour la totalité des communes concernées pour l'année 2006 et ne pouvait donc pas fournir de chiffres actualisés.

En premier lieu, il faut relever que la quasi-totalité des communes (110 sur 118 communes) ont respecté les recommandations ministérielles en créant en 2002 un fonds de réserve. Au 31 décembre 2005, 87 communes détenaient encore des avoirs dans leur fonds de réserve avec un solde global cumulé de quelque 131,19 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 six communes possèdent les trois-quarts des réserves cumulées. De plus, parmi ces six communes figurent trois communes, disposant de quelque 60% du solde total des réserves, qui n'ont pas eu recours à un endettement extérieur. Bien que la majorité des communes se soient donc dotées d'un fonds de réserve, la Cour est d'avis que la plupart d'entre elles disposent de réserves modestes comparées à leur endettement.

Il ressort des constatations ci-dessus que les communes doivent, encore plus que par le passé, veiller à un équilibre financier entre investissements extraordinaires, charges ordinaires et recettes communales. Ainsi, les communes doivent s'assurer d'une capacité d'autofinancement solide, éviter le recours inconsidéré à l'emprunt et procéder à une programmation pluriannuelle de leurs budgets.

4.5.4 Conclusions et recommandations

Au vu de ce qui précède, la Cour note que l'endettement des communes connaît une progression soutenue. Dès lors, les administrations locales doivent porter une attention particulière à leurs dépenses afin de s'assurer d'une capacité d'autofinancement solide et de limiter le recours aux emprunts. Pour ce faire, une programmation budgétaire pluriannuelle réaliste tenant compte de l'évolution probable des charges fixes et variables, mais aussi des recettes anticipées, s'avérerait utile.

Par ailleurs, la Cour réitère sa critique que les chiffres fournis en la matière par le ministère de l'Intérieur ne sont pas à jour et difficilement exploitables. Ainsi, des analyses détaillées sur les différentes catégories de dépenses se sont avérées irréalisables au vu de la complexité et du manque de standardisation des fichiers comptables des communes. La Cour

recommande la mise en place d'instruments comptables permettant une interprétation plus adéquate des chiffres provenant des administrations communales. Un calendrier contraignant pour la communication des données budgétaires communales au ministère de l'Intérieur devra être mis en place pour que le Gouvernement soit ainsi habilité à transmettre des chiffres actualisés au Conseil et à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité.

Dans ce contexte, la Cour renvoie aux conclusions du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 », constitué par le Gouvernement pour donner suite à une motion adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre du débat sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2007. Le rapport final dudit groupe de travail conclut que « des déficits au niveau de la qualité et du timing de la présentation des données budgétaires et comptables émanant des administrations locales ont pu être constatés (absence d'un plan comptable appliqué uniformément, comptes difficilement consolidables et programmation budgétaire pluriannuelle au niveau des administrations locales facultative). Afin d'améliorer la qualité des données budgétaires et surtout de raccourcir les délais dans la transmission des données des administrations locales, les mesures suivantes devraient être mises en œuvre auprès de ces administrations : modification du calendrier budgétaire, mise en application d'un plan comptable uniformisé et obligation de procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle ».

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

L'analyse par échantillon annoncée pour 2008 n'est pas une fin en soi ; afin de garantir la mise en place des conclusions du groupe de travail « Budget de l'Etat et SEC 95 », le ministère de l'Intérieur est appelé à présenter un échéancier avec les réformes à mettre en œuvre, tant au niveau communal qu'au sein de sa propre administration.

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

4.6.1 Analyse générale des dépenses

4.6.1.1 Considérations générales

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2008 par rapport au compte provisoire de 2006 et au budget définitif de l'exercice 2007.

Tableau 71 : Evolution du projet de budget 2008 selon la loi sur la comptabilité

Dépenses	2006 Compte provisoire (€)	2007 Budget définitif (€)	2008 Projet de budget (€)	Variation			
				2006/2008		2007/2008	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses courantes	7 090 113 311	7 239 613 064	7 631 327 550	541 214 239	7,63	391 714 486	5,41
Dépenses en capital	1 290 075 651	789 860 164	827 194 689	-462 880 962	-35,88	37 334 525	4,73
Dépenses totales	8 380 188 962	8 029 473 228	8 458 522 239	78 333 277	0,93	429 049 011	5,34

Sources : compte général 2006, projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2008 par rapport au budget définitif de 2007 est de l'ordre de 5,34%. Ainsi, les dépenses courantes devraient progresser de 5,41% et les dépenses en capital de 4,73%.

En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 429 millions d'euros par rapport au budget définitif 2007 et seulement d'environ 78 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2006.

Les dépenses considérées au niveau du budget définitif 2007 tiennent compte de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la fonction publique qui modifie le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 en y ajoutant des dépenses pour un montant total de 17.364.907 euros (loi du 24 octobre 2007 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 5 juillet dans la fonction publique).

Par ailleurs, il faut noter que les dépenses renseignées pour 2006 dans le tableau ci-dessus se basent sur les chiffres du compte général 2006, tout en tenant compte des propositions qui ont été formulées par le Gouvernement au sujet de l'affectation du résultat excédentaire de cet exercice. En effet, le Gouvernement propose d'affecter un montant total de 240 millions d'euros au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux. Sans cette affectation, les dépenses totales de l'exercice 2006 s'élèveraient à 8.140 millions d'euros.

Selon les prévisions budgétaires pour 2008, l'accroissement du total des recettes (+7,6%) sera bien supérieur à la progression du total des dépenses entre 2007 et 2008 (+5,34%) et les dépenses totales dépasseront les recettes totales de 20,5 millions d'euros, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de l'ordre de -0,24%. Ceci constitue une nette amélioration par rapport à l'exercice 2007 où le Gouvernement tablait sur un déficit de -2,16%.

4.6.1.2 Les tendances globales

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

Tableau 72 : Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB

Exercice	Dépenses totales (mio €)	PIB	Dépenses totales par rapport au PIB
1995	3 689	15 110	24,41%
1996	4 002	15 797	25,33%
1997	4 384	16 421	26,70%
1998	4 676	17 415	26,85%
1999	4 855	19 887	24,41%
2000	5 683	22 001	25,83%
2001	5 707	22 572	25,28%
2002	6 200	23 992	25,84%
2003	6 563	25 726	25,51%
2004	6 889	27 439	25,11%
2005	7 324	30 032	24,39%
2006	8 380	33 853	24,75%
2007	8 029	36 917	21,75%
2008	8 459	39 714	21,30%

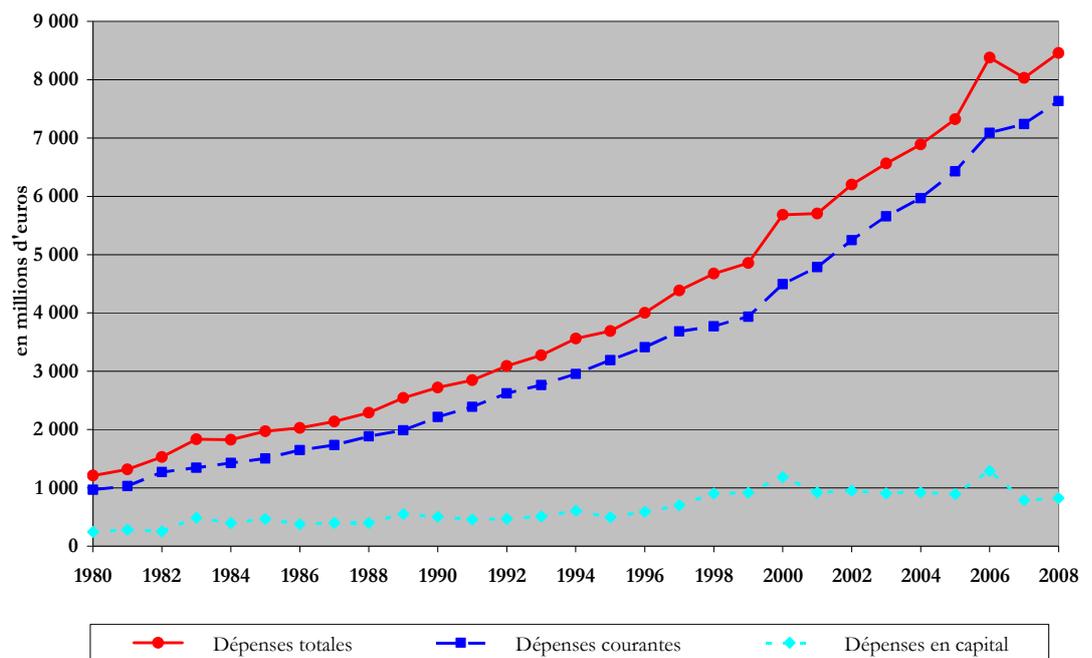
Tableau : Cour des comptes

Sources : 1995-2004 : compte général
2005 et 2006 : compte général provisoire
2007 : budget définitif
2008 : projet de budget

Il se dégage du tableau ci-dessus que depuis 2006, les dépenses ont nettement diminué en relation avec le PIB. En effet, le ratio des dépenses est passé de 25,11% en 2004 à 21,30% pour 2008. Cette diminution s'explique notamment par la forte augmentation du PIB lors des dernières années et par le fait que, depuis les conclusions du Comité de Coordination tripartite en 2006, le Gouvernement a essayé de mener une politique de modération du côté des dépenses.

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

Graphique 73 : Evolution des dépenses courantes et en capital



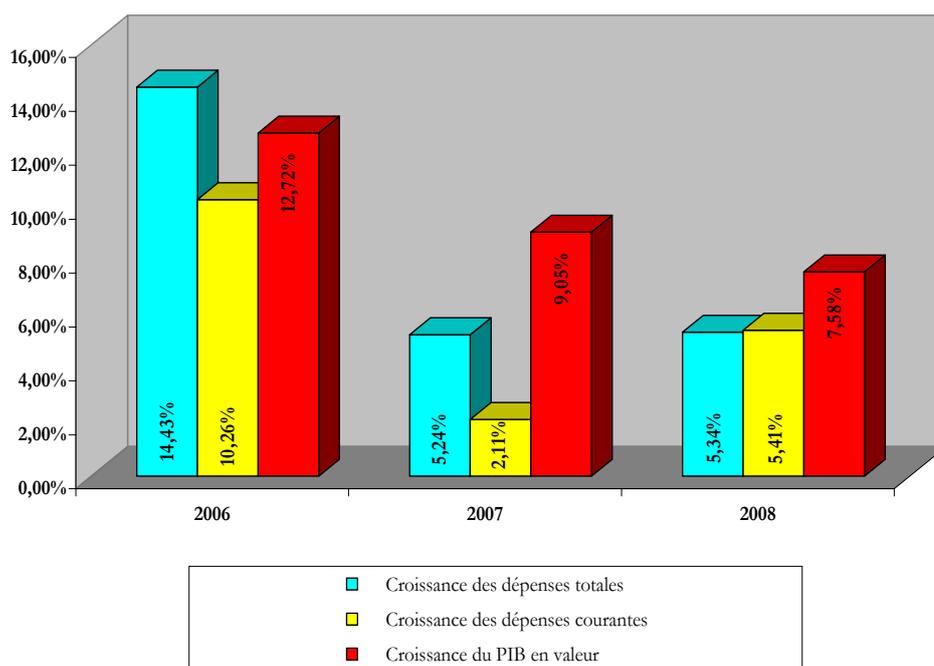
Graphique : Cour des comptes
Sources : 1980-2004 : compte général
2005 et 2006 : compte général provisoire
2007 : budget définitif
2008 : projet de budget

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

dépenses effectives des fonds spéciaux. L'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat (dépenses en capital diminuées des dotations des fonds spéciaux et augmentées des dépenses effectives et réelles des fonds spéciaux) est analysée au chapitre 4.8. Le pic constaté pour 2006 s'explique par l'affectation projetée de 240 millions d'excédent de recettes de cet exercice aux fonds spéciaux.

Dans sa déclaration du 4 août 2004 devant la Chambre des Députés, le Gouvernement a insisté sur le fait qu'il « continuera à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique du moyen terme » (projet de budget 2008, page 22*).

Graphique 74 : Taux de croissance des dépenses totales, des dépenses courantes et du PIB en valeur



Graphique : Cour des comptes

Pour la période concernée par le graphique ci-dessus, les taux de croissance des dépenses sont inférieurs à celui du PIB pour les années 2007 et 2008. Pour 2006, l'affectation du résultat excédentaire influe sur les dépenses totales dont la progression est plus importante que celle du PIB. A noter également que les projections de 2008 prévoient pour les dépenses courantes un taux de croissance légèrement supérieur à celui des dépenses totales, tout en restant en dessous de la prévision du taux de croissance du PIB en valeur.

4.6.2 Les dépenses courantes

4.6.2.1 Présentation des dépenses courantes

Il est projeté que les dépenses courantes vont atteindre la somme de 7,63 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de quelque 392 millions d'euros par rapport à 2007, respectivement de 541 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2006.

Tableau 75 : Regroupement comptable des dépenses courantes 2008

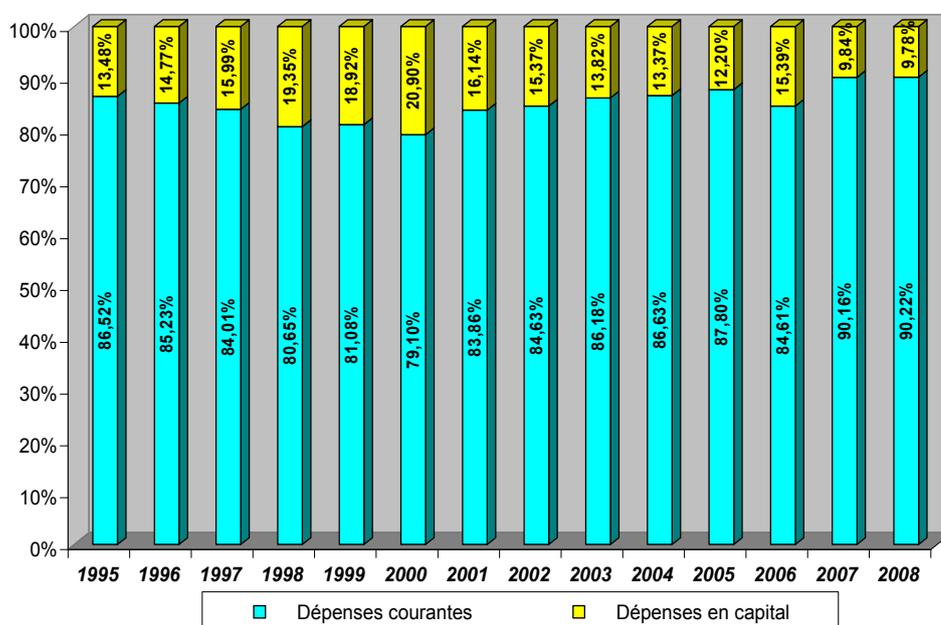
Code	Classes de comptes	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	38 989 082	39 288 288	40 688 449	1 699 367	4,36	1 400 161	3,56
11	Salaires et charges sociales	1 396 728 801	1 498 713 003	1 589 341 697	192 612 896	13,79	90 628 694	6,05
12	Achat de biens non durables et de services	343 359 887	342 308 142	355 341 805	11 981 918	3,49	13 033 663	3,81
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21 742 639	21 454 100	20 708 000	-1 034 639	-4,76	-746 100	-3,48
21	Intérêts de la dette publique	26 840 000	30 178 000	29 000 000	2 160 000	8,05	-1 178 000	-3,90
23	Intérêts imputés en débit	554 632	800 100	600 100	45 468	8,20	-200 000	-25,00
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	6 337 171	7 677 310	8 251 695	1 914 524	30,21	574 385	7,48
31	Subventions d'exploitation	289 642 445	307 827 120	278 409 738	-11 232 707	-3,88	-29 417 382	-9,56
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	172 205 414	182 234 107	184 907 754	12 702 340	7,38	2 673 647	1,47
33	Transferts de revenus aux administrations privées	226 046 564	242 437 048	251 306 044	25 259 480	11,17	8 868 996	3,66
34	Transferts de revenus aux ménages	264 209 442	280 486 507	286 981 126	22 771 684	8,62	6 494 619	2,32
35	Transferts de revenus à l'étranger	81 798 713	95 410 271	128 722 637	46 923 924	57,37	33 312 366	34,91
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	100	100	100	/	0	0,00
37	Impôts directs non ventilés	522 744	500 000	600 000	77 256	14,78	100 000	20,00
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	187 547 369	212 776 820	264 259 061	76 711 692	40,90	51 482 241	24,20
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2 664 319 083	2 706 835 797	2 868 156 445	203 837 362	7,65	161 320 648	5,96

Code	Classes de comptes	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	118 883 184	105 217 522	113 990 300	-4 892 884	-4,12	8 772 778	8,34
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	52 340 189	55 164 131	58 366 165	6 025 976	11,51	3 202 034	5,80
93	Dotations de fonds de réserve	1 200 006 142	1 110 304 698	1 151 696 434	-48 309 708	-4,03	41 391 736	3,73

Source : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11) ainsi que les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 7.631.327.550 euros prévu au projet de budget 2008, ces deux catégories constituent ainsi à elles seules 58,41% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 4.457.498.142 euros.

Graphique 76 : Taux des dépenses courantes et en capital



Graphique : Cour des comptes

Sources : 1995-2004 : compte général

2005 et 2006 : compte général provisoire

2007 : budget définitif

2008 : projet de budget

Suivant le graphique reproduit ci-dessus, le poids des dépenses courantes par rapport au budget de l'Etat est passé pendant la période de 2006 à 2008 de 84,61% à 90,22%, soit une augmentation de 5,61%. Le niveau que les dépenses courantes ont ainsi atteint en 2008 est devenu le plus important depuis 1995.

4.6.2.2 Analyse par code économique

a) Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2008, les transferts sous rubrique s'élèveront à 2.868.156.445 euros en 2008, ce qui constitue une hausse de quelque 161 millions d'euros ou de 5,96% par rapport au budget 2007. Ceci correspond à une augmentation par rapport à la croissance prévue au projet de budget 2007 qui prévoyait une hausse de 3,95% équivalant à quelque 103 millions d'euros pour l'exercice 2007.

A noter que l'augmentation prévue pour 2007 dépasse légèrement celle des dépenses courantes et celle du total des dépenses budgétaires.

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

Ministère	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation				
				2006/2008		2007/2008		
				Montant	%	Montant	%	
7	Justice	0	100	100	/	0	0,00	
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	38 525 579	39 605 000	41 714 000	3 188 421	8,28	2 109 000	5,33
12 et 13	Famille et Intégration	841 454 346	845 777 000	866 478 000	25 023 654	2,97	20 701 000	2,45
14	Santé	278 440	95 106	98 343	-180 097	-64,68	3 237	3,40
17 et 18	Sécurité sociale	1 775 155 435	1 811 479 884	1 950 179 002	175 023 567	9,86	138 699 118	7,66
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	8 905 283	9 878 707	9 687 000	781 717	8,78	-191 707	-1,94
Total		2 664 319 083	2 706 835 797	2 868 156 445	203 837 362	7,65	161 320 648	5,96

Source : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Des 2.868.156.445 euros prévus en 2007, la quasi-totalité, c'est-à-dire 2.816.657.002 euros (98,2%) relève du ministère de la Sécurité sociale (1.950.179.002 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (866.478.000 euros).

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

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

Tableau 78 : Participation de l'Etat dans les cotisations et les prestations

Article budgétaire	Libellé de l'article budgétaire	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget
12. Ministère de la Famille et de l'Intégration				
12.0 Famille				
42.000	Prise en charge par l'Etat des indemnités du congé pour raisons familiales.	2 729 555	3 000 000	3 000 000
12.4 Fonds national de solidarité				
42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés.	74 736 538	73 441 000	73 950 000
12.5 Caisse nationale des prestations familiales				
42.000	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales: contribution de l'Etat.	207 211 392	220 203 000	240 780 000
42.001	Prise en charge par l'Etat des allocations de naissance: allocations prénatales; allocations de naissance proprement dites et allocations postnatales.	8 935 346	9 048 000	9 012 000
42.002	Prise en charge par l'Etat des allocations de maternité.	4 505 741	4 916 000	4 470 000
42.004	Prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire.	35 829 658	37 035 000	38 143 000
42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation.	75 474 165	73 912 000	71 302 000
42.006	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises.	156 510 064	164 653 000	181 664 000
42.007	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.	228 183 246	210 862 000	189 566 000

Article budgétaire	Libellé de l'article budgétaire	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget
42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental.	42 254 994	42 832 000	48 876 000
42.011	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.	5 083 647	5 875 000	5 715 000
17. et 18. Ministère de la Sécurité sociale				
17.5 Assurance maladie – maternité – dépendance – Union des caisses de maladie				
34.010	Prise en charge par l'Etat des cotisations des assurés visés à l'article 1er, alinéas 13 et 15 du C.A.S., des élèves et étudiants âgés de moins de 30 ans (article 1er, alinéa 14 du C.A.S.) ou de certaines catégories d'assurés volontaires (C.A.S., article 32).	408 371	452 805	452 595
42.000	Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en espèces.	83 379 889	88 000 000	93 321 190
42.001	Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en nature.	33 587 094	31 500 000	34 061 737
42.002	Participation aux frais de fonctionnement de l'assurance maladie-maternité au titre des prestations de maternité et des prestations au titre du congé pour raisons familiales.	3 157 000	3 968 679	3 844 395
42.003	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en nature.	509 670 203	540 000 000	580 900 000
42.005	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces - C.A.S., article 29, alinéa 1c.	16 753 829	17 616 577	18 848 490
42.006	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie: cotisations pour prestations en espèces - C.A.S., article 29, alinéa 1b.	1 506 263	1 613 204	1 782 763
42.007	Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance.	149 705 000	140 000 000	140 000 000
18.0 Assurance pension contributive				
42.000	Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations.	921 388 787	975 000 000	1 063 066 127
42.001	Participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension: cotisations dues au titre du congé parental.	8 183 566	8 564 824	8 862 027
42.002	Participation de l'Etat aux frais de prestations: prise en charge des majorations proportionnelles résultant des périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales.	6 465 222	0	0
42.003	Participation de l'Etat aux frais de prestations : suppléments de pension à allouer aux personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant en cas d'invalidité ou de décès précoces (loi du 26.3.1974).	21 941 013	0	0
19. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural				
19.1 Mesures économiques et sociales spéciales				
42.000	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de maladie agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 39 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	2 207 336	2 292 134	2 237 000

Article budgétaire	Libellé de l'article budgétaire	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget
42.001	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de pension agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 40 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3 543 072	3 786 573	3 612 500
42.002	Majoration des rentes-accidents agricoles servies aux grands blessés et revalorisation des rentes-accidents agricoles. (Article 41 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3 154 875	3 800 000	3 837 500

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

Les dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration concernent essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever en 2008 à 612.010.000 euros contre 595.718.000 euros suivant le budget voté 2007.

Il s'agit d'une augmentation de 2,73% qui est entre autres imputable à une hausse de la contribution directe de l'Etat au financement des allocations familiales, passant de quelque 220 millions d'euros en 2007 à presque 241 millions d'euros en 2007.

La prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales devrait grever le budget des dépenses d'environ 190 millions d'euros en 2008 contre quelque 211 millions d'euros en 2007.

Les dépenses au code économique 42 du ministère de la Sécurité sociale affichent une hausse de l'ordre de 7,66% ou de 139 millions d'euros par rapport au budget voté pour 2007. Y sont incluses l'augmentation des dépenses maladie, maternité ainsi que celle des dépenses de l'assurance pension qui se chiffre déjà à elle seule à 88 millions d'euros.

Le poste de l'assurance pension s'élève à 1.063 millions d'euros selon le projet de budget 2008 (et à 1.076 millions selon l'Inspection générale de la Sécurité sociale) contre 975 millions d'euros selon le budget voté 2007, ce qui équivaut à une augmentation de 88 millions d'euros ou de 9,03% sur une année (à comparer à l'augmentation de 8,21% prévue entre 2006 et 2007).

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie (cotisations pour prestations en nature et en espèces), elle serait de 601.531.253 euros en 2008 contre 559.229.781 euros en 2007, soit une hausse de près de 42 millions d'euros ou de 7,56% sur une année. Par rapport au compte général de 2006 (527.930.295 euros), la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie devrait augmenter en 2008 de quelque 74 millions d'euros ou de 13,94%.

Dans ce contexte, il a été annoncé lors de la réunion de l'assemblée générale de l'Union des Caisses de maladie du 14 novembre 2007 que la situation financière de ces dernières afficherait un

excédent de l'ordre de quelque 13,7 millions d'euros. A noter qu'il s'agit d'un équilibre qui a pu être assuré en grande partie par une conjoncture économique favorable et la création subséquente d'emplois supplémentaires.

b) Les salaires et charges sociales

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

Le projet de loi pour l'exercice 2008 prévoit des crédits à hauteur de 1.589,3 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 6,05% par rapport à l'exercice 2006. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 79 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	32 599 072	35 297 928	35 802 892	3 203 820	9,83	504 964	1,43
1	Affaires étrangères et Immigration	67 314 301	71 054 037	74 681 245	7 366 944	10,94	3 627 208	5,10
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	20 361 954	21 349 165	22 419 781	2 057 827	10,11	1 070 616	5,01
4	Finances	96 992 292	102 733 853	104 893 108	7 900 816	8,15	2 159 255	2,10
5	Finances : Trésor et Budget	12 227 411	12 799 835	13 482 923	1 255 512	10,27	683 088	5,34
7	Justice	186 269 316	196 620 766	204 641 162	18 371 846	9,86	8 020 396	4,08
8	Fonction publique et Réforme administrative	123 962 826	155 988 786	167 021 424	43 058 598	34,74	11 032 638	7,07
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	21 170 513	22 130 561	23 205 415	2 034 902	9,61	1 074 854	4,86
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	620 724 431	654 080 044	707 143 772	86 419 341	13,92	53 063 728	8,11
12 et 13	Famille et Intégration	21 524 130	22 332 282	23 691 489	2 167 359	10,07	1 359 207	6,09
14	Santé	22 907 652	24 601 481	25 323 392	2 415 740	10,55	721 911	2,93
15	Environnement	28 227 049	29 686 490	30 401 814	2 174 765	7,70	715 324	2,41
16	Travail et Emploi	13 188 821	14 602 917	15 701 746	2 512 925	19,05	1 098 829	7,52
17 et 18	Sécurité sociale	9 806 396	10 347 009	10 609 461	803 065	8,19	262 452	2,54

	Ministère	2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	17 386 220	18 130 199	19 114 798	1 728 578	9,94	984 599	5,43
20	Economie et Commerce extérieur	11 139 042	11 535 364	12 104 134	965 092	8,66	568 770	4,93
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2 635 290	2 591 838	2 737 596	102 306	3,88	145 758	5,62
22	Travaux publics	73 443 377	77 304 752	78 847 448	5 404 071	7,36	1 542 696	2,00
23	Transports	14 845 440	15 522 696	17 514 797	2 669 357	17,98	1 992 101	12,83
24	Egalité des Chances	3 268	3 000	3 300	32	0,98	300	10,00
Total		1 396 728 801	1 498 713 003	1 589 341 697	192 612 896	13,79	90 628 694	6,05

Source : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Dans le cadre du projet de budget 2008, le Gouvernement précise qu'à la suite des décisions du Comité de Coordination tripartite « la progression des salaires en 2006 a été freinée, en principe, à raison de 0,8 point de % par la loi du 27 juin 2006, adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires. En effet, la cote d'échéance a été dépassée en juillet 2006, ce qui aurait dû déclencher une adaptation des salaires en août 2006 si la législation n'avait pas été modifiée. Comme l'adaptation des salaires a été retardée de quatre mois, jusqu'à décembre 2006, la progression des salaires a été plus modérée tout en restant élevée (3,8% au lieu de 4,6%) ».

Une première série de mesures du Comité a trouvé l'accord de la Chambre des Députés par le biais de la loi du 27 juin 2006. Cette loi a entre autres comme finalité l'aménagement de l'indexation des traitements, salaires, pensions, rentes et autres indemnités. Au niveau du commentaire des articles, il est précisé qu'« afin de limiter les effets de l'inflation élevée, le Gouvernement propose à la Chambre des Députés, conformément à son accord avec les partenaires sociaux, de fixer l'application des tranches indiciaires pour la période 2006-2009 à respectivement décembre 2006, janvier 2008 et 2009.» (doc. parl. 5580, page 12).

A noter que les mesures de modulation de l'échelle mobile des salaires, décidées par le Comité de Coordination tripartite, s'appliqueront sur un axe de temps limité (2006 à 2009).

A souligner également que le tableau ci-dessus tient compte des dépenses résultant de la loi relative à l'accord salarial du 5 juillet 2007. Alors que l'ancien accord salarial du 31 mai 2005 s'appliquait aux années 2005 et 2006, le nouvel accord salarial, qui concerne l'ensemble du personnel de l'Etat et des secteurs assimilés, couvre la période de 2007 à 2009. Ainsi il a été convenu entre parties d'accorder aux agents de l'Etat :

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

Le coût total des mesures ainsi retenues dans l'accord salarial se chiffre à 67.647.948 millions d'euros pour les années 2007, 2008 et 2009 (fiche financière du projet de loi 5775 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 5 juillet 2007 dans la Fonction publique).

4.6.3 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2008 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2006 et au budget définitif de 2007.

Tableau 80 : Regroupement comptable des dépenses en capital 2008

Classes de comptes		2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	0	157.720	0	0	/	-157.720	-100,00
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	0	714.400	840.000	840.000	/	125.600	17,58
51	Transferts de capitaux aux entreprises	49.786.385	79.903.448	71.011.588	21.225.203	42,63	-8.891.860	-11,13
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	4.298.500	10.221.469	10.905.325	6.606.825	153,70	683.856	6,69
53	Transferts de capitaux aux ménages	34.802.636	34.380.244	33.930.244	-872.392	-2,51	-450.000	-1,31
54	Transfert de capitaux à l'étranger	7.868.865	9.860.624	13.125.124	5.256.259	66,80	3.264.500	33,11
61	Transferts en capital à l'administration centrale	500.000	0	0	-500.000	-100,00	0	/

Classes de comptes		2006 Compte provisoire	2007 Budget définitif	2008 Projet de budget	Variation			
					2006/2008		2007/2008	
					Montant	%	Montant	%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.275.717	1.115.521	1.115.521	-160.196	-12,56	0	0,00
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	33.480.949	39.087.468	49.948.870	16.467.921	49,19	10.861.402	27,79
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	3.823.269	5.130.000	3.715.788	-107.481	-2,81	-1.414.212	-27,57
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	51.861.534	16.563.000	13.785.200	-38.076.334	-73,42	-2.777.800	-16,77
72	Construction de bâtiments	61.467.993	8.289.238	8.560.000	-52.907.993	-86,07	270.762	3,27
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	82.239.958	95.735.300	96.683.240	14.443.282	17,56	947.940	0,99
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	56.624.387	65.369.232	66.712.589	10.088.202	17,82	1.343.357	2,06
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	120.000.000	41.800	6.110.500	-113.889.500	-94,91	6.068.700	14518,42
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	14.999.997	13.500.500	10.000.500	-4.999.497	-33,33	-3.500.000	-25,92
91	Remboursement de la dette publique	115.000.000	5.000.000	100.000	-114.900.000	-99,91	-4.900.000	-98,00
93	Dotations de fonds de réserve	650.035.293	404.740.200	440.600.200	-209.435.093	-32,22	35.860.000	8,86
	Total	1.288.115.483	789.860.164	827.194.689	-460.920.794	-35,78	37.334.525	4,73

Source chiffres : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 827 millions d'euros, soit une légère hausse de 37,3 millions d'euros (4,73%) par rapport au budget définitif de 2007.

Comparées à 2006, les dépenses en capital prévues au projet de budget de l'Etat pour 2008 accusent néanmoins une baisse importante de -460,92 millions d'euros (-35,78%). A la base de cette diminution se trouvent des régressions importantes au niveau des comptes des classes 81, 91 et 93.

Ainsi, les crédits de l'article 34.0.81.040 libellé « Société nationale de crédit et d'investissement : majoration de la dotation; dotation spéciale pour l'octroi de prêts d'Etat à Etat » se

chiffraient en 2006 à 120 millions d'euros contre 100 euros en 2008 et les crédits de l'article 36.0.91.005 relatifs à l'alimentation du fonds de la dette publique (amortissements) s'élevaient en 2006 à 115 millions d'euros contre 100.000 euros en 2008. Finalement, une diminution substantielle de l'ordre de 210 millions d'euros est à noter au niveau des dotations aux fonds de réserve (classe de comptes 93). La Cour tient à souligner que le niveau élevé de ces crédits dans le compte général provisoire de 2006 résulte des dépassements de crédits suite à l'affectation des excédents de recettes réalisées au cours de cet exercice budgétaire.

En 2008, la part des dépenses en capital devrait se situer à 9,78% par rapport aux dépenses totales. A noter qu'une des causes principales de la diminution des dépenses en capital réside dans l'affaiblissement de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux entre 2001 et 2008.

5. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat

5.1 La situation financière des fonds spéciaux

5.1.1 Considérations générales

Les tableaux synthétiques ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2006 à 2008.

Pour l'exercice 2006, les recettes dépassent les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes de l'exercice 2006. Pour 2007 et 2008, il est cependant prévu que les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que l'excédent de dépenses de quelque 0,85 milliards d'euros prévu pour les années 2007 à 2008 ramène les avoirs financiers des fonds spéciaux de 1,72 milliards d'euros en début d'année 2007 à 0,88 milliards d'euros en fin d'exercice 2008.

Toutefois, il y a lieu de rappeler que cette situation pourrait changer si les excédents de recettes tels que projetés par la Cour pour 2007 étaient affectés aux fonds spéciaux.

Tableau 81 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2006-2008
Situation effective 2006

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds de la coopération au développement	2.536.662	140.787.020	143.047.160	131.969.895	13.613.927
Fonds d'équipement militaire	17.998.141	53.000.000	53.000.000	6.033.371	64.964.770
Fonds pour les monuments historiques	1.252.494	35.000.000	35.000.000	14.060.830	22.191.664
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	150.049.072	155.340.000	155.340.000	209.744.054	95.645.018
Fonds de pension	1.108.875	289.704.336	394.956.119	396.022.912	42.082
Fonds communal de dotation financière	0	371.971.636	553.003.581	553.003.581	0
Fonds de la pêche	385.927	65.300	65.300	67.917	383.310
Fonds cynégétique	553.724	32.759	32.759	0	586.483
Fonds pour la gestion de l'eau	90.203.810	65.000.000	65.000.000	42.142.595	113.061.215
Fonds des eaux frontalières	1.347.103	40.620	40.620	116.558	1.271.165
Fonds d'équipement sportif national	25.401.808	19.500.000	19.500.000	25.001.243	19.900.565

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	145.002.361	80.500.000	85.627.306	87.492.628	143.137.039
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	396.574	25.000	31.175	12.757	414.993
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	61.874.881	6.500.000	6.500.000	14.462.019	53.912.861
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	200.877.050	38.732.293	38.732.293	77.414.321	162.195.022
Fonds de la chasse	0	316.078	316.078	316.077	2
Fonds pour la protection de l'environnement	51.886.884	27.000.000	27.000.000	14.762.394	64.124.490
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	2.965.353	60.000.000	60.000.000	986.668	61.978.685
Fonds pour l'emploi	4.652.747	299.892.655	488.846.355	363.344.717	130.154.385
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	17.917.941	27.000.000	30.149.222	33.118.912	14.948.251
Fonds d'investissements publics administratifs	106.992.844	78.000.000	78.008.945	65.187.142	119.814.647
Fonds d'investissements publics scolaires	226.310.955	50.000.000	50.000.000	65.878.580	210.432.376
Fonds des routes	1.064.185	10.000.000	210.754.303	138.009.885	73.808.602
Fonds du rail	45.464.381	156.000.000	589.987.095	416.196.157	219.255.319
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	28.035.151	25.000.000	25.000.000	17.080.464	35.954.687
Fonds pour la loi de garantie	107.450.684	7.000.000	13.266.146	42.759.445	77.957.384
Fonds pour la promotion touristique	1.072.372	7.300.000	7.300.000	7.090.495	1.281.878
Fonds pour la réforme communale	261.973	478.000	478.000	510.000	229.973
Fonds social culturel	3.856	620.000	621.292	621.177	3.972
Total	1.314.783.282	2.004.805.697	3.131.603.749	2.723.406.792	1.722.980.239
Différence entre recettes et dépenses :			408.196.957		

Source chiffres : compte général provisoire 2006 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 82 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2006-2008
Situation projetée 2007

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds de la coopération au développement	13.613.927	145.123.000	145.123.000	172.684.913	-13.947.986
Fonds d'équipement militaire	64.964.770	33.000.000	33.000.000	14.684.559	83.280.211
Fonds pour les monuments historiques	22.191.664	10.000.000	10.000.000	24.890.500	7.301.164

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de la dette publique	95.645.018	48.678.000	48.678.000	142.465.802	1.857.216
Fonds de pension	42.082	309.135.000	419.828.918	419.871.000	0
Fonds communal de dotation financière	0	400.473.300	584.502.000	584.502.000	0
Fonds de la pêche	383.310	71.060	71.060	139.000	315.370
Fonds cynégétique	586.483	32.028	32.028	0	618.511
Fonds pour la gestion de l'eau	113.061.215	15.000.000	15.000.000	50.000.000	78.061.215
Fonds des eaux frontalières	1.271.165	59.723	59.723	129.000	1.201.888
Fonds d'équipement sportif national	19.900.565	19.500.000	19.500.000	32.767.000	6.633.565
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	143.137.039	60.500.000	60.500.000	100.000.000	103.637.039
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	414.993	100	5.100	35.000	385.093
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	53.912.861	6.500.000	6.500.000	15.575.575	44.837.286
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	162.195.022	33.000.000	33.000.000	61.150.000	134.045.022
Fonds de la chasse	2	308.487	308.487	308.000	489
Fonds pour la protection de l'environnement	64.124.490	7.000.000	7.000.000	33.808.253	37.316.237
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	61.978.685	10.000.000	75.500.000	66.850.491	70.628.194
Fonds pour l'emploi	130.154.385	160.700.100	350.670.000	386.647.600	94.176.785
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	14.948.251	27.000.000	33.102.666	31.017.835	17.033.082
Fonds d'investissements publics administratifs	119.814.647	46.000.000	46.000.000	64.311.636	101.503.011
Fonds d'investissements publics scolaires	210.432.376	42.000.000	42.000.000	66.091.307	186.341.069
Fonds des routes	73.808.602	10.000.000	110.000.000	101.421.000	82.387.602
Fonds du rail	219.255.319	102.452.000	279.893.688	316.951.436	182.197.571
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.954.687	5.000.000	5.000.000	22.260.297	18.694.390
Fonds pour la loi de garantie	77.957.384	7.000.000	13.534.888	57.208.233	34.284.039
Fonds pour la promotion touristique	1.281.878	7.450.000	7.450.000	7.515.600	1.216.278
Fonds pour la réforme communale	229.973	250.000	250.000	478.000	1.973
Fonds social culturel	3.972	540.000	540.000	0	543.972
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	0	55.000.000	55.000.000	41.339.000	13.661.000
Total	1.722.980.239	1.561.772.898	2.402.049.658	2.815.103.037	1.309.926.860

Différence entre recettes et dépenses :

-413.053.379

Source chiffres : projet de budget 2008, projet de loi 5789 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 83 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2006-2008
Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds de la coopération au développement	-13.947.986	156.483.478	156.483.478	174.596.632	-32.061.140
Fonds d'équipement militaire	83.280.211	34.650.000	34.650.000	52.120.000	65.810.211
Fonds pour les monuments historiques	7.301.164	10.000.000	10.000.000	11.407.500	5.893.664
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	1.857.216	39.100.000	39.100.000	37.355.673	3.601.543
Fonds de pension	0	343.500.000	466.546.000	466.546.000	0
Fonds communal de dotation financière	0	378.386.500	588.517.500	588.517.500	0
Fonds de la pêche	315.370	63.925	63.925	145.000	234.295
Fonds cynégétique	618.511	32.079	32.079	0	650.590
Fonds pour la gestion de l'eau	78.061.215	15.000.000	15.000.000	70.000.000	23.061.215
Fonds des eaux frontalières	1.201.888	71.768	71.768	221.500	1.052.156
Fonds d'équipement sportif national	6.633.565	19.000.000	19.000.000	22.045.242	3.588.323
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	103.637.039	63.500.000	63.500.000	100.000.000	67.137.039
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	385.093	100	5.100	35.000	355.193
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	44.837.286	6.825.000	6.825.000	19.113.500	32.548.786
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	134.045.022	33.500.000	33.500.000	62.762.484	104.782.538
Fonds de la chasse	489	308.284	308.284	308.500	273
Fonds pour la protection de l'environnement	37.316.237	7.500.000	7.500.000	22.122.527	22.693.710
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	70.628.194	10.500.000	102.500.000	90.000.000	83.128.194
Fonds pour l'emploi	94.176.785	170.400.100	360.657.000	405.708.000	49.125.785
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	17.033.082	52.000.000	65.661.411	73.839.121	8.855.372
Fonds d'investissements publics administratifs	101.503.011	48.300.000	48.300.000	87.593.717	62.209.294
Fonds d'investissements publics scolaires	186.341.069	44.100.000	44.100.000	75.173.439	155.267.630
Fonds des routes	82.387.602	10.500.000	110.500.000	129.861.000	63.026.602
Fonds du rail	182.197.571	110.500.000	277.165.718	373.092.996	86.270.293
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	18.694.390	3.500.000	3.500.000	3.250.000	18.944.390
Fonds pour la loi de garantie	34.284.039	7.350.000	14.048.260	45.239.199	3.093.100
Fonds pour la promotion touristique	1.216.278	7.500.000	7.500.000	7.301.150	1.415.128

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour la réforme communale	1.973	800.000	800.000	800.000	1.973
Fonds social culturel	543.972	550.000	550.000	0	1.093.972
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	13.661.000	55.025.000	55.025.000	45.577.800	23.108.200
Total	1.309.926.860	1.628.946.334	2.531.410.623	2.964.733.480	876.604.003
Différence entre recettes et dépenses :			-433.322.857		

Source chiffres : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

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

- L'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006 (240 millions d'euros) est comprise dans les tableaux de la Cour tant au niveau des alimentations budgétaires que des recettes des fonds spéciaux. En effet, le projet de loi 5789 propose une alimentation supplémentaire des fonds spéciaux suivants :
 - Fonds du rail : + 50 millions d'euros ;
 - Fonds pour l'emploi : + 50 millions d'euros ;
 - Fonds pour la gestion de l'eau : + 50 millions d'euros ;
 - Fonds de financement des mécanismes de Kyoto : + 50 millions d'euros ;
 - Fonds pour la protection de l'environnement : + 20 millions d'euros ;
 - Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales : + 20 millions d'euros.
- les dotations supplémentaires pour l'exercice 2007, renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat à l'annexe I du projet de budget 2008, n'ont pas été reprises dans les tableaux de la Cour étant donné qu'il s'agit à l'heure actuelle de simples projections. Les prévisions d'alimentations supplémentaires sont les suivantes :
 - Fonds de la coopération au développement : + 32,3 millions d'euros ;
 - Fonds de la dette publique : + 50 millions d'euros ;
 - Fonds du rail : + 50 millions d'euros.
- Concernant les emprunts, il y a lieu de relever que :
 - la loi du 18 décembre 2006 a prévu un emprunt exceptionnel de 132 millions dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire appartenant à « Arcelor » respectivement aux « CFL ». Bien qu'émis en mai 2007, cet emprunt se trouve déjà inclus au niveau des

recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2006, le montant de 132 millions d'euros ayant été transféré au Fonds du rail par le biais d'une avance de trésorerie en 2006 ;

- au cours du mois de février 2006, des emprunts pour un montant global de 400 millions d'euros ont été émis pour le financement des investissements programmés par le biais de deux fonds spéciaux. Ces emprunts, autorisés par les lois budgétaires de 2005 et 2006, ont été répartis à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail ;
- en 2007, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. Même si actuellement aucun de ces emprunts n'a été émis, ils font toutefois partie des projections concernant les recettes des fonds spéciaux pour 2007 ;
- en 2008, un emprunt est envisagé pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont prévus pour le Fonds des routes et 100 millions d'euros pour le Fonds du rail (article 47 du projet de loi budgétaire de l'exercice 2008 : autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme).

5.1.2 Les alimentations budgétaires des fonds spéciaux

Pour la période de 2002 à 2008, l'alimentation budgétaire annuelle des fonds spéciaux se situe entre 1,45 et 1,63 milliards d'euros.

L'exercice 2006 fait cependant exception, car un montant supplémentaire de 588 millions d'euros provenant d'excédents de recettes a été affecté aux fonds spéciaux de l'Etat.

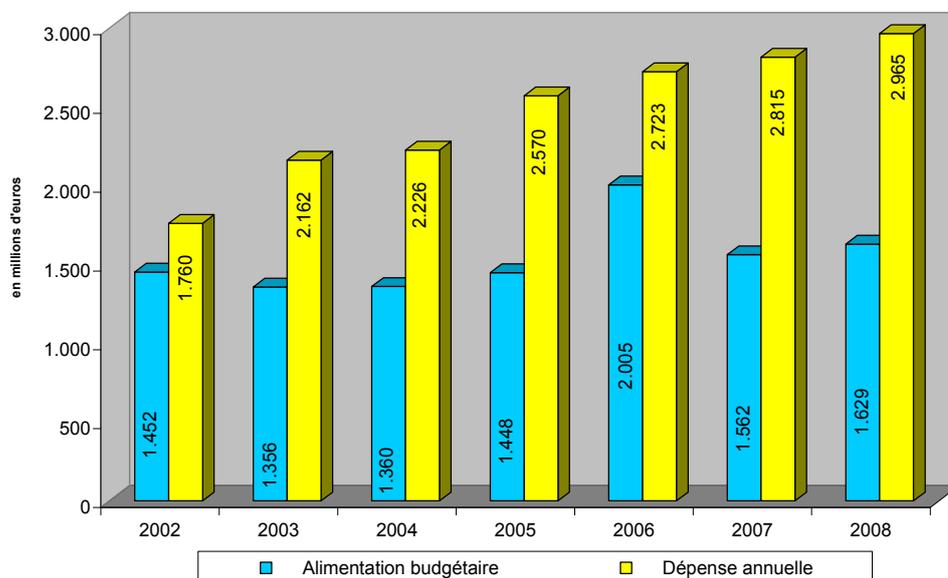
Ainsi, au cours de l'exercice 2006, des alimentations supplémentaires résultant de dépassements de crédits d'alimentation de fonds spéciaux ont été effectuées pour un montant total de 348 millions d'euros, dont les plus importantes sont les suivantes :

- Fonds de la dette publique : 113,40 millions d'euros ;
- Fonds pour l'emploi : 97,79 millions d'euros ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : 40,00 millions d'euros.

De plus, le projet de loi 5789 propose des alimentations supplémentaires à hauteur de 240 millions euros résultant de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006.

Le graphique suivant met en parallèle l'évolution de l'alimentation budgétaire (dotation normale et supplémentaire) et celle des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours des exercices 2002 à 2008.

Graphique 84: Evolution de l'alimentation budgétaire et des dépenses des fonds spéciaux



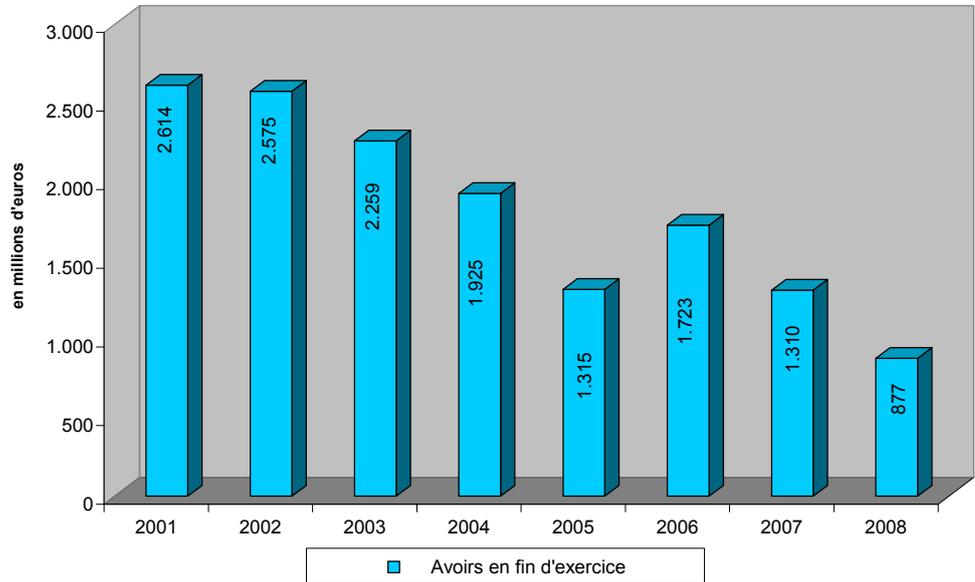
Graphique : Cour des comptes

L'alimentation budgétaire totale prévue au projet de budget 2008 se chiffre à 1.629 millions d'euros, ce qui équivaut à une croissance de quelque 67 millions d'euros (4,30%) par rapport au budget voté 2007. Les augmentations les plus importantes concernent les fonds spéciaux suivants :

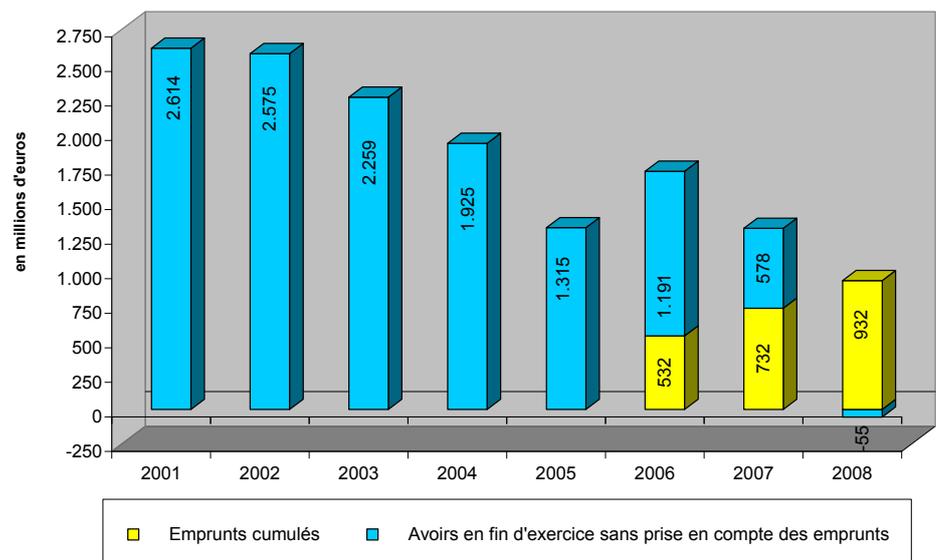
- Fonds de pension : + 34,4 millions d'euros ;
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture : + 25,0 millions d'euros ;
- Fonds de la coopération au développement : + 11,4 millions d'euros ;
- Fonds pour l'emploi : + 9,7 millions d'euros.

5.1.3 Les avoirs des fonds spéciaux

Entre 2002 et 2005, la Cour constate que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de manière substantielle. Toutefois, la tendance a pu être renversée en 2006 par l'affectation des excédents de recettes. Selon le projet de budget 2008, l'affaïssement des avoirs devrait se poursuivre en 2007 et 2008.

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 que le total des avoirs s'est chiffré au 31 décembre 2001 à 2.614 millions d'euros pour baisser, d'après les prévisions actuelles, à 877 millions d'euros au 31 décembre 2008. En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau d'avoirs de 578 millions d'euros à la fin de l'exercice 2007. Pour l'exercice 2008, les fonds étatiques affichent un solde négatif de 55 millions d'euros.

Force est de conclure que la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat reste précaire. A la cadence actuelle, les moyens financiers des fonds spéciaux seront épuisés au plus tard pour l'exercice budgétaire 2009 si les excédents de recettes tels que prévus par la Cour pour l'exercice 2007 ne sont pas affectés aux fonds spéciaux.

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

5.2 Le fonds de financement des mécanismes de Kyoto

Le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité de Kyoto et des mesures nationales afférentes qui sont mises en œuvre en vue de la réduction des émissions à effet de serre.

Les dépenses de ce Fonds augmentent de façon sensible en passant de 0,99 millions d'euros en 2006 à 66,85 millions en 2007. Cette tendance à l'accroissement des dépenses en la matière va se poursuivre dans les prochaines années. Dès lors, il est utile de cerner l'impact financier découlant des obligations du Protocole de Kyoto.

Dans le cadre de ses engagements internationaux, le Gouvernement luxembourgeois s'est fixé comme objectif de réduire de -28% les émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à l'année de référence 1990 pour la phase de 2008 à 2012.

Le tableau suivant montre l'évolution des émissions entre 1990 et 2004 ainsi que les différents objectifs nationaux arrêtés dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Tableau 87 : Evolution des émissions et objectifs de réduction nationaux



United Nations Framework Convention on Climate Change

Changes in GHG emissions from 1990 to 2004 for Annex I Parties

Party	Total GHG emissions without LULUCF (Tg / million tonnes CO ₂ equivalent)			Changes in emissions (%)		Emission reduction target under the Kyoto Protocol ^{a, b} (%)
	1990	2000	2004	1990–2004	2000–2004	
Australia	423.1	504.2	529.2	25.1	5.0	– ^c
Austria	78.9	81.3	91.3	15.7	12.4	–8 (–13)
Belarus	127.4	69.8	74.4	–41.6	6.6	no target yet
Belgium	145.8	147.4	147.9	1.4	0.3	–8 (–7.5)
Bulgaria	132.3	64.3	67.5	–49.0	5.1	–8
Canada	598.9	725.0	758.1	26.6	4.6	–6
Croatia	31.1	25.3	29.4	–5.4	16.5	– ^c
Czech Republic	196.2	149.2	147.1	–25.0	–1.4	–8
Denmark	70.4	69.6	69.6	–1.1	0.1	–8 (–21)
Estonia	43.5	19.7	21.3	–51.0	8.4	–8
European Community	4252.5	4129.3	4228.0	–0.6	2.4	–8
Finland	71.1	70.0	81.4	14.5	16.4	–8 (0)
France	567.1	561.4	562.6	–0.8	0.2	–8 (0)
Germany	1226.3	1022.8	1015.3	–17.2	–0.7	–8 (–21)
Greece	108.7	131.8	137.6	26.6	4.5	–8 (+25)
Hungary	123.1	81.9	83.9	–31.8	2.5	–6
Iceland	3.28	3.54	3.11	–5.0	–12.2	+10
Ireland	55.6	68.7	68.5	23.1	–0.4	–8 (+13)
Italy	519.6	554.6	582.5	12.1	5.0	–8 (–6.5)
Japan	1272.1	1345.5	1355.2	6.5	0.7	–6
Latvia	25.9	9.9	10.7	–58.5	8.2	–8
Liechtenstein	0.229	0.256	0.271	18.5	6.0	–8
Lithuania	50.9	20.8	20.2	–60.4	–3.1	–8
Luxembourg	12.7	9.7	12.7	0.3	31.3	–8 (–28)
Monaco	0.108	0.117	0.104	–3.1	–11.0	–8
Netherlands	213.0	214.4	218.1	2.4	1.7	–8 (–6)
New Zealand	61.9	70.3	75.1	21.3	6.8	0
Norway	49.8	53.5	54.9	10.3	2.7	+1
Poland	564.4	386.2	388.1	–31.2	0.5	–6
Portugal	60.0	82.2	84.5	41.0	2.9	–8 (+27)
Romania	262.3	131.8	154.6	–41.0	17.3	–8
Russian Federation	2974.9	1944.8	2024.2	–32.0	4.1	0
Slovakia	73.4	49.4	51.0	–30.4	3.3	–8
Slovenia	20.2	18.8	20.1	–0.8	6.6	–8
Spain	287.2	384.2	427.9	49.0	11.4	–8 (+15)
Sweden	72.4	68.4	69.9	–3.5	2.1	–8 (+4)
Switzerland	52.8	51.7	53.0	0.4	2.6	–8
Turkey	170.2	278.9	293.8	72.6	5.3	– ^c
Ukraine	925.4	395.1	413.4	–55.3	4.6	0
United Kingdom	776.1	672.2	665.3	–14.3	–1.0	–8 (–12.5)
United States	6103.3	6975.9	7067.6	15.8	1.3	– ^c
Annex I EIT Parties	5551.0	3366.9	3506.0	–36.8	4.1	–
Annex I non-EIT Parties	13000.5	14147.7	14425.6	11.0	2.0	–
All Annex I Parties to the Convention	18551.5	17514.6	17931.6	–3.3	2.4	–
Annex I Kyoto Protocol Parties	11823.8	9730.3	10011.5	–15.3	2.9	–5

^a The national reduction targets as per the "burden-sharing" agreement of the European Community are shown in parentheses.

^b The national reduction targets relate to the first commitment period under the Kyoto Protocol, which is from 2008 to 2012.

^c A Party to the Climate Change Convention but not a Party to the Kyoto Protocol.

Note: base year data (under the Climate Change Convention) are used here instead of 1990 data (as per COP decisions 9/CP.2 and 11/CP.4) for Bulgaria (1988), Hungary (average of 1985–1987), Poland (1988), Romania (1989) and Slovenia (1986).

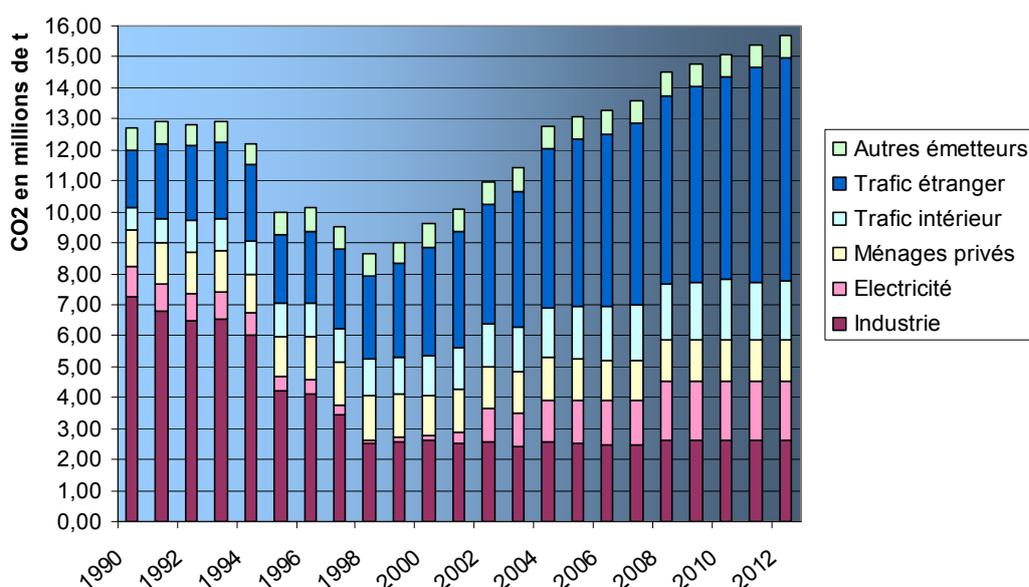
Source: UNFCCC, Changes in GHG emissions from 1990 to 2004 for Annex I Parties, www.unfccc.int

De ce tableau se dégagent les deux tendances majeures suivantes :

- entre 1990 et 2004, le Luxembourg accuse une légère hausse des GES de 0,3 % ;
- pour la seule période de 2000 à 2004, la progression a été de 31,3 %.

Le graphique suivant illustre l'évolution des émissions de GES par secteur entre 1990 et 2012 :

Graphique 88 : Evolution des émissions de GES par secteur (1990-2012)



Source : 2e plan national d'allocation de quotas (PNAQ2) ; graphique : Cour des comptes

Au vu de l'évolution des émissions de GES à partir de 2000, il est peu probable que l'objectif de -28% soit atteint pour la période de 2008 à 2012. Il s'ensuit que le Gouvernement sera contraint de libérer des moyens financiers importants par le biais des mécanismes flexibles pour honorer les obligations souscrites.

En effet, les mécanismes flexibles permettent aux Etats signataires de la CCNUCC¹³ et du Protocole de Kyoto d'équilibrer leur balance d'émissions de GES par l'acquisition respectivement la

¹³ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

vente de quotas d'émission pour autant qu'ils viennent en complément des mesures prises au niveau national dans le cadre du plan d'action gouvernemental d'avril 2006 en vue de la réduction des émissions de GES. Le marché des quotas pose le cadre réglementé où se retrouvent l'offre et la demande. Les transactions réalisées se subdivisent en deux catégories, à savoir :

- Achat de droits d'émission : il s'agit de l'achat ou de la vente de droits d'émission de GES délivrés par les Etats parties du Protocole de Kyoto. Ainsi, par les moyens du marché, il est aspiré à un équilibre entre les Etats demandeurs de quotas¹⁴ et ceux qui disposent de quotas surnuméraires ou en consomment moins que prévu.
- Achat de quotas provenant de projets de mise en œuvre conjointe (MOC) ou mécanismes de développement propre (MDP) : ces mécanismes permettent l'acquisition de quotas d'émission provenant de projets, qui de façon crédible et vérifiable, contribuent à une réduction des GES dans l'atmosphère. Les quotas ne sont émis qu'après certification par des organismes agréés et suivant des méthodologies approuvées.

L'évolution des prix sur le marché des quotas est tributaire d'un nombre de facteurs dont la conjoncture économique internationale, l'évolution des prix des matières premières et des ressources énergétiques, les prix de l'énergie, les conditions climatiques. Voilà pourquoi l'échange de quotas entrepris par les Etats parties afin d'atteindre leurs objectifs dans le cadre des plans nationaux d'allocation sera déterminant pour l'évolution des prix des quotas. Pour le démarrage de la phase de 2008 à 2012, les experts internationaux s'attendent à des prix entre 15 et 25 euros par quota.

Au niveau des prévisions des émissions, la quantité totale de GES émise durant la phase de 2008 à 2012 s'élèverait à 75,432 millions de tonnes selon le PNAQ2. Si l'on tient compte des réductions réalisables dans le cadre des mesures nationales, les émissions seraient ramenées à 69,325 millions de tonnes. Or, l'objectif à atteindre par rapport à l'année de référence 1990 est de 45,676 millions de tonnes. La différence à combler au moyen des mécanismes flexibles s'élèverait ainsi respectivement à 29,756 millions de tonnes (sans mesures nationales) et à 23,649 millions de tonnes (avec mesures nationales).

Au tableau suivant, la Cour part de l'hypothèse que l'ensemble des émissions luxembourgeoises de GES dépassant le total autorisé par le Protocole de Kyoto devrait être acquis sur le marché des quotas.

¹⁴ 1 quota égale l'équivalent d'une tonne de CO₂

**Tableau 89 : Recours aux mécanismes flexibles à des prix variables
(2008-2012)**

Prix de 1 t CO ₂	Scénario 1 (23.649.000 q.)	Scénario 2 (29.756.000 q.)	Scénario 3 (34.324.000 q.)
5 €	118 245 000	148 780 000	171 620 000
10 €	236 490 000	297 560 000	343 240 000
15 €	354 735 000	446 340 000	514 860 000
20 €	472 980 000	595 120 000	686 480 000
22,13 € ¹⁵	523 352 370	658 500 280	759 590 120
25 €	591 225 000	743 900 000	858 100 000
30 €	709 470 000	892 680 000	1 029 720 000

Tableau : Cour des comptes

Au vu des incertitudes du marché, la Cour reprend trois hypothèses pour la période de 2008 à 2012 avec des prix variant entre 5 et 30 euros :

- **Scénario 1** : Dans le cas le plus optimiste, il est admis que les mesures nationales permettront de réduire les émissions de GES à 69,325 millions de tonnes en cinq ans. La quantité de quotas à acquérir serait alors de 23,649 millions pour la période de 2008 à 2012.
- **Scénario 2** : Cette situation représente le cas où les mesures nationales ne connaissent pas les succès escomptés et où les émissions de GES atteignent 75,432 millions de tonnes. Les quotas à acquérir à travers les mécanismes flexibles s'élèveraient alors à 29,756 millions.
- **Scénario 3** : Ce scénario décrit l'éventualité d'un accroissement des émissions de GES à un niveau de 80 millions de tonnes en cinq ans. Le nombre de quotas à acquérir sur le marché serait alors de 34,324 millions.

Le tableau ci-dessous met en évidence la situation financière du Fonds telle que renseignée au programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011. Il en ressort que les prévisions du Gouvernement tablent sur une dépense totale pour la période de 2008 à 2012 de l'ordre de 550 millions d'euros.

¹⁵ 22,13 euros au 30 octobre 2007 ; Source : www.pointcarbon.com

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

Année	Alimentation budgétaire	Recette du budget pour ordre	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12
2005	5.000.000	0	5.000.000	2.034.647	2.965.353
2006	60.000.000	0	60.000.000	986.668	61.978.685
2007	10.000.000	65.500.000	75.500.000	66.850.491	70.628.194
2008	10.500.000	92.000.000	102.500.000	90.000.000	83.128.194
2009	11.000.000	85.000.000	96.000.000	105.185.000	73.943.194
2010	12.000.000	80.000.000	92.000.000	111.780.000	54.163.194
2011	12.500.000	75.000.000	87.500.000	117.610.000	24.053.194

Source chiffres : projet de budget 2008, tableau : Cour des comptes

La Cour constate que les prévisions du programme quinquennal des dépenses en capital correspondent au scénario le plus optimiste et se basent sur le prix actuel de la tonne de CO₂. Au vu de ce qui précède, il est cependant fort probable que le coût en relation avec les mécanismes flexibles risque de dépasser considérablement les avoirs budgétaires actuellement prévus à cet effet. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que les dépenses en relation avec les mesures nationales sont également à charge du Fonds.

5.3 Les dépenses d'investissement

5.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Dans le cadre du Comité de Coordination tripartite, il a été convenu que « la progression programmée du montant des dépenses d'investissement sera revue et leur part relative en termes de pourcentage du PIB sera abaissée. Elles continueront toutefois à se situer à un niveau très élevé par rapport aux autres pays européens ».

Par ailleurs, il est précisé dans la circulaire budgétaire pour 2008 que « conformément aux orientations du Comité de coordination tripartite et aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de la 8^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance, le total des dépenses d'investissements de l'Administration centrale sera progressivement ramené de 4,3% du PIB à 4,0% du PIB. En se basant sur les dépenses effectives de l'exercice 2006, la progression du total des dépenses d'investissement de l'Administration centrale devra dès lors être plafonnée pour chacun des exercices 2007 et 2008 au taux de 4% par an. »

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

Tableau 91 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB

Année	Dépenses d'investissement (en mio d'euros)	PIB (SEC 95)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2001	772,7	22.572	3,42%
2002	1.075,2	23.992	4,48%
2003	1.328,4	25.726	5,16%
2004	1.297,8	27.439	4,73%
2005	1.488,8	30.032	4,96%
2006	1.666,6	33.853	4,92%
2007	1.494,8	36.917	4,05%
2008	1.576,2	39.714	3,97%

Tableau : Cour des comptes

Il est à noter que pour 2008, le pourcentage des dépenses d'investissement par rapport au PIB baisse pour descendre sous la barre des 4%. Ainsi le Gouvernement s'est conformé aux conclusions du Comité de Coordination tripartite.

La Cour reproduit ci-après un tableau documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2001 à 2008.

Tableau 92 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentation - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7	-
2002	952,9	632,4	754,7	-122,3	1.075,2	39,14%
2003	906,8	617,6	1.039,3	-421,7	1.328,4	23,55%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1.297,8	-2,31%
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%

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentation - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2007	789,9	545,9	1.250,8	-705,0	1.494,8	-10,31%
2008	827,2	579,7	1.328,7	-749,0	1.576,2	5,44%

Tableau : Cour des comptes

Il y a lieu de souligner que les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, affichent une progression impressionnante en passant de 772,7 millions d'euros en 2001 à 1.666,6 millions d'euros en 2006. Cependant, en 2007, les dépenses d'investissement ont diminué pour la première fois depuis 2004 et ceci à raison de 10,31%. En 2008, les dépenses devraient de nouveau progresser de 5,44%.

5.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2008

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).

La liste des fonds spéciaux sélectionnés par la Cour inclut le nouveau fonds spécial dénommé « Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat », institué par l'article 40 de la loi budgétaire de 2007. Ce fonds est placé sous l'autorité du Ministre ayant dans ses attributions les Travaux publics et il a pour objet :

- l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'Etat ;
- la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles.

Il ressort des tableaux suivants que, pour l'exercice 2006, les recettes dépassent les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes de l'exercice 2006 et que le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement au cours des années 2007 à 2008.

**Tableau 93 : Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation effective 2006**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds pour les monuments historiques	1.252.494	35.000.000	35.000.000	14.060.830	22.191.664
Fonds pour la gestion de l'eau	90.203.810	65.000.000	65.000.000	42.142.595	113.061.215
Fonds d'équipement sportif national	25.401.808	19.500.000	19.500.000	25.001.243	19.900.565
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	145.002.361	80.500.000	85.627.306	87.492.628	143.137.039
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	61.874.881	6.500.000	6.500.000	14.462.019	53.912.861
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	200.877.050	38.732.293	38.732.293	77.414.321	162.195.022
Fonds d'investissements publics administratifs	106.992.844	78.000.000	78.008.945	65.187.142	119.814.647
Fonds d'investissements publics scolaires	226.310.955	50.000.000	50.000.000	65.878.580	210.432.376
Fonds des routes	1.064.185	10.000.000	210.754.303	138.009.885	73.808.602
Fonds du rail	45.464.381	156.000.000	589.987.095	416.196.157	219.255.319
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	28.035.151	25.000.000	25.000.000	17.080.464	35.954.687
Fonds pour la loi de garantie	107.450.684	7.000.000	13.266.146	42.759.445	77.957.384
Total	1.039.930.604	571.232.293	1.217.376.087	1.005.685.309	1.251.621.382
Différence entre recettes et dépenses :			211.690.779		

Source chiffres : compte général provisoire 2006 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 94 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2007**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds pour les monuments historiques	22.191.664	10.000.000	10.000.000	24.890.500	7.301.164
Fonds pour la gestion de l'eau	113.061.215	15.000.000	15.000.000	50.000.000	78.061.215
Fonds d'équipement sportif national	19.900.565	19.500.000	19.500.000	32.767.000	6.633.565
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	143.137.039	60.500.000	60.500.000	100.000.000	103.637.039

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	53.912.861	6.500.000	6.500.000	15.575.575	44.837.286
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	162.195.022	33.000.000	33.000.000	61.150.000	134.045.022
Fonds d'investissements publics administratifs	119.814.647	46.000.000	46.000.000	64.311.636	101.503.011
Fonds d'investissements publics scolaires	210.432.376	42.000.000	42.000.000	66.091.307	186.341.069
Fonds des routes	73.808.602	10.000.000	110.000.000	101.421.000	82.387.602
Fonds du rail	219.255.319	102.452.000	279.893.688	316.951.436	182.197.571
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.954.687	5.000.000	5.000.000	22.260.297	18.694.390
Fonds pour la loi de garantie	77.957.384	7.000.000	13.534.888	57.208.233	34.284.039
Fonds pour l'entretien et la rénovation	0	55.000.000	55.000.000	41.339.000	13.661.000
Total	1.251.621.382	411.952.000	695.928.576	953.965.984	993.583.974
Différence entre recettes et dépenses :			-258.037.408		

Source chiffres : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 95 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2008**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	7.301.164	10.000.000	10.000.000	11.407.500	5.893.664
Fonds pour la gestion de l'eau	78.061.215	15.000.000	15.000.000	70.000.000	23.061.215
Fonds d'équipement sportif national	6.633.565	19.000.000	19.000.000	22.045.242	3.588.323
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	103.637.039	63.500.000	63.500.000	100.000.000	67.137.039
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	44.837.286	6.825.000	6.825.000	19.113.500	32.548.786
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	134.045.022	33.500.000	33.500.000	62.762.484	104.782.538
Fonds d'investissements publics administratifs	101.503.011	48.300.000	48.300.000	87.593.717	62.209.294
Fonds d'investissements publics scolaires	186.341.069	44.100.000	44.100.000	75.173.439	155.267.630
Fonds des routes	82.387.602	10.500.000	110.500.000	129.861.000	63.026.602
Fonds du rail	182.197.571	110.500.000	277.165.718	373.092.996	86.270.293

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	18.694.390	3.500.000	3.500.000	3.250.000	18.944.390
Fonds pour la loi de garantie	34.284.039	7.350.000	14.048.260	45.239.199	3.093.100
Fonds pour l'entretien et la rénovation	13.661.000	55.025.000	55.025.000	45.577.800	23.108.200
Total	993.583.974	427.100.000	700.463.978	1.045.116.877	648.931.075
Différence entre recettes et dépenses :			-344.652.899		

Source chiffres : projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

Au 1^{er} janvier 2006, le total des avoirs se chiffrait à 1.039,9 millions d'euros. Il devrait atteindre 648,9 millions d'euros au 31 décembre 2008, ce qui équivaldrait à une régression de 391 millions d'euros (37,60%).

Selon le projet de budget 2008, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 344,7 millions d'euros ou de 34,69% au cours de l'exercice 2008. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2008, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 544,7 millions d'euros pour l'exercice 2008.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2008 (emprunts pour un montant global de 532 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 400 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se trouverait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2008.

5.3.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2007-2011

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 (2007-2011) du projet de budget 2008 (volume II).

De plus, la circulaire budgétaire de 2008 précise que les propositions budgétaires des différents fonds d'investissement doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. La Cour tient à noter que cette ventilation des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds d'équipement sportif national.

**Tableau 96 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2009**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds pour les monuments historiques	5.893.664	10.000.000	9.307.500	6.586.164
Fonds pour la gestion de l'eau	23.061.215	16.540.000	80.000.000	-40.398.785
Fonds d'équipement sportif national	3.588.323	20.000.000	20.000.000	3.588.323
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	67.137.039	67.000.000	110.000.000	24.137.039
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	32.548.786	7.170.000	30.560.000	9.158.786
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	104.782.538	34.000.000	59.150.000	79.632.538
Fonds d'investissements publics administratifs	62.209.294	50.720.000	92.010.000	20.919.294
Fonds d'investissements publics scolaires	155.267.630	46.300.000	84.400.000	117.167.630
Fonds des routes	63.026.602	111.025.000	161.383.000	12.668.602
Fonds du rail	86.270.293	342.783.000	414.645.000	14.408.293
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	18.944.390	4.000.000	11.000.000	11.944.390
Fonds pour la loi de garantie	3.093.100	14.590.000	55.840.000	-38.156.900
Fonds pour l'entretien et la rénovation	23.108.200	55.025.000	48.440.000	29.693.200
Total	648.931.075	779.153.000	1.176.735.500	251.348.575
Différence entre recettes et dépenses :		-397.582.500		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2007-2011) du projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 97 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2010**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2010	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2010
Fonds pour les monuments historiques	6.586.164	10.000.000	7.982.500	8.603.664
Fonds pour la gestion de l'eau	-40.398.785	47.370.000	100.000.000	-93.028.785
Fonds d'équipement sportif national	3.588.323	25.500.000	25.500.000	3.588.323
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	24.137.039	70.000.000	110.000.000	-15.862.961
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	9.158.786	7.530.000	23.200.000	-6.511.214
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	79.632.538	34.000.000	53.144.000	60.488.538
Fonds d'investissements publics administratifs	20.919.294	53.250.000	84.070.000	-9.900.707

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2010	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2010
Fonds d'investissements publics scolaires	117.167.630	48.620.000	74.260.000	91.527.630
Fonds des routes	12.668.602	161.580.000	205.487.000	-31.238.398
Fonds du rail	14.408.293	359.144.000	455.133.000	-81.580.707
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	11.944.390	5.000.000	6.000.000	10.944.390
Fonds pour la loi de garantie	-38.156.900	15.140.000	82.920.000	-105.936.900
Fonds pour l'entretien et la rénovation	29.693.200	55.025.000	43.360.000	41.358.200
Total	251.348.575	892.159.000	1.271.056.500	-127.548.925
Différence entre recettes et dépenses :		-378.897.500		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2007-2011) du projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 98 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2011**

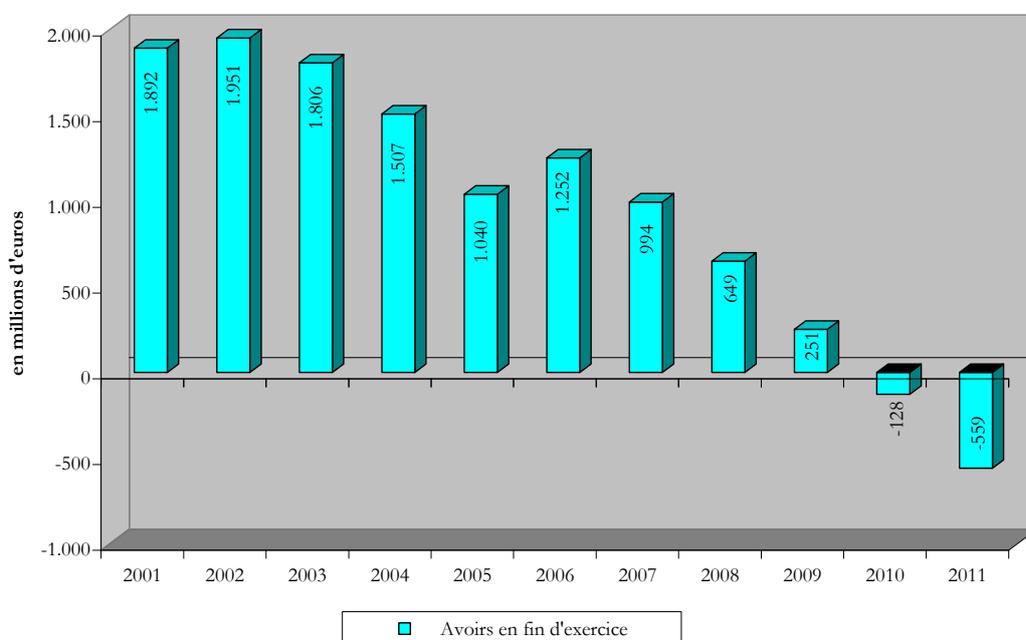
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds pour les monuments historiques	8.603.664	10.000.000	7.982.500	10.621.164
Fonds pour la gestion de l'eau	-93.028.785	50.000.000	100.100.000	-143.128.785
Fonds d'équipement sportif national	3.588.323	26.000.000	26.000.000	3.588.323
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	-15.862.961	73.500.000	110.000.000	-52.362.961
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-6.511.214	8.000.000	13.420.000	-11.931.214
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	60.488.538	36.000.000	54.235.000	42.253.538
Fonds d'investissements publics administratifs	-9.900.707	55.800.000	82.390.000	-36.490.707
Fonds d'investissements publics scolaires	91.527.630	50.900.000	79.320.000	63.107.630
Fonds des routes	-31.238.398	162.000.000	186.499.000	-55.737.398
Fonds du rail	-81.580.707	376.620.000	542.324.000	-247.284.707
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.944.390	6.000.000	10.000.000	6.944.390
Fonds pour la loi de garantie	-105.936.900	15.710.000	103.230.000	-193.456.900
Fonds pour l'entretien et la rénovation	41.358.200	55.025.000	41.320.000	55.063.200
Total	-127.548.925	925.555.000	1.356.820.500	-558.814.425
Différence entre recettes et dépenses :		-431.265.500		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2007-2011) du projet de budget 2008 ; tableau : Cour des comptes

La Cour constate que les avoirs des treize principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2009 à 2011. En effet, le total des avoirs atteindrait 251.348.575 euros au 31 décembre 2009 pour se retrouver à -127.548.925 euros au 31 décembre 2010. Dès lors, le besoin de financement devrait apparaître au cours de l'exercice 2010.

D'après les chiffres du plan quinquennal 2008, les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de -588.814.425 euros au 31 décembre 2011.

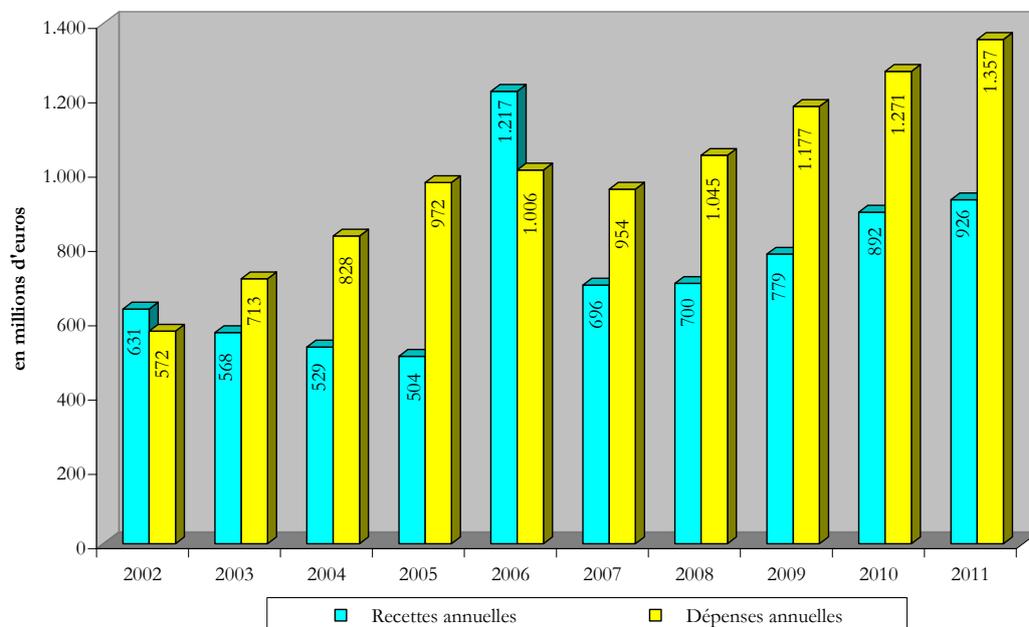
Graphique 99 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Graphique : Cour des comptes

Finalement, il y a lieu de constater que les fonds d'investissement connaissent une évolution semblable à celle de l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat. En effet, les dépenses d'investissement sont en augmentation et excèdent les alimentations financières depuis 2003, sauf en ce qui concerne l'exercice 2006.

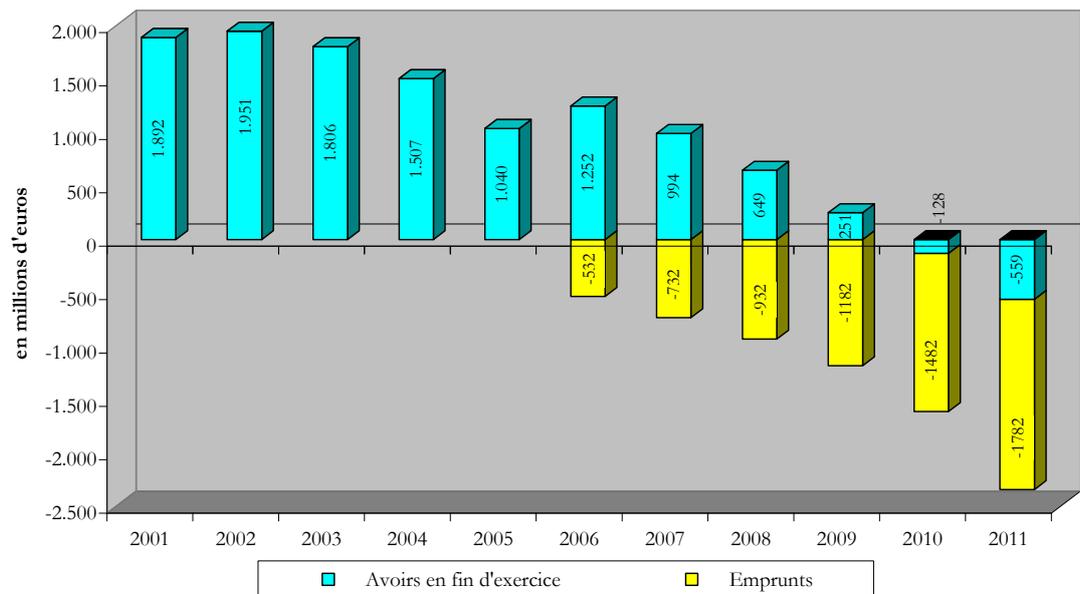
Graphique 100 : Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement



Graphique : Cour des comptes

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

**Graphique 101 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement
- emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes compris**



Graphique : Cour des comptes

Le programme gouvernemental du 4 août 2004 a insisté sur le fait de ne recourir à l'emprunt que pour le financement de grands projets d'infrastructure. Ainsi le programme pluriannuel table sur des produits d'emprunt de l'ordre de 1,05 milliard d'euros entre 2008 et 2011, répartis à raison de 550 respectivement 500 millions d'euros à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes. Abstraction faite de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au cours de l'année 2008 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2011, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de -2,34 milliards d'euros.

Toutefois, la Cour tient à noter que pour l'exercice 2007, des excédents de recettes importants peuvent être escomptés. Afin de garantir le financement du futur programme d'investissement sans devoir recourir à des emprunts de manière excessive, la Cour est d'avis que ces excédents devraient être affectés aux fonds d'investissement.

5.4 Conclusions

Selon le projet de budget 2008, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat devraient être supérieures de quelque 850 millions d'euros aux recettes pour les exercices 2007 et 2008, ramenant les avoirs de 1,72 milliards d'euros à 0,88 milliard d'euros. Les fonds afficheraient même un solde négatif de 55 millions d'euros en 2008 s'il n'était pas recouru à l'emprunt.

A la cadence actuelle, les moyens financiers des fonds seraient épuisés au plus tard pour l'exercice 2009 si les excédents de recettes pour l'exercice 2007 n'étaient pas affectés aux fonds spéciaux tel que préconisé par la Cour.

La Cour a analysé plus en détail le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto en mettant l'accent sur la charge financière qui pourrait résulter du recours aux mécanismes flexibles entre 2008 et 2012.

Les dépenses d'investissement, tout en progressant de 5,44% par rapport à 2007, descendent en 2008 sous la barre des 4% par rapport au PIB, conformément à la circulaire budgétaire pour 2008.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 16 novembre 2007.

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