

Avis

sur le projet de loi 4848 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	7
3. Commentaire du budget des recettes	29
4. Commentaire de certains aspects du budget des dépenses...	39
5. Commentaire de la loi budgétaire.....	55



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 12 octobre 2001.

Cette demande d'avis de la part de la Chambre des députés s'inscrit dans le cadre de la réforme du dispositif législatif concernant les finances publiques. Alors que la mission de l'ancienne Chambre des comptes se limitait au contrôle ex ante des recettes et des dépenses de l'Etat, la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour exerce, à côté de la vérification de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses de l'Etat et de la bonne gestion financière des deniers publics, une fonction consultative à la demande de la Chambre des députés.

Aussi l'article 6 de la susdite loi 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.

Conformément aux dispositions mentionnées ci-avant, la Cour des comptes présente son premier avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Les sujets y traités diffèrent cependant de ceux présentés traditionnellement par les autres intervenants dans la procédure législative dans la mesure où il revient à la Cour des comptes d'aborder essentiellement des sujets ayant trait à la technique budgétaire. Si la Cour n'entend pas se prononcer sur le bien-fondé des accents fondamentaux en matière de recettes et de dépenses, elle espère en revanche apporter une plus-value au débat budgétaire en s'attardant sur des sujets qui ne sont souvent traités que de façon accessoire.

L'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 2002 contient ainsi un examen des prévisions des principales recettes fiscales, une évaluation du respect des principes budgétaires de l'annualité, de la spécialité et de la sincérité lors de la confection technique du budget des dépenses de l'Etat et, finalement, un commentaire sur les dispositions de la loi budgétaire.

Avant d'aborder ces thèmes en détail, la Cour des comptes voudrait procéder à une analyse de la situation financière de l'Etat dans une perspective pluriannuelle en partant de la capacité financière de la trésorerie de l'Etat.

2. Analyse de la situation financière de l'Etat

2.1 Pour une image fidèle de la situation financière

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les conséquences de la dégradation de l'environnement international sur la situation économique et financière du Grand-Duché, la Cour des comptes tient d'emblée à constater que l'utilité d'une politique budgétaire disciplinée telle qu'elle a été mise en oeuvre ces dernières années n'a plus besoin d'être mise en évidence. Afin de conserver les atouts favorables actuels et de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour faire face à des situations et des dépenses imprévisibles, la volonté affichée par le Gouvernement de poursuivre cette voie se justifie pleinement.

Dans ce contexte, il échet de relever qu'une évaluation exacte de la situation des finances publiques constitue un pilier indispensable à la mise en oeuvre d'une politique budgétaire prudente.

Tout débat budgétaire tourne en effet court dès qu'il se borne à mettre en évidence le montant élevé de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds spéciaux, voire de comparer les chiffres des budgets votés (généralement en équilibre) avec ceux des comptes généraux respectifs (accusant ces dernières années des excédents de recettes plus ou moins prononcés). Au lieu de baser son analyse sur un instantané livré par la comptabilité budgétaire, il convient plutôt de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de la collectivité.

Examen exhaustif

Le solde budgétaire tel qu'il ressort des chiffres retenus au projet de budget pour l'exercice 2002 ne permet ainsi guère de déterminer la situation financière de l'Etat dans son intégralité, pas plus d'ailleurs que la progression des recettes et des dépenses par rapport aux exercices précédents. L'évolution du solde financier de l'Etat, qui affiche depuis 1990 de façon ininterrompue des soldes positifs avec une capacité de financement variant entre 0,6% et 5,4% du PIB (version SEC), permet déjà une appréciation plus fiable de la marge de manœuvre financière de l'Etat.

Tableau 1 : Chiffres clés¹

en millions d'euros	Compte provisoire 2000 ²	Budget voté 2001	Projet de budget 2002
Recettes budgétaires	5.685,4	5.446,7	5.977,4
Dépenses budgétaires	4.862,1	5.445,4	5.968,2
Solde	823,3	1,3	9,2
Dette du secteur public sur PIB (SEC)	5,34%	4,97%	-
Capacité de financement du secteur public sur PIB (SEC)	5,31%	3,65%	-
Dette de l'Etat sur PIB (SEC)	3,58%	3,18%	2,92%

Source : Trésorerie de l'Etat et Inspection générale des finances.

Si l'on veut disposer d'un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il s'avère indispensable de prendre également en compte le degré d'endettement de l'Etat, l'encours des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers, le montant de la réserve budgétaire et, finalement, le total des avoirs et de l'encours à long terme des fonds spéciaux de l'Etat.

La situation de la trésorerie de l'Etat, bien que traitée assez souvent de façon accessoire, constitue dans cet ordre d'idées un élément important pour l'analyse de la situation financière de l'Etat.

Trésor public

D'un point de vue comptable et selon le principe de l'unité de caisse, la trésorerie est un ensemble de caisses publiques formant une entité financière unique. Cependant, il convient d'écarter l'image inexacte que l'on peut avoir de la trésorerie en la présentant comme étant le caissier de l'Etat. En effet, le trésor public constitue à la fois un ensemble de caisses publiques (exécution des dépenses et des recettes publiques) et un ensemble de services financiers (opérations d'emprunt, de prêts et de placement des avoirs).

Ceci explique la différence qu'il peut y avoir entre la situation budgétaire et la situation de trésorerie. Les finances de l'Etat peuvent être équilibrées entre les dépenses et les recettes sans que cela se traduise par un équilibre au niveau de la trésorerie si un certain nombre de dépenses

¹ La dette publique ainsi que la capacité de financement concernent l'ensemble du secteur public, c'est-à-dire l'Etat, les communes ainsi que les organismes de Sécurité sociale.

² Situation au 30 septembre 2001.

sont effectuées avant la rentrée de recettes fiscales équivalentes, ou vice-versa. Inversement, il peut y avoir déséquilibre des finances de l'Etat sans que ceci se traduise, au moins pendant un certain temps, par un déséquilibre de la trésorerie.

Ainsi, une évaluation de la situation des finances publiques ne peut valablement se faire sans y inclure également une appréciation de la situation financière de la trésorerie. C'est pourquoi la Cour des comptes se propose de présenter les missions, l'organisation et les états financiers de la trésorerie de l'Etat.

2.2 Missions et organisation de la trésorerie de l'Etat

Les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ainsi que de celle du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat, entrées en vigueur au 1er janvier 2000, ont profondément modifié l'organisation et les missions de la trésorerie de l'Etat. En vertu de ces lois, elle est dorénavant chargée :

Missions

- du paiement de toutes les dépenses de l'Etat à l'exclusion de celles payées directement par les comptables extraordinaires et les comptables des services de l'Etat à gestion séparée ;
- du recouvrement des recettes provenant de la gestion de la trésorerie et des recettes non fiscales spécifiques ;
- de la centralisation de toutes les autres recettes de l'Etat ;
- de la gestion des avoirs financiers de l'Etat et des engagements financiers de l'Etat ainsi que des fonds et des biens dont les lois ou règlements attribuent la conservation à l'Etat ;
- de la tenue de la comptabilité générale et budgétaire de l'Etat ;
- du contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée ;
- de la gestion de la caisse de consignation, auprès de laquelle toute consignation obligatoire doit et toute consignation volontaire peut être effectuée.

Les différentes fonctions de la trésorerie sont exercées en son sein par des sections distinctes :

Organisation

- La section « Caisse de consignation » assure toutes les tâches découlant de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat.
- La section « Paiements et recouvrements » assure le paiement de toutes les dépenses de l'Etat autres que celles payées directement par les comptables extraordinaires et les comptables des services de l'Etat à gestion séparée. Elle vérifie la conformité des versements effectués à la trésorerie par les comptables publics de l'administration des contributions directes, de l'administration de l'enregistrement et des domaines et de l'administration des douanes et accises avec les chiffres retenus dans les comptes mensuels de ces comptables.
- La section « Gestion financière » assure la gestion des avoirs et des engagements financiers de l'Etat ainsi que des fonds et des biens dont les lois ou règlements attribuent la conservation à l'Etat. Elle doit être informée de toute émission d'une garantie financière par l'Etat et de toute prise de participation de l'Etat dans le capital d'un établissement, d'une société ou d'une institution de droit privé ou public, nationale ou internationale, dont elle conserve les titres.
- La section « Comptabilité » assure la tenue de la comptabilité générale et budgétaire de l'Etat ainsi que le contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires et des comptables des services de l'Etat à gestion séparée. Elle assure l'exécution de la législation sur les saisies, les cessions et les sommations adressées par des créanciers à l'Etat.

2.3 Situation financière de la trésorerie de l'Etat

La situation de la trésorerie de l'Etat est régulièrement décrite dans les rapports mensuels de la trésorerie établis en vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La situation financière de la trésorerie se présente comme suit au 30 septembre 2001 :

Tableau 2 : Les avoirs de la trésorerie de l'Etat

	(en millions d'euros)
Placement des avoirs de la trésorerie	
CCP trésorerie	270,4
CCP comptables publics	273,4
Compte courant bancaire trésorerie	18,7
Comptes courants bancaires comptables publics	42,2
Dépôts à terme	1.863,4
Portefeuille obligataire	280,0
Dépôts EMTN	630,0
Dépôts hors marché	761,1
Total des avoirs de la trésorerie	4.139,2
Contrepartie des avoirs de la trésorerie	
Avoirs de tiers	
<i>dont avoirs affectés aux :</i>	
Fonds de couverture des CCP	-543,8
Fonds de tiers (consignations et successions)	-38,6
Fonds des communes	270,6
Avoirs appartenant à l'Etat	3.827,4
<i>dont avoirs affectés aux :</i>	
Fonds de couverture des signes monétaires	-23,8
Fonds spéciaux de l'Etat	-2.297,3
Réserve budgétaire (disponibilités de la trésorerie)³	1.506,3
<i>dont avoirs à affecter :</i>	
Affectation projetée de l'excédent des recettes de l'exercice 2000 (doc. parl. 4826)	-647,5
	858,8

La première attribution du trésor public est la gestion de l'encaisse publique. Pour remplir ce rôle, il doit ajuster l'exécution de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat dans le temps. La trésorerie de l'Etat, comme celle d'une entreprise ou d'un particulier, fluctue au jour le jour, mais il faut qu'à chaque moment les ressources puissent assurer l'exécution des dépenses.

Pour assurer cette tâche, la trésorerie de l'Etat veille à ce qu'elle dispose d'une réserve budgétaire assez conséquente. Il ressort du tableau ci-avant que la réserve budgétaire s'élevait au 30

³ Ce montant ne tient pas compte des avances pour rémunérations des agents de l'Etat non encore régularisées budgétairement.

Réserve budgétaire

septembre 2001 à quelque 1.506,3 millions d'euros. La réserve budgétaire représente les soldes budgétaires après affectation des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944. Elle se compose par ailleurs du solde (positif ou négatif) résultant à un moment précis de l'exécution budgétaire en fonction du rythme journalier de la réalisation des dépenses et de l'encaissement des recettes.

La situation financière au 30 septembre 2001 tient compte du résultat provisoire du compte général de l'exercice 2000. L'excédent de recettes de 823,32 millions d'euros y dégagé fait donc partie intégrante du poste de la réserve budgétaire. Une affectation partielle de ce solde budgétaire à l'alimentation des fonds spéciaux est d'ores et déjà prévue à hauteur de 647,5 millions d'euros par le projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000 (doc. parl. 4826).

Ainsi, les fonds librement disponibles à la gestion journalière de la trésorerie, obtenus par soustraction des avoirs affectés et à affecter à court terme, s'élèvent à 858,8 millions d'euros.

Tous les fonds placés par la trésorerie de l'Etat en banque et hors marché sont placés à terme, à l'exception cependant d'un montant de 18,7 millions d'euros, placé à vue sur un compte courant bancaire afin de détenir une réserve journalière. Les intérêts produits pendant l'exercice 2000 par les fonds en dépôt, portés au budget des recettes de l'Etat, s'élèvent selon les chiffres provisoires du 30 septembre 2001 à 72,8 millions d'euros.

La situation financière de la trésorerie de l'Etat peut donc être qualifiée de saine.

Tel qu'il ressort du tableau 2 ci-avant, la contrepartie comptable des avoirs placés par la trésorerie renseigne sur leur affectation respective. Ainsi, il va de soi que les avoirs du fonds de couverture des CCP, des fonds de tiers, des fonds des communes ainsi que du fonds de couverture des signes monétaires ne sont pas à la libre disposition de l'Etat.

Avoirs affectés

De même, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, bien qu'il s'agisse d'avoirs appartenant à l'Etat, ne peuvent servir qu'au financement de dépenses clairement définies et délimitées par les dispositions législatives sur les fonds spéciaux respectifs. Le fonds communal de dotation financière, considéré comme étant un fonds spécial de l'Etat, constitue un bon exemple à cet égard. Les moyens financiers des fonds spéciaux ne peuvent donc en aucun cas être considérés comme faisant partie intégrante de la réserve budgétaire et ne peuvent pas être utilisés pour couvrir des dépenses courantes de l'Etat.

Toute estimation concernant l'aisance financière de la trésorerie de l'Etat est donc à relativiser puisqu'une partie seulement des moyens financiers peut servir à couvrir des dépenses supplémentaires de l'Etat.

Avant d'analyser plus en détail les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour estime utile de livrer des explications supplémentaires au sujet du résultat du compte provisoire de l'exercice 2000, qui influence assez sensiblement le montant de la réserve budgétaire.

2.4 Le résultat provisoire du compte général 2000

Tableau 3 : Budget définitif et compte provisoire 2000

en millions d'euros	Budget définitif 2000	Compte provisoire 2000 ⁴	Variation absolue	Variation en %
Recettes	4.815,0	5.685,4	870,4	18,07
Dépenses	4.863,6	4.862,1	-1,5	-0,03
Solde	-48,6	823,3	871,9	

Le résultat provisoire du compte général de l'Etat de l'exercice 2000 accuse un solde excédentaire de l'ordre de 823,3 millions d'euros. Cette situation risque de conduire à des conclusions erronées sur les marges de manœuvre effectives à la disposition des pouvoirs publics.

2000 : solde budgétaire unique

En effet, un solde budgétaire d'une telle envergure est assez unique et s'explique par le fait que les plus-values de recettes de l'exercice 2000 au montant de 870,4 millions d'euros n'ont pas été enregistrées en partie, comme telle était la pratique dans le passé, du côté des dépenses budgétaires de l'exercice 2000 pour alimenter les fonds spéciaux. Etant donné qu'une affectation partielle de l'excédent de recettes à l'alimentation des fonds spéciaux s'avère impossible avant le vote du projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000 (doc. parl. 4826), les 647,5 millions d'euros y prévus ne peuvent effectivement plus figurer parmi les dépenses budgétaires de l'exercice 2000. Cette somme doit transiter pendant l'exercice 2001 du budget des dépenses de l'Etat vers les fonds spéciaux respectifs.

Le solde budgétaire provisoire de 823,3 millions d'euros qu'affiche le compte général de l'Etat de l'exercice 2000 et qui se répercute actuellement sur la réserve budgétaire de la trésorerie de l'Etat représente donc une situation unique qui ne témoigne pas nécessairement d'une aisance financière exceptionnelle. Elle s'explique plutôt par une adaptation purement technique devenue nécessaire suite à la réduction de la période complémentaire sous l'empire de la nouvelle législation et suite à la modification de la procédure concernant l'affectation des excédents de recettes. Sous condition d'une estimation plus réaliste des recettes et des dépenses (notamment extraordinaires) lors de l'élaboration du projet de

⁴ Situation au 30 septembre 2001.

budget, les soldes budgétaires subséquents devraient donc rester plus ou moins en équilibre.

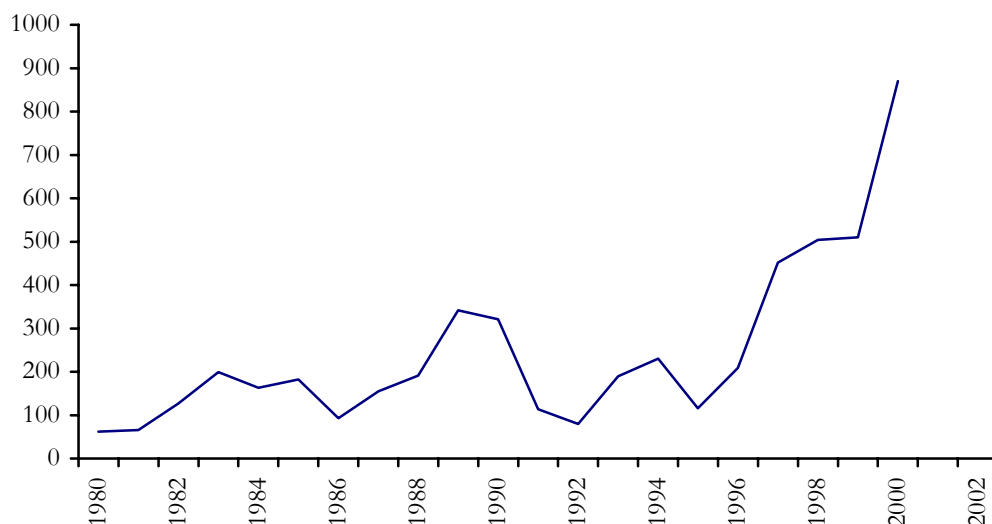
La Cour des comptes renvoie dans ce contexte au chapitre 14 « L'affectation de l'excédent des recettes » de son rapport sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice 1999, où cette problématique est expliquée en détail.

Toujours est-il que les plus-values de recettes ne cessent de croître depuis l'exercice budgétaire 1996.

Sous-estimation des recettes

La Cour des comptes reconnaît qu'une prévision exacte des recettes budgétaires s'est avérée difficile, notamment au vu de la croissance économique extraordinaire à laquelle on assiste ces dernières années. Par ailleurs, la prudence requise en matière budgétaire exige de la part du Gouvernement d'élaborer le projet de budget en fonction d'un scénario plutôt pessimiste de l'évolution économique. Le graphique ci-après démontre cependant que la sous-estimation des recettes budgétaires ne cesse de gagner en ampleur. La Cour note que cette situation commence à porter préjudice au principe de la sincérité budgétaire et estime partant qu'une amélioration des instruments de prévisions économiques, voire un recours à des scénarios plus objectifs de l'évolution économique, s'impose à terme.

Graphique 1 : Evolution des plus-values de recettes (en millions d'euros)



Source : Inspection générale des finances.

2.5 La situation des fonds spéciaux de l'Etat

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

Il ressort du tableau 2 ci-avant que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2001 à 2.297,3 millions d'euros. Les moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat, dont le tableau 4 ci-après donne un aperçu détaillé, vont se renforcer davantage avec le vote du projet de loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2000, qui prévoit une alimentation supplémentaire des fonds de l'ordre de 647,5 millions d'euros.

Tableau 4 : Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2001

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds de la coopération au développement	65.671.926,49
Fonds de pension	32.502.141,63
Fonds d'équipement militaire	3.221.646,40
Fonds d'équipement sportif national	2.303.798,39
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	91.148.441,12
Fonds d'investissements publics administratifs	183.185.251,97
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	137.904.784,50
Fonds d'investissements publics scolaires	200.679.197,49
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	75.808.469,38
Fonds du rail	73.749.001,83
Fonds pour la loi de garantie	100.038.092,95
Fonds pour la protection de l'environnement	87.800.337,45
Fonds pour l'emploi	41.806.778,90
Fonds pour les monuments historiques	6.573.166,45
Fonds pour le service de la dette publique	403.872.997,35
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds des routes	89.897.529,30
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	153.561.343,10
Fonds de la chasse	62.653,10
Fonds de la pêche	460.210,18
Fonds cynégétique	444.007,84
Fonds des eaux frontalières	1.452.487,08
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	66.931.251,69
Fonds pour la gestion de l'eau	72.984.843,73
Fonds social culturel	0,00
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	0,00
Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie	383.434.282,71
Total en euros	2.297.272.087,18

Projets
d'investissement

Le financement pluriannuel des programmes d'investissements de l'Etat ainsi que des organismes de droit public auxquels l'Etat accorde une participation financière devrait donc à première vue être assuré. Afin de pouvoir évaluer les charges financières en découlant, chaque projet de budget doit être accompagné d'un programme pluriannuel des dépenses en capital de l'Etat. Cette programmation pluriannuelle permet au Gouvernement d'éviter que les projets d'investissements dépassent les possibilités financières de l'Etat. Elle constitue également un outil pour équilibrer la progression dans le temps du volume total des travaux que le Gouvernement s'engage à réaliser, voire à soutenir à travers des participations financières lorsqu'il s'agit d'investissements opérés par des organismes de droit public.

Programmation
d'ensemble

La Cour salue cette programmation d'ensemble alors que la situation des fonds spéciaux de l'Etat revêt une importance particulière si l'on veut juger de la situation financière de l'Etat dans une perspective pluriannuelle. En effet, les dépenses engagées dans le cadre des fonds spéciaux constituent des dépenses en capital qui servent à financer les grands projets d'investissements de l'Etat et qui sont presque tous susceptibles de grever le budget de l'Etat au-delà de l'exercice budgétaire.

La Cour des comptes regrette pourtant qu'elle ne dispose pas des informations nécessaires à une évaluation intégrale des encours financiers résultant de tous les projets d'investissements entamés. Rappelons à cet égard 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 la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective. L'article 77 de cette même loi retient par ailleurs que « les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence ».

Documentation
imparfaite

Or, l'annexe I du projet de budget pour l'exercice 2002 ne livre qu'une partie tout à fait insuffisante de la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat en ce qu'elle se limite à documenter les mouvements projetés des fonds pour les exercices 2000, 2001 et 2002. Des renseignements supplémentaires ne sont ni livrés pour les exercices antérieurs, ni pour les exercices ultérieurs. De surcroît, les données pour l'exercice 2000 ne se basent pas sur les recettes et les dépenses effectivement réalisées par les fonds spéciaux pendant l'exercice 2000, mais sur des chiffres prévisionnels. Finalement, la Cour tient à relever que certaines dénominations des fonds spéciaux prêtent à confusion dans la mesure où elles ne concordent point avec celles retenues dans le dispositif législatif portant institution de ces fonds. Les dénominations exactes sont reproduites aux tableaux 4 et 5 du présent avis.

Le programme pluriannuel des dépenses en capital couvrant la période allant de 2001 à 2005, s'il avait été disponible lors de la rédaction du présent avis, aurait pu fournir un aperçu plus instructif des encours financiers.

Bien évidemment, si l'on veut disposer d'une vue globale, dûment différenciée, de la situation financière de l'Etat, il serait préférable de prendre en compte tous les engagements financiers pluriannuels de l'Etat luxembourgeois sur une période mobile incluant tant le début que l'achèvement des travaux. Un programme pluriannuel des dépenses en capital qui se limite à couvrir la période allant de 2001 à 2005 reste imparfait à cet égard.

En l'absence d'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle suffisante, une analyse de la situation financière de l'Etat ne peut donc se faire que sur base de renseignements fragmentaires, avec toutes les conséquences que cela entraîne au niveau de l'établissement d'éventuelles conclusions.

C'est pourquoi la Cour propose à la Chambre des députés de demander au Gouvernement de publier à l'avenir ensemble avec le projet de budget des informations suffisamment complètes pour pouvoir se faire une vue d'ensemble des encours financiers pluriannuels. En attendant, la Cour des comptes fournit ci-après un tableau synthétique renseignant sur les alimentations et les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat pour 2002 telles qu'elles se dégagent des différents tableaux de l'annexe I du projet de budget pour l'exercice 2002.

Recommandation

Tableau 5 : Alimentations et dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat pour 2002

Dénomination	Recettes	Dépenses
Fonds pour la réforme communale	0	0
Fonds de la coopération au développement	83.355.000	108.124.000
Fonds de pension	288.277.295	288.277.295
Fonds d'équipement militaire	2.500.000	2.500.000
Fonds d'équipement sportif national	6.197.338	6.201.007
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15.000.000	34.053.307
Fonds d'investissements publics administratifs	40.000.000	128.212.743
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	20.000.000	31.276.642
Fonds d'investissements publics scolaires	62.000.000	102.817.348
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18.000.000	17.992.886
Fonds du rail	142.198.535	162.226.486
Fonds pour la loi de garantie	29.310.417	57.888.339
Fonds pour la protection de l'environnement	4.200.000	28.268.612
Fonds pour l'emploi	178.657.453	191.744.702
Fonds pour les monuments historiques	10.000.000	14.275.732

Fonds pour le service de la dette publique	63.013.905	156.557.454
Fonds de réserve pour la crise	0	0
Fonds des routes	87.000.000	167.734.675
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	47.099.770	92.838.548
Fonds spécial de la chasse	377.703	320.000
Fonds spécial de la pêche	80.730	155.000
Fonds cynégétique	33.684	12.000
Fonds spécial des eaux frontalières	137.683	118.500
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	37.000.000	119.947.000
Fonds pour la gestion de l'eau	49.000.000	26.655.000
Fonds social culturel	0	0
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	124.000	124.000
Total en euros	1.183.563.513	1.738.321.276

Source : Annexe I du projet de budget 2002. Cette situation ne tient pas compte des fonds des communes ainsi que d'éventuelles alimentations supplémentaires résultant de l'affectation d'un excédent de recettes.

Les dépenses projetées dépassent pour 2002 les recettes projetées de quelque 554,8 millions d'euros.

La Cour des comptes tient à rappeler dans ce contexte qu'aux termes de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les dépenses d'un fonds spécial ne peuvent être effectuées que dans la limite des avoirs disponibles. Une situation déficitaire d'un fonds serait dès lors, sauf dérogation légale, contraire aux dispositions précitées.

2002 : combler
le déficit

La Cour en conclut que le Gouvernement entend combler le déficit global qui se dégage des chiffres projetés pour l'exercice 2002 soit par un recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs, soit par des alimentations supplémentaires provenant d'affectations futures d'éventuels excédents de recettes.

Le fait de vouloir couvrir des dépassements de dépenses par des plus-values de recettes anticipées s'avère cependant délicat. En cas de ralentissement économique, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait rapidement se dégrader et la capacité de financement se transformer en un besoin de financement.

A défaut de chiffres plus précis concernant les projets d'investissements non encore couverts par des moyens financiers, la Cour des comptes renonce à une analyse plus détaillée, mais retient qu'une grande prudence s'impose en la matière et que la discussion autour de la « réserve » des fonds spéciaux devrait, au vu des considérations développées ci-avant, être menée de façon autrement plus différenciée.

2.6 La dette publique

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

Dépenses 2002

Les charges permanentes de l'Etat comprennent parmi les dépenses budgétaires les charges de la dette publique. Aussi le projet de budget pour l'exercice 2002 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du fonds pour le service de la dette publique à hauteur de 42.513.905 euros pour couvrir les charges résultant des intérêts des emprunts. Au niveau des dépenses en capital (section 36.0) figure une alimentation dudit fonds à concurrence de 14 millions d'euros pour assurer le remboursement du capital. Parmi les dépenses de la section 34.0 des dépenses en capital pour l'exercice 2002 figure par ailleurs pour la première fois un montant de 6,5 millions d'euros destiné à l'alimentation du fonds pour le service de la dette publique pour couvrir l'amortissement des bons du trésor émis et à émettre au profit d'organisations financières internationales.

Bons du Trésor

Tel qu'il ressort du rapport mensuel de la trésorerie de l'Etat, l'encours des bons du trésor est de l'ordre de 15,8 millions d'euros au 30 septembre 2001. Ces bons du trésor documentent à concurrence de 0,7 million d'euros des fonds à rembourser et à concurrence de 15,1 millions d'euros des engagements pluriannuels vis-à-vis d'institutions financières internationales qui sont payés à charge du budget au fur et à mesure qu'ils deviennent exigibles.

Emprunts

L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2001 à 697,3 millions d'euros. La structure de la dette par instruments financiers se présente comme suit :

Emprunts linéaires (OLUX)	78,62 %
Bons d'épargne à capital croissant	8,15 %
Emprunts obligataires	7,11 %
Prêts bancaires	6,12 %

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

Taux moyen pondéré	6,50 %
Durée de vie moyenne	3 ans et 120 jours
Ratio dette/PIB	3,18 %
Dette par tête d'habitant	1.580,17 euros

Moyen de financement
exceptionnel

Si la capacité d'endettement de l'Etat reste donc élevée, la Cour est néanmoins d'avis que l'Etat ne devrait avoir recours au marché financier qu'en cas de besoins supplémentaires, c'est-à-dire lorsque les disponibilités de l'Etat s'avèrent insuffisantes pour couvrir les charges budgétaires et/ou les charges de la trésorerie. En effet, le recours à l'emprunt ne peut constituer à l'heure actuelle ni un moyen d'intervention économique et monétaire, ni un moyen non inflationniste pour le financement des dépenses d'investissements et/ou du déficit budgétaire. Le recours à l'emprunt n'entraînerait qu'une aggravation des charges futures et doit rester un moyen de financement exceptionnel pour des charges extraordinaires.

Partant, la Cour des comptes note avec satisfaction que le Gouvernement poursuit sa politique des années 1998 à 2001 en ce qu'il n'entend pas procéder à l'émission de nouveaux emprunts en 2002. Le tableau 6 retrace l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat pendant la période 2001 – 2008.

Tableau 6 : Evolution de l'encours de la dette 2001 - 2008

Année	Encours de la dette au 01.01.	en % du PIB
2001	697 367 123	3,18 %
2002	697 329 195	2,92 %
2003	640 113 386	2,54 %
2004	433 312 428	1,63 %
2005	392 117 977	1,40 %
2006	248 587 627	0,84 %
2007	94 447 433	0,30 %
2008	0	0,00 %

Source : Trésorerie de l'Etat. Les PIB 2001 et 2002 sont ajustés selon la note de conjoncture 02/2001 du Statec. A partir de 2003, ce tableau prévoit une croissance annuelle de 5,5% du PIB.

Dette provisionnée

Le tableau 7 ci-après donne un aperçu sur l'évolution de la charge budgétaire qui résulte de l'alimentation nécessaire du fonds pour le service de la dette publique dans l'hypothèse où l'Etat procède, sans nouvel endettement, jusque fin 2007 au remboursement intégral de sa dette. Ainsi, les alimentations annuelles du fonds pour le service de la dette publique en vue de la constitution d'un stock de provisions pour financer tant les intérêts que les amortissements importants à l'échéance finale des emprunts à partir de l'exercice 2002, nécessitent jusqu'en 2007 un effort budgétaire moyen de tout de même 80,5 millions d'euros.

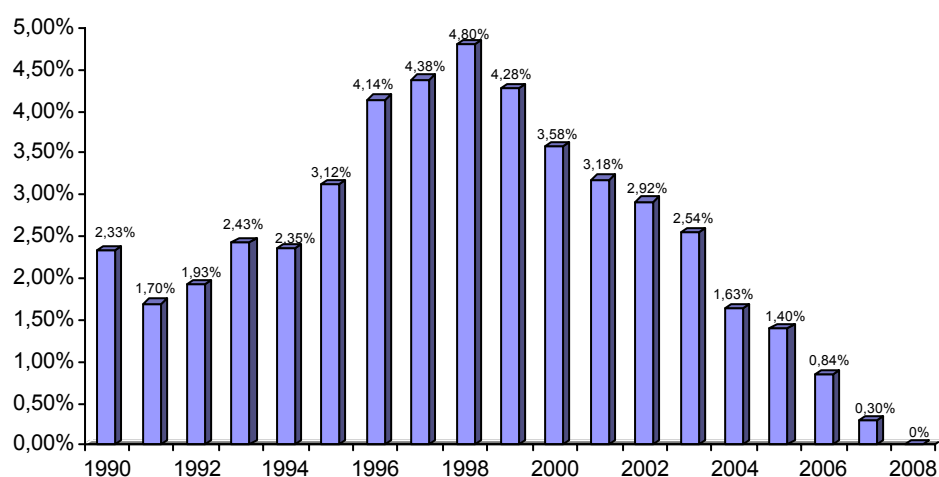
Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du fonds pour le service de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2001 à 403,9 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat est déjà provisionnée à raison de 58%.

Tableau 7 : Evolution de la charge budgétaire qui résulte de l'alimentation du Fonds pour le service de la dette publique 2001 - 2008

Exercice budgétaire	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Charges en mio euros	94,01	98,89	94,33	80,75	77,76	65,94	56,69	0,00

Source : Trésorerie de l'Etat.

Compte tenu de l'évolution projetée de la dette de l'Etat, la Cour produit ci-après un graphique qui illustre l'évolution de la dette de l'Etat en pour cents du PIB version SEC de 1990 à 2008.

Graphique 2 : Dette de l'administration centrale en % du PIB (SEC).

2.7 Autres engagements financiers pluriannuels

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, une prise en compte des autres engagements financiers pluriannuels résultant des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses ainsi que des participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers, s'impose.

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, 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 8 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Valeur de marché de la participation
Secteur de la sidérurgie			
ARBED S.A.	29,695%	147.128.400,00	236.876.723,99
Secteur de l'énergie			
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,000%	185.920,14	
CEGEDEL S.A.	32,887%	27.550.750,00	101.386.760,01
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	32,143%	450.000,00	
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,306%	12.489.495,51	16.626.225,00
SOTEG S.A.	21,000%	4.200.000,00	
Secteur du logement			
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,071%	1.550.883,86	
Secteur du transport			
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,000%	245.414,59	
LUXAIR S.A.	23,110%	3.150.850,65	
SOCIETE DE L'AEROGARE DE LUXEMBOURG S.A.	99,800%	499.000,00	
SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.R.L.	28,000%	3.470,51	
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,000%	123.946,76	
SOCIETE NATIONALE DE CONTRÔLE TECHNIQUE S.A.R.L.	75,000%	836.640,65	
Divers			
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE Luxembourg S.A.	51,351%	19.000,00	
Société de développement AGORA S.A.R.L.	50,000%	50.000,00	
Société de développement AGORA S.A.R.L. et CIE S.E.C.S.	49,505%	500.000,00	
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,000%	208.230,56	
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	41,992%	7.188.691,00	
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A.	24,938%	99.157,41	
Total en euros		206.479.851,64	354.889.709,00

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2001.

Tableau 9 : Participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
Banque Centrale du Luxembourg (BCL)	100%	25.000.000,00	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467,34	
Commissariat aux assurances	100%	p.m.	
Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)	100%	p.m.	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607,41	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	100%	23.282.035,90	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg	100%	p.m.	
Fonds de logement			
Institut Luxembourgeois des Télécommunications	100%	1.239.467,62	1.239.467,62
Office du Ducroire	100%	41.777.396,57	
Société nationale de crédit et d'investissement	100%	173.792.622,61	10.328.105,72
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.878,60	14.462.108,24 (situation au 30/04/2000)
Total en euros		1.396.693.476,06	26.029.681,57

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2001.

Tableau 10 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Council of Europe Development Bank (CEDB)	0,642%	8.992.000,00	992.000,00	992.000,00
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,200%	40.000.000,00	10.500.000,00	8.250.000,02
European Investment Bank (EIB)	0,125%	124.676.999,99	5.777.302,99	5.777.302,99
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,106%	197.609.920,43	9.717.426,17	9.717.426,17
International Finance Corporation (IFC)	0,095%	2.120.977,00	2.120.977,00	2.120.977,00
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,113%	2.188.681,68	415.548,87	332.228,89
Total en euros		375.588.579,11	29.523.255,04	27.189.935,06

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2001.

La valeur totale de ces participations, pour autant qu'on peut l'évaluer, s'est élevée au 30 septembre 2001 à quelque 2 milliards d'euros.⁵

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

Contraintes

Par ailleurs, ces participations peuvent théoriquement être vendues et les moyens liquides qui s'y dégagent représenteraient dès lors des avoirs supplémentaires à la disposition de la trésorerie. Il serait cependant erroné de conclure que ces participations constituent pour autant des réserves financières de l'Etat. En effet, pour ce qui est des participations de l'Etat luxembourgeois dans le capital des institutions financières internationales énumérées au tableau 10 ci-avant, les engagements politiques internationaux du Grand-Duché ne permettent guère de revoir ces participations à la baisse, bien au contraire.

Pour des raisons évidentes, il en va de même pour une grande partie des participations de l'Etat dans le capital des sociétés de droit privé et des établissements publics émarginés aux tableaux 8 et 9 ci-avant.

Engagements financiers

Au lieu de considérer ces participations comme des réserves, la Cour estime plutôt utile de mettre en évidence les engagements financiers en résultant. Ainsi, les seuls engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 374,4 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non encore versé en ce qui concerne les établissements publics repris au tableau 9, qui s'élève à quelque 26 millions d'euros ;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales diminuée du capital déjà versé, soit quelque 348,4 millions d'euros.

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.

⁵ A noter cependant que la présentation de la trésorerie de l'Etat ne retient ni les participations de l'Etat dans le capital de SES Global, ni celles dans le capital de Lux-Development et du Centre de formation pour conducteurs à Colmar-Berg.

Engagements
« virtuels »

Cette disposition légale est à saluer, car elle permet à la Chambre des députés de déterminer l'engagement financier « virtuel » qui se dégage des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses. Le montant des garanties financières revêt une certaine importance dans la mesure où il est susceptible d'influencer la situation financière de l'Etat.

La Cour des comptes fournit ci-après un tableau actualisé qui diffère de celui publié en annexe du projet de budget 2002 en ce que la garantie financière au montant de 50 millions d'euros accordée à AGORA s.à r.l. y est relevée.

Tableau 11 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis ou maximum autorisé	Montant en circulation au 31/12/2000
SNCI	Loi du 02/08/1977 Art. 13	illimité	12.394.676	17.861
			12.394.676	23.815
			12.394.676	19.994
			12.394.676	70.201
			12.394.676	41.320
			24.789.352	289.805
			24.789.352	874.906
			24.789.352	45.257.965
			24.789.352	36.792.067
			24.789.352	38.128.620
			24.789.352	31.627.260
			24.789.352	29.226.521
			37.184.029	37.184.028
			6.817.072	6.817.072
8.998.535	0			
1.636.097	0			
17.352.547	0			
Fonds du Kirchberg	Loi du 07/08/1961 Art. 3 modifiée par les lois du 28/06/1965 et 28/08/1968	19.831.482	14.873.611	12.164.345
Fonds Vieille Ville	Loi du 29/07/1993 Art. 6	49.578.705	3.718.403	3.718.403
			7.436.806	7.436.806
			7.436.806	4.689.905
CFL	Loi du 28/03/1997 Art. 6 Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20/10/1955 Art. 5	123.946.762	0	0
			371.840	371.840
			74.368.057	74.368.057
			10.000.000	10.000.000

Fonds Cité Syrdall	Loi du 10/12/1998 Art. 7	7.436.806	0	1.301.266
Fonds du Logement	Loi du 25/02/1979 Art. 57 Modifiée par les lois du 21/12/1990 et 20/12/1991	24.789.352	5.453.658	2.974.722
AGORA s.à r.l.	Loi du 01/08/2001 Art. 2	50.000.000	0	0
Total en euros		275.583.108	431.146.309	343.396.780

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2001.

Il ressort du tableau 11 ci-avant que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat aux sociétés emprunteuses SNCI, Fonds du Kirchberg, Fonds de la Vieille Ville, SNCFL, Fonds Cité Syrdall, Fonds du Logement et AGORA s'est élevé à quelque 343,4 millions d'euros au 31 décembre 2000. A noter que les garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses sont en principe limitées à un montant maximal. La SNCI bénéficie toutefois d'une garantie illimitée.

2.8 Récapitulation et recommandation

En guise de récapitulation, la Cour des comptes reproduit au tableau 12 ci-dessous les engagements financiers pluriannuels commentés auparavant.

Tableau 12 : Récapitulation des engagements financiers pluriannuels

Programme pluriannuel des dépenses en capital	p.m.
Dette publique / emprunts et bons du trésor (697,3 + 0,7 + 15,1)	713,1
Capitaux à verser à des organismes tiers	374,4
Engagement « virtuel » / garanties financières accordées par l'Etat	343,4

en millions d'euros

Les engagements financiers multiples susceptibles de grever les budgets futurs de façon assez conséquente, la précarité de certaines recettes fiscales importantes qui proviennent de l'activité d'un seul secteur économique de même que le ralentissement conjoncturel international et européen sont autant d'indicateurs qui devraient nous interdire de commenter de façon indifférenciée la capacité financière de l'Etat. Ce d'autant plus que la

Cour n'entend pas relever dans le cadre du présent avis les charges futures en matière d'assurance-pension.

La circonspection reste plus que jamais de mise et, de l'avis de la Cour, il semble prudent de constituer dès maintenant une réserve de sécurité. En effet, un fonds de réserve clairement identifiable, à partir duquel des dépenses ne seraient engagées qu'en cas de nécessité économique et/ou financière, présenterait nombre d'avantages vis-à-vis des réserves « flottantes » dont disposent les pouvoirs publics à l'heure actuelle.

Fonds de réserve

Cet outil pourrait être alimenté par la voie traditionnelle, à savoir les dotations budgétaires normales et supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent de recettes. Il est cependant tout aussi envisageable d'affecter par exemple les fruits de nos placements actuels, les intérêts produits par les fonds en dépôt (+/- 100 millions d'euros pour 2002), à ce fonds de réserve.

La Cour des comptes tient à rappeler dans ce contexte qu'un tel instrument existe déjà depuis bon nombre d'années : le fonds de réserve pour la crise. Conçu exclusivement pour constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires qu'une crise économique pourrait imposer à l'Etat, le recours aux moyens financiers de ce fonds ne peut se faire qu'en vertu d'une loi spéciale. Les avoirs financiers de ce fonds quelque peu tombé en oubli s'élèvent actuellement à 21,7 millions d'euros et sont placés à terme sur les marchés financiers.

L'exposé des motifs du projet de loi portant création d'un fonds de réserve pour la crise garde toute son actualité :

Prévoyance

« En temps de conjoncture économique normale il sera relativement facile à l'Etat d'employer une partie de ses ressources à la constitution de cette réserve sans grever outre mesure le Budget.

Il n'en est plus ainsi en temps de dépression où les recettes ordinaires sont sérieusement affectées par les effets malencontreux de la crise. L'Etat se trouve ainsi placé dans la nécessité de devoir faire face à des dépenses extraordinaires à un moment où ses ressources sont en régression constante.

L'existence d'un fonds de réserve constitué pendant les années normales mettra le Gouvernement à même de pourvoir aux besoins extraordinaires engendrés par une crise sans mettre, par cela, en question l'équilibre même du Budget et sans imposer au pays des charges nouvelles d'autant plus lourdes qu'elles devraient être créées à un moment où les contribuables demandent avec raison à être ménagés. (...)

La mesure envisagée est appelée à donner des résultats heureux si le pouvoir législatif, qui a seul le droit de disposer du fonds, ne s'écarte pas du principe essentiel que la réserve est uniquement destinée à faire face aux dépenses extraordinaires qu'une crise économique pourra imposer à l'Etat. (...)

Le but poursuivi par le projet réclame un placement absolument sûr. Le Gouvernement aura donc avant tout à cœur d'entourer ce placement de toutes les garanties plutôt que de se soucier de la rentabilité du fonds. »

3. Commentaire du budget des recettes

3.1 Considérations générales

Le budget des recettes de l'Etat est subdivisé en budget des recettes courantes et budget des recettes en capital.

Subdivision du budget
des recettes

Les recettes courantes se composent des recettes fiscales établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes, Administration de l'enregistrement, Administration des douanes et des accises) ainsi que des recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participation de l'Etat et des recettes domaniales).

Les recettes en capital comprennent les produits des emprunts, bons et certificats du trésor ainsi que différentes recettes telles que produits de ventes d'immeubles et de biens durables, droits de succession.

Prévisions
exercice 2002

Pour l'exercice 2002, les prévisions de recettes s'élèvent à 5.941.446.855 euros pour les recettes courantes et à 35.949.429 euros pour les recettes en capital soit respectivement + 9,77% et + 6,07% par rapport aux chiffres correspondants du budget de l'Etat pour 2001. Pour les recettes en capital, il convient de relever que le projet de budget ne prévoit aucun emprunt et aucune émission de bons ou de certificats de trésorerie.

3.2 Evolution des recettes budgétaires

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution des prévisions de recettes par comparaison aux prévisions du budget définitif pour 2001 et aux recettes effectives des comptes provisoires de l'Etat des exercices 1999 et 2000. En plus, le tableau met en évidence la part respective des recettes fiscales et non fiscales dans le total des recettes courantes.

Tableau 13 : Evolution comparative des recettes

Regroupement des recettes courantes (en euros)	Compte provisoire				Budget voté		Projet de budget		Variation Projet de budget 2002 Compte provisoire 2000	
	1999	*	2000	*	2001	*	2002	*	en valeur	en %
	- Recettes fiscales									
Impôts directs (sections 64.0)	2.518.262.447,18	50,64	2.772.622.200,35	48,81	2.735.656.400	50,54	2.830.450.000	47,64	57.827.799,65	2,09
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1.444.327.941,09	29,04	1.753.141.186,27	30,86	1.597.714.272	29,52	1.915.460.128	32,24	162.318.941,73	9,26
Droits de douane et d'accise (section 64.5)	736.927.199,47	14,82	858.457.428,03	15,11	816.585.000	15,09	929.602.000	15,65	71.144.571,97	8,29
Total des recettes fiscales (1)	4.699.517.587,74	94,5	5.384.220.814,65	94,78	5.149.955.672	95,15	5.675.512.128	95,53	291.291.313,35	5,41
- Recettes non fiscales										
Recettes d'exploitation (sections 64.2 et 64.8)	60.036.107,10	1,21	58.329.870,82	1,03	38.027.849	0,7	48.746.661	0,82	-9.583.209,82	-16,43
Recettes de participations (section 64.3)	87.366.335,56	1,76	107.556.044,78	1,89	106.538.940	1,97	52.250.470	0,88	-55.305.574,78	-51,42
Intérêts de fonds en dépôt (section 64.3)	64.055.796,89	1,29	72.854.052,19	1,28	70.000.000	1,29	100.000.000	1,68	27.145.947,81	37,26
Recettes domaniales (section 64.7)	29.804.055,36	0,6	30.149.364,00	0,53	29.926.073	0,55	48.802.450	0,82	18.653.086,00	61,87
Remboursement de dépenses (sections 64.4 et 64.9)	32.041.552,26	0,64	27.861.260,89	0,49	18.369.637	0,34	16.135.146	0,27	-11.726.114,89	-42,09
Total des recettes non fiscales (2)	273.303.847,17	5,5	296.750.592,69	5,22	262.862.499	4,85	265.934.727	4,47	-30.815.865,69	-10,38
Total des recettes courantes (1) + (2)	4.972.821.434,91	100,00	5.680.971.407,34	100,00	5.412.818.171	100,00	5.941.446.855	100,00	260.475.447,66	4,59

* Part en % dans le total des recettes.

Recettes fiscales et non-fiscales

Le tableau ci-avant illustre la part plus que prépondérante des recettes fiscales réparties entre impôts directs et indirects. Le produit de ces impôts représente 94,50% du total des recettes courantes de l'exercice 1999 pour passer à 95,53% dans le projet de budget pour l'exercice 2002. Si cette part, au fil des dernières années, a été fortement croissante, à l'inverse, la part des recettes non fiscales a régulièrement diminué.

La tendance de repli des recettes non fiscales se vérifie au regard du projet de budget pour 2002 où les prévisions des produits des participations de l'Etat sont en retrait (- 55,3 millions d'euros) à la suite du fait que les sociétés CLT-UFA et SES ne payeront dorénavant plus de redevances pour l'octroi des concessions de l'Etat leur accordées. D'autre part, les recettes d'exploitation de l'Etat telles qu'affichées au projet de budget 2002 tendent à diminuer. Elles ne seront plus que de 48,7 millions d'euros contre 58,3 millions d'euros du compte provisoire de l'exercice 2000, soit 9,6 millions d'euros de moins. L'impact des fortes variations négatives des revenus d'exploitation et des produits de participation sur le total probable des recettes non fiscales sera de - 10,38% par rapport au total figurant au compte provisoire 2000.

Impôts directs et indirects

Au cours des dernières années, les impôts indirects ont, en général, vu croître de façon continue leur importance relative. Cette évolution ressort du tableau de la page précédente et de la comparaison ci-après de ces catégories d'impôt par rapport à leur total (regroupement des recettes – codes 36 et 37).

		Impôts directs	Impôts indirects
Compte	1978	70,7%	29,3%
Compte	1992	53,3%	46,7%
Compte prov.	2000	51,9%	48,1%
Budget	2002	50,2%	49,8%

Selon les prévisions de recettes, les deux catégories d'impôt se trouveront à partir de 2002 à un niveau de rendement pratiquement égal. La tendance de leur rapprochement se trouve accélérée par la mise en œuvre des réformes fiscales réalisées et projetées qui apportent des allègements fiscaux substantiels au niveau des impôts directs aux contribuables (personnes physiques et collectivités), alors que certains impôts indirects continueront à progresser grâce à une assiette constamment en hausse et un cadre tarifaire non orienté à la baisse.

3.3 Allègements fiscaux

Selon les estimations gouvernementales, la réduction des charges fiscales pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été de 247,9 millions d'euros à partir de l'année d'imposition 2001. Une deuxième étape de la réforme fiscale à réaliser en 2002 portera la réduction d'impôt sur le revenu à 433,8 millions d'euros pour les années d'imposition 2002 et suivantes.

Impôt sur le revenu
des personnes
physiques

Du point de vue budgétaire, les réductions d'impôt affectent dès l'année 2001 en partie l'exercice 2001 pour ce qui est de l'impôt retenu à la source sur les traitements, salaires et pensions et, à partir de l'année 2002, les exercices 2002 et suivants pour ce qui est des impôts sur le revenu retenu à la source ou fixé par voie d'assiette. Le produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant majoration de 2,5% de l'impôt sur le revenu enregistrera par exercice des diminutions proportionnelles en conséquence. Suivant l'exposé des motifs du projet de budget pour 2002, les prévisions des recettes retenues aux différents articles budgétaires afférents tiennent compte de l'incidence budgétaire des réformes fiscales entamées dans l'intérêt des personnes physiques.

Impôt sur le revenu
des collectivités

Un autre impôt majeur des impôts directs est l'impôt sur le revenu des collectivités. Selon le projet de loi relative à la réforme fiscale, le taux d'imposition à mettre en compte pour le calcul de cet impôt passera de 30% à 22% et la ponction fiscale pesant sur les sociétés commerciales sera baissée ainsi de 247,89 millions d'euros par année d'imposition à partir de 2002 suite à la réduction tarifaire et aux changements d'autres mesures plus spécifiques de la fiscalité des entreprises. Toutefois le coût fiscal de 247,89 millions d'euros sera en partie résorbé par la suppression de la mesure du crédit d'impôt à hauteur de l'impôt sur la fortune payé.

Il est à noter que le taux d'imposition de 40% en 1986 a été réduit successivement de 18 points pour n'être à l'avenir que de 22%, soit une réduction en 15 ans de 45%.

Le nouvel abaissement substantiel du taux sortira en partie ses effets sur le montant des avances trimestrielles à payer en 2002 par les grandes collectivités passibles de cet impôt et influencera par conséquent dès l'année 2002 les recettes de l'exercice 2002 à réaliser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités, mais également au titre de l'impôt de solidarité, dont la contribution à charge des collectivités ne s'élèvera plus qu'à 0,88% ($22\% \times 0,04$) contre 1,2% ($30\% \times 0,04$) antérieurement.

3.4 Contribution budgétaire du secteur financier

Dépendance
budgétaire

Au niveau des impôts directs, à part les réformes fiscales de 2000 et 2001 comportant une décélération de la progression des recettes provenant de cette catégorie d'impôt, il importe de souligner dans le cadre de l'évolution des recettes en question le poids considérable depuis les dernières années de la contribution du secteur financier. Tel est le cas pour les produits notamment de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt sur la fortune, mais également des impôts retenus sur les salaires et sur les capitaux. La dépendance budgétaire devient encore plus prononcée si l'on considère que les activités des banques et des organismes de placement interviennent en majeure partie dans les recettes de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

L'interdépendance grandissante des finances publiques du secteur financier n'est pas sans risque, et cela d'autant plus que, tributaires des sociétés mères étrangères, les banques et gestionnaires d'OPC établis au Luxembourg dépendent des décisions stratégiques de ces dernières quant aux activités à assurer ou au sort leur réservé en cas de fusion ou de restructuration de sociétés.

3.5 Examen des prévisions des principales recettes fiscales

Révision éventuelle des
prévisions

Les prévisions des recettes fiscales inscrites au projet de budget de l'Etat se basent sur des données économiques, financières et fiscales disponibles au mois de juin 2001. Des évaluations actualisées pourront s'avérer nécessaires au regard d'un contexte économique sujet à se dégrader. De fait, les effets négatifs d'un revirement du climat économique ne manqueraient pas d'éroder les hypothèses qui sous-tendent le projet de budget des recettes pour l'exercice 2002. Néanmoins, la Cour des comptes ne disposant pas à l'heure actuelle, à part de certaines supputations, de données concrètes nouvelles, l'examen ci-après des

principales recettes fiscales porte sur le bien-fondé des hypothèses de calcul retenues, mais qui sont éventuellement susceptibles de révision en raison des risques de détérioration économique pouvant se réaliser jusqu'à la fin de l'année.

3.5.1 Impôt général sur le revenu

Suivant les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs seront générées à raison de 2.653 millions d'euros, soit 93,73%, par l'impôt général sur le revenu et la majoration de cet impôt au titre de l'impôt de solidarité. Le total du produit présumé de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité est détaillé ci-dessous :

Prévisions 2002	Impôt sur le revenu des collectivités	1.080,0
	Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	240,0
	Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.155,0
	Impôt retenu sur les revenus de capitaux	95,0
	Impôt retenu sur certains revenus échus à des contribuables non-résidents	2,2
	Produit de l'impôt de solidarité	80,8
	Total en millions d'euros	2.653,0

3.5.2 Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette

D'après les prévisions, le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette est estimé à 240 millions d'euros pour l'exercice 2002, compte tenu des modalités d'assiette et des facteurs multiples, à la fois d'ordre conjoncturel et d'ordre structurel, à la base des années d'imposition à liquider. L'estimation de l'exercice 2002 est dans la lignée du plafonnement du produit des exercices précédents. Cette stagnation du produit s'explique par la généralisation du recours aux dépenses fiscales par les personnes physiques dont l'impôt est à établir par voie d'assiette après la fin de l'année d'imposition. Néanmoins, le maintien de la recette prévue pour l'exercice 2001 (260 millions d'euros) paraît plus approprié.

Sans vouloir prendre position quant à l'opportunité ou au bien-fondé des dépenses fiscales, il importe de souligner que les différentes dépenses fiscales, à savoir les déductions légalement admises en matière d'impôt sur le revenu sous forme d'exemption, d'abattement, de dégrèvement ou de crédit d'impôt, tout en réduisant l'impôt à payer, occasionnent d'année en année des pertes grandissantes de recettes. Aussi le coût du renoncement à ces recettes

Dépenses fiscales

fiscales pèse-t-il lourdement sur le rendement de l'impôt, qui normalement devrait augmenter plus que proportionnellement à l'évolution en hausse des revenus.

Dans le même contexte, il est à considérer que les dépenses fiscales à caractère de subvention peuvent servir des buts sociaux et économiques pour lesquels l'Etat ferait autrement des dépenses directes sur base des autorisations de crédit inscrites dans le budget des dépenses. Tel n'étant pas le cas, il importerait dans l'intérêt de la transparence budgétaire que les dépenses fiscales soient gérées et comptabilisées de manière à en connaître leur coût porté ou à porter en déduction du produit brut des recettes. En effet, du point de vue budgétaire, de toute évidence, un euro auquel on renonce a la même importance qu'un euro dépensé.

3.5.3 Impôt sur le revenu des collectivités

Dans le cadre de l'évaluation de l'impôt sur le revenu des collectivités, il convient d'être conscient que la ponction fiscale des collectivités assujetties à cet impôt dépend, en plus du taux d'imposition, de l'admission de certaines déductions et dégrèvements réduisant le revenu imposable ainsi que des possibilités d'imputation sur la cote d'impôt de crédits d'impôt (p.ex. crédit d'impôt pour impôt étranger retenu effectivement ou fictif, si une convention fiscale le prévoit) ou de bonifications d'impôt (p.ex. bonification d'impôt pour investissement).

Dans la mesure où ces dispositions sont mises à profit, la charge fiscale est réduite et les recettes fiscales s'en trouvent amoindries. Une prévision de l'impact de pareilles mesures, à défaut de données relevées par le passé, est assez difficile. Néanmoins, leur incidence est loin d'être négligeable si l'on se réfère au coût budgétaire de la mesure à abroger à partir de 2002 de l'imputation de l'impôt sur la fortune (61,97 millions d'euros par année d'imposition suivant l'exposé des motifs du projet de budget à la page 54*). D'autre part, toute évaluation des recettes probables de l'impôt sur le revenu des collectivités est rendue difficile par le fait de l'usage par les sociétés assujetties des différentes techniques autorisées de déphasage consistant à accélérer la prise en charge de dépenses d'exploitation ou à différer la mise en compte de recettes d'exploitation.

Ces difficultés mises à part, il y a lieu de constater de manière générale que le niveau des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités est marqué de façon prépondérante par l'évolution des bénéficiaires du secteur financier, dont notamment ceux émanant de l'intermédiation financière. Selon la note de conjoncture 2/2001 du Statec, les résultats comptables nets des établissements de crédit ont été en forte hausse en 2000. Globalement, les résultats nets ont progressé en 2000 de + 28,6% contre - 17,3% en 1999 et + 39,3% en 1998.

Assiette

Secteur financier

Taux d'imposition Cette excellente évolution a sans doute été à la base du calcul du coût fiscal supposé être de 247,89 millions d'euros à partir de l'année d'imposition 2002 suite à la réforme de la fiscalité des entreprises, caractérisée avant tout par l'abaissement de 30% à 22%, soit - 26,67% du taux d'imposition applicable à l'assiette de revenu imposable.

Déchet fiscal Le déchet fiscal, compte tenu de l'abrogation de l'article 174 bis LIR, affectera l'impôt sur le revenu des collectivités pour l'année d'imposition 2002 à recouvrer auprès des collectivités passibles de l'impôt au moyen des avances trimestrielles ajustées à verser en 2002 et des soldes d'impôt établis lors des décomptes finaux et payables pendant une des années ultérieures à 2002. Pour ce qui est de l'exercice 2002, les recettes à encaisser proviennent partant des avances trimestrielles adaptées dans le chef des grandes collectivités aux mesures de la réforme fiscale et des soldes d'impôt relatifs à des années d'imposition antérieures à 2002 et marquées, en général, par une forte croissance des résultats commerciaux, imputables au contexte économique favorable des années en question.

Réévaluation des prévisions Au vu des chiffres disponibles et en considération de l'incidence de soldes d'impôt plus ou moins élevés, on peut tabler sur une recette budgétaire de l'ordre de 1.050 millions d'euros au titre du produit de l'impôt sur le revenu des collectivités. Cette prévision est à ajuster en cas d'un revirement économique prononcé et durable à entrevoir avant la fin de l'année en cours et qui serait de nature à entraîner une refixation des avances trimestrielles par une diminution de leur montant.

3.5.4 Impôt retenu sur les traitements et salaires

Elasticité Les facteurs déterminants du produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires sont la masse des salaires et la masse des rentes et pensions. Par rapport à ces grandeurs économiques, le montant des retenues révèle une grande élasticité en ce sens que les variations desdites masses impliquent en cas d'accroissement une variation positive proportionnellement plus élevée.

Masse salariale En considération de l'évolution probable des éléments intervenant dans la croissance de la masse salariale (nombre des salariés, hausse de l'échelle mobile, augmentation réelle des salaires), un taux de variation de la masse des revenus de $\pm 10,5\%$ serait, selon le Statec, à admettre pour l'année 2002. Un taux aussi élevé (+ 10,6%) est, selon toute probabilité, également à retenir pour l'année en cours. En effet, ce dernier se situe à un niveau largement plus progressif que celui présumé lors de l'évaluation des prévisions des recettes pour 2001. Il est donc à propos de les réviser vers le haut et de se fonder en ce qui concerne l'exercice 2002 sur des prévisions de recettes revues à la hausse.

Recettes exercice 2001	En partant des encaissements enregistrés à l'état général et récapitulatif des recettes et des dépenses de l'administration des contributions fin août 2001 et en tenant compte des modalités et des particularités des versements des retenues à la source opérées sur les salaires et les pensions, il convient de supposer qu'en fin d'exercice 2001 les recettes ajustées en raison des barèmes de retenues applicables pour 2001 pourront bien être à tout le moins de 1.190,0 millions d'euros.
Prévision 2002	Compte tenu de l'incidence en 2002 de la deuxième étape de la réforme fiscale et de la croissance prévisible de la masse des salaires et pensions passibles de la retenue à la source, les recettes auxquelles on pourra raisonnablement s'attendre pour l'exercice 2002 pourront être de 1.220,0 millions d'euros.

3.5.5 Taxe sur la valeur ajoutée

Produit brut	En matière de TVA, le produit brut de la taxe dépend du développement des dépenses de consommation et d'investissement tant des administrations publiques que des ménages, effectuées à l'intérieur du pays. Les perspectives d'évolution de la consommation et de l'investissement permettent de tabler sur un niveau élevé du produit brut de la TVA. Ainsi peut-on admettre pour l'année en cours que le produit brut encaissé et porté en recette au budget des recettes pour ordre (article 5) va dépasser la prévision initiale de 1.320 millions d'euros. En effet, fin août 2001, le total des recettes de l'exercice dépassait de 113,5 millions d'euros le total des recettes encaissées pendant la même période de l'exercice 2000. Il en résulte que le produit brut pourra atteindre à la fin de l'exercice 1.410 millions d'euros. Après décompte des quote-parts des recettes brutes à verser aux Communautés européennes et au fonds communal de dotation financière, le produit net restant acquis à l'Etat et figurant au budget des recettes courantes pourrait être de l'ordre de 1.075,0 millions d'euros.
Produit net	

Prévision 2002	Pour ce qui est de l'exercice 2002, le Statec admet pour l'année prochaine une hausse plus soutenue de la consommation privée suite à l'impact de la croissance de la masse des revenus et de la réforme fiscale sur les revenus disponibles des ménages. D'autre part, selon le Statec, rien ne laisse présager un ralentissement du dynamisme des investissements contribuant à la formation brute de capital fixe.
----------------	---

En se fondant sur ces perspectives et en prenant comme base l'évaluation révisée du produit brut de la TVA pour 2001, on peut escompter pour l'exercice 2002 un produit brut d'au moins 1.550,0 millions d'euros. Il en découle un produit net probable à transférer au budget des recettes courantes de l'ordre de 1.165 millions d'euros.

3.5.6 Taxe d'abonnement

Prévision
2002

Impact des OPC

Au cours des exercices 1999 et 2000, la taxe d'abonnement sur les titres des sociétés a été marquée par des hausses notables de + 21,65% en 1999 et de + 41% en 2000. Ces hausses ont tiré leur origine principalement de la croissance constante des avoirs nets des organismes de placement et des cours boursiers exceptionnels à mettre en compte pour établir la valeur marchande des avoirs. Le retournement des marchés boursiers et la baisse généralisée de certaines valeurs cotées ont freiné fortement, à partir de 2001, la progression du patrimoine global net des OPC avec pour effet que les recettes fin août 2001 ne divergent que légèrement de celles réalisées une année plus tôt (+ 7,8 millions d'euros). En admettant une expansion continue du secteur, on peut escompter une recette en fin d'exercice 2001 légèrement supérieure à celle enregistrée au compte provisoire 2000 (\pm 480,0 millions d'euros). Quant aux prévisions pour 2002, la recette présumée de 510,0 millions d'euros peut seulement être atteinte sous condition que le secteur des OPC continue à se développer. D'autre part, il y a lieu d'évaluer pour 2002 l'impact de la baisse de la taxe d'abonnement de 0,01% pour certains organismes de placement, dont le déchet fiscal n'a pas été précisé dans le projet de budget. La question se pose donc de savoir si la prévision de recette a été calculée compte tenu de l'effet mécanique et statique de la réduction chiffrée à quelque 62 millions d'euros dans le projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects. Si tel n'est pas le cas, la prévision de 510 millions d'euros est à ajuster à due concurrence.

4. Commentaire de certains aspects du budget des dépenses

La Cour des comptes entend analyser par la suite dans quelle mesure les principes budgétaires, qui sous-tendent les instructions de la circulaire du 23 février 2001 du ministre du Trésor et du Budget pour l'élaboration du projet de budget 2002, ont été respectés lors de la confection technique du budget de l'Etat.

Pour ce faire, la Cour se propose d'en examiner l'application au niveau des transferts de revenus (subventions, subsides, participations, etc.), au niveau des crédits non limitatifs et/ou sans distinction d'exercice, au niveau des crédits libellés dépenses diverses/frais divers et, finalement, au niveau des crédits symboliques.

4.1 Les transferts de revenus (subventions, subsides, participations, etc.)

Les transferts de revenus sont des moyens d'intervention financiers mis à la disposition du Gouvernement et qui peuvent se présenter sous diverses formes : subventions, subsides, participations, aides, etc.

Evolution croissante

Le volume des transferts de revenus (codes économiques 31 à 35 et 40 à 44) prend de plus en plus d'ampleur. Dans un souci de contenir cette évolution, le ministre du Trésor et du Budget invite les départements ministériels d'abandonner les transferts qui ne répondent pas ou plus à une nécessité et de proposer des réformes pour ceux qui, quoique nécessaires, apparaîtront comme étant trop onéreux.

Le ministre du Trésor et du Budget insiste « sur la nécessité pour les départements ministériels de subordonner l'octroi de subsides ou de subventions à des critères arrêtés d'avance et à l'obligation pour les bénéficiaires de justifier l'emploi des fonds reçus par la production de pièces à l'appui ». Sur ce point, la Cour tient à préciser qu'il s'agit en l'occurrence d'une obligation légale prévue au chapitre 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, intitulé « contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'Etat ».

L'article 81 de cette loi se lit de la manière suivante :

- « (1) Tous les concours financiers de l'Etat, que ce soit sous forme de participation en capital, de mise à disposition de terrains ou de bâtiments, de subvention, de prêt, d'avance, de garantie ou sous toute autre forme doivent être utilisés aux fins desquelles ils ont été accordés.
- (2) Les bénéficiaires de ces concours financiers doivent justifier de l'utilisation du concours reçu.
- (3) Les décisions portant allocation des concours financiers de la part de l'Etat doivent indiquer clairement la nature, les conditions et modalités des justifications à fournir par les bénéficiaires ».

Subventions à caractère facultatif

En matière de transferts de revenus, le ministre du Trésor et du Budget souligne que ces transferts comprennent chaque année une multitude de subventions ou de subsides à caractère facultatif. Il s'agit ici de dépenses bénévoles que la Chambre des comptes a définies dans son avis du 13 octobre 1982 de la manière suivante : « les subsides devraient rester réservés aux cas où ils sont alloués à des personnes, des entreprises ou des œuvres dignes d'encouragement à titre purement gratuit, sans contrepartie directe et en dehors de toute obligation légale. Ils n'ont dès lors aucune autre cause juridique que l'intention du ministre ordonnateur d'accorder une aide financière à une personne ou à une activité ».

A côté de ces subventions ou subsides à caractère facultatif figurent parmi les transferts de revenus les subventions ou subsides dont les conditions d'octroi sont fixées de manière légale, réglementaire ou conventionnelle.

Le ministre du Trésor et du Budget constate que le nombre et le montant des subventions ou subsides à caractère facultatif tendent à augmenter sans cesse. Il précise que « dans ces conditions, il importe de réexaminer lors de l'établissement des propositions budgétaires le bien-fondé de toutes ces subventions bénévoles. D'abord quant à leur principe et ensuite quant à leur niveau (...) ».

La Cour salue cette initiative du ministre du Trésor et du Budget en renvoyant à l'article 23 de la loi sus-mentionnée qui dispose : « L'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière. »

Concernant les subventions à caractère facultatif, le ministre du Trésor et du Budget a donné instruction de plafonner la progression des crédits proposés à un taux de 4% par département ministériel.

Dans ce contexte, la Cour s'est adressée au ministre du Trésor et du Budget pour obtenir de plus amples renseignements au sujet de l'évolution des subventions bénévoles par département ministériel et ce notamment par référence au taux de 4%.

Taux de 4%

Dans sa réponse, le ministre du Trésor et du Budget a notamment conclu que « le nombre total de crédits disposant de la mention « subsides » ou « subventions » a régressé de 3,6% ou de 4,9 millions d'euros entre 2001 et 2002. Le taux de progression de 4% a donc été respecté globalement ».

Cette réponse du ministre du Trésor et du Budget suscite de la part de la Cour des comptes les observations suivantes :

1. Le ministère du Trésor et du Budget a pris comme point de repère le nombre total des crédits budgétaires disposant de la mention « subsides » ou « subventions » et cela tant sur le plan du budget des dépenses courantes que sur le plan du budget des dépenses en capital.

Caractère obligatoire

Il échet cependant de noter que, de cette manière, on ne prend pas seulement en compte les subventions ou les subsides à caractère facultatif, mais on vise également tous les transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public, dont les libellés des articles budgétaires portent la mention « subsides » ou « subventions ». Ce sont des subventions ou subsides qui n'ont pas un caractère facultatif mais plutôt un caractère obligatoire pour le pouvoir ordonnateur, tel que par exemple :

- article budgétaire 21.2.34.081 du projet de budget 2002 « Prêts à taux réduit en vue de la construction ou de l'acquisition d'habitations à bon marché : subventions d'intérêt (loi modifiée du 13.7.1949 ; règlement ministériel modifié du 11.9.1972) (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) » ;
- article budgétaire 50.0.51.040 du projet de budget 2002 « Application de la loi-cadre ayant pour objet le développement et la diversification économique : subventions en capital à l'investissement, aides à la promotion, garantie de l'Etat (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

Dans les deux cas précités, il s'agit de transferts de revenus qui découlent d'une obligation légale.

2. Par ailleurs, la Cour est d'avis que si l'on veut analyser la progression des subventions ou des subsides à caractère bénévole, il ne suffit pas de se limiter à ces deux catégories. En effet, bon nombre d'articles budgétaires concernant des subventions ou des subsides à caractère bénévole se présentent sous les libellés les plus divers, comme le démontrent les exemples suivants figurant dans le projet de budget 2002:

Caractère bénévole

- article budgétaire 03.5.33.012 « Dotation au Fonds National de la Recherche (crédit non limitatif) » ;
- article budgétaire 10.0.33.013 « Presse à l'école : Actions de sensibilisation des élèves » ;
- article budgétaire 14.0.33.018 « Participation aux cotisations versées à des organismes internationaux par la Croix-Rouge » ;
- article budgétaire 21.1.33.014 « Organisation de concours : primes d'encouragement et de récompense ».

Il s'agit en l'occurrence d'articles budgétaires aux codes économiques XX.Y.33.01Z ou XX.Y.33.02Z (« subsides à caractère bénévole aux administrations privées ») qui doivent, selon la Cour, être pris en compte pour analyser l'évolution des subventions ou subsides à caractère bénévole. Le tableau suivant reflète l'évolution des subventions et des subsides à caractère bénévole pour les exercices budgétaires allant de 1999 à 2002.

Tableau 14 : Crédits pour subsides ou subventions aux codes économiques XX.Y.33.01Z ou XX.Y.33.02Z de 1999 à 2002

Exercices budgétaires	Total des articles budgétaires	Montant total en euros
1999	173	32.853.452,81
2000	174	41.980.941,95
2001	180	66.053.489,00
2002	190	84.024.095,99

Progression importante

La Cour tient à remarquer que le montant total des transferts en question connaît une progression importante pour la période concernée. En 1999, les articles budgétaires en question affichent un montant total de 32.853.452,81 euros tandis que le chiffre projeté pour 2002 est de 84.024.095,99 euros, soit une augmentation de 51.170.643,18 euros ou de 155,75%. En comparant les exercices budgétaires 2001 et 2002, on constate que la progression se chiffre à 17.970.606,99 euros, ce qui correspond à une variation de 27,21%.

Le tableau ci-après met en évidence l'évolution de ces transferts par départements ministériels pour les exercices 2001 et 2002.

Tableau 15 : Crédits pour subsides ou subventions aux codes économiques XX.Y.33.01Z ou XX.Y.33.02Z par département ministériel pour les exercices 2001 et 2002 (en euros)

Libellé des départements	Budget 2001	Projet 2002	Différence	En %
00 Etat	976.701	832.189	-144.512	-14,80
01 Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération et Défense	1.011.574	1.051.289	39.715	3,93
02/03 Culture, Enseignement supérieur et Recherche	19.334.823	28.150.158	8.815.335	45,59
04 Finances	94.192	99.460	5.268	5,59
07 Justice	49.259	147.670	98.411	199,78
09 Intérieur	450.482	567.449	116.967	25,96
10/11 Education nationale, Formation professionnelle et Sports	3.101.051	6.008.940	2.907.889	93,77
12/13 Famille, Solidarité sociale et Jeunesse	26.067.008	29.625.675	3.558.667	13,65
14 Santé	9.766.914	11.960.044	2.193.130	22,45
15 Environnement	562.719	505.000	-57.719	-10,26
16 Travail et Emploi	132.950	184.010	51.060	38,41
17/18 Sécurité sociale	48.988	55.188	6.200	12,66
19 Agriculture, Viticulture et Développement rural	1.221.184	1.403.960	182.776	14,97
20 Economie	107.400	76.000	-31.400	-29,24
21 Classes moyennes, Tourisme et Logement	2.625.340	2.767.914	142.574	5,43
23 Transports	287.980	306.240	18.260	6,34
24 Promotion féminine	214.924	282.910	67.986	31,63
Total	66.053.489	84.024.096	17.970.607	27,21

Il ressort du tableau sous rubrique que le volume de ces subventions et subsides a diminué de 2001 à 2002 pour trois départements ministériels. Les autres départements ministériels connaissent une croissance qui est supérieure au taux prescrit par le ministre du Trésor et du Budget.

Une analyse par département ministériel relève qu'au niveau du ministère de la Justice, la progression de 199,78% s'explique par le fait que le montant inscrit à l'article 07.0.33.012 « Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'association DEFI » du projet de budget 2002 est passé de 24.789 euros à 123.200 euros.

Au niveau du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, l'augmentation de 93,77% s'explique essentiellement par la majoration des articles budgétaires suivants :

Articles budgétaires (en euros)	Budget 2001	Projet 2002	Différence	En %
11.4.33.014 Participation aux frais de fonctionnement du centre national sportif et culturel (crédit non limitatif)	1.790.297	3.800.000	2.009.703	112,26
11.4.33.016 Organisation du départ du Tour de France au Luxembourg : participation aux frais de l'association des organisateurs luxembourgeois	74.368	919.056	844.688	1235,82

Participation aux frais

D'après le libellé de l'article budgétaire 11.4.33.014, il s'agit en l'occurrence d'une participation aux frais et non pas d'une subvention ou d'un subside à caractère bénévole. Partant, la Cour estime que de tels crédits budgétaires ne sauraient être inscrits à un article budgétaire dont le code économique renvoie au caractère bénévole.

Ce problème a été soulevé par le ministre du Trésor et du Budget dans sa circulaire ministérielle du 23 février 2001 : « au cours des dernières années, l'Inspection générale des finances a constaté que des dépenses qui constituent en réalité le paiement d'un service rendu ou une participation à des frais sont payées de plus en plus souvent sur base d'articles inscrits au budget sous le libellé « subsides » ou « subventions ».

La Cour se permet de renvoyer par ailleurs à l'avis de la Chambre des comptes du 13 octobre 1982 qui reste d'actualité :

Avis de la Chambre des comptes

« Au cours du dernier exercice budgétaire, la Chambre des comptes a constaté que des dépenses qui constituent ou qui devraient constituer en réalité une rétribution de services ou une participation à des frais, sont payées de plus en plus souvent sur base d'articles figurant au budget sous le libellé « subsides » ou « subventions » ou à la fois sous la dénomination « subsides » et « participation aux frais » (...).

Les dénominations des différents articles du budget doivent donc faire ressortir clairement la nature des crédits : subsides ou participations aux frais.

La Chambre des comptes n'entend pas établir un tableau exhaustif des nombreux articles budgétaires dont la nature nécessite un réexamen du libellé. En annexe elle joint cependant, à titre d'exemple uniquement, une liste de crédits du projet de budget 1983 qui, malgré les dénominations «subside» ou «subvention», constituent, à son avis, une participation aux frais. Avant leur liquidation, la Chambre des comptes devrait en conséquence obtenir communication des contrats et des pièces justificatives pour pouvoir contrôler l'application exacte des critères d'octroi ainsi que des modalités de calcul.

Si la Chambre des comptes se doit d'attirer l'attention sur les crédits qui sont incorrectement inscrits sous le libellé de subsides ou sous les articles permettant à la fois la liquidation de dépenses courantes et de subsides, elle le fait pour éviter les abus qui pourraient résulter d'une liquidation de ces dépenses sans que le pouvoir législatif puisse exercer son contrôle par l'intermédiaire de la Chambre des comptes. Elle le fait aussi parce que le principe de la spécialité du budget exige que ces dépenses, de nature différente, soient nettement distinguées.

Finalement, la Chambre des comptes rappelle que tant le Conseil d'Etat que la Chambre des députés se sont prononcés dans le passé contre la prolifération des dépenses qualifiées de subsides. Dans son rapport complémentaire concernant le budget de l'exercice 1967 (voir compte-rendu 1966-1967, volume II, page 416 sub 3), la commission spéciale du budget a attiré l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il est inconcevable que le système actuel de l'allocation de subsides puisse continuer :

« Il importe que l'octroi de subsides et de subventions, tant à des particuliers qu'à des associations, soit subordonné à des critères arrêtés d'avance et présentant un caractère de généralité et de permanence comparable à la loi ou aux règlements. (...) ».

Du côté des ministères qui connaissent une tendance régressive, on constate que le ministère de l'Etat affiche une diminution de 14,80% qui s'explique principalement par le fait qu'aucun crédit n'est inscrit à l'article 00.4.33.014 « Participation du Gouvernement au programme STRATEGICS » pour l'exercice 2002. Il en est de même pour l'article budgétaire 20.0.33.011 « Subsides dans l'intérêt de la défense de la petite épargne » qui figurait au budget 2001 du ministère de l'Economie pour un montant de 12.400 euros.

Tendance régressive

4.2 Les crédits non limitatifs et les crédits sans distinction d'exercice

Les instructions du ministre du Trésor et du Budget sont claires en ce qui concerne les catégories des crédits non limitatifs et des crédits sans distinction d'exercice.

Au sujet des crédits non limitatifs, le ministre du Trésor et du Budget fixe les objectifs suivants :

Instructions
ministérielles

- « les départements ministériels devront procéder à un examen sérieux et minutieux des crédits non limitatifs qui figurent dans leurs budgets respectifs et supprimer la non-limitation dans tous les cas où elle n'est pas absolument nécessaire (...);
- en tout cas, les demandes non seulement d'inscription, mais également de maintien de la non-limitation, devront être dûment motivées. Toute non-limitation pour laquelle aucune justification ne sera produite dans le cadre des commentaires des propositions budgétaires sera supprimée au projet de budget. Il en sera de même si les justifications fournies ne présentent pas un caractère pertinent ».

En matière de crédits sans distinction d'exercice, les instructions du ministère du Trésor et du Budget sont les suivantes : « toutes les mentions « sans distinction d'exercice », pour lesquelles une justification pertinente ne sera pas présentée par les départements ministériels dans les commentaires concernant leurs propositions budgétaires, seront supprimées ».

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces deux catégories de crédits budgétaires pour la période de 1999 à 2002 (en euros) :

Tableau 16 : Evolution des crédits non-limitatifs et/ou des crédits sans distinction d'exercice

Exercice		Crédits non limitatifs	Crédits sans distinction d'exercice	Crédits non limitatifs et sans distinction d'exercice
1999	Nombre	418	254	411
	Montant	1.004.274.899	169.816.261	2.153.539.498
2000	Nombre	403	249	434
	Montant	1.130.834.137	171.274.644	2.324.687.592
2001	Nombre	389	305	470
	Montant	1.138.096.002	271.913.430	2.773.015.555
2002	Nombre	369	332	525
	Montant	932.403.286	319.714.597	3.336.615.824

4.2.1 Les crédits non limitatifs

Cadre légal

Les crédits budgétaires ont en principe un caractère limitatif. En effet, l'article 16 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que « les crédits budgétaires ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté ». Les crédits limitatifs traduisent l'autorisation accordée par la Chambre des députés au Gouvernement d'effectuer des dépenses définies à concurrence d'une somme déterminée. Afin de respecter sur ce point les termes et les objectifs de la loi susmentionnée, la circulaire ministérielle pour le projet de budget 2002 donne instruction aux départements ministériels de procéder à une estimation aussi précise que possible des crédits limitatifs.

Pour ce qui est de l'inscription de la non-limitation des crédits budgétaires, cette dernière n'est autorisée que dans des hypothèses exceptionnelles prévues à l'article 16 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. S'inspirant largement de la pratique budgétaire poursuivie sous le régime de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, l'article 16 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 précise que « les articles budgétaires peuvent être dotés de la mention « crédit non limitatif » lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre exceptionnel d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur ». A préciser que ces dispositions sont d'interprétation stricte.

Evolution

Au sujet de l'évolution des crédits dotés de la mention « non limitatif », il y a lieu de relever que, sur les quatre derniers exercices, les crédits budgétaires munis de la seule mention « non limitatif » ont baissé en nombre. En effet, 418 articles budgétaires dotés de cette mention ont été inscrits au budget définitif de 1999 tandis que le nombre pour le projet de budget 2002 s'élève à 369 articles budgétaires. La régression entre le budget définitif 2001 et le projet de budget 2002 est de l'ordre de 20 unités.

Il est à préciser que bon nombre de crédits budgétaires portent à la fois la mention « non limitatif » et la mention « sans distinction d'exercice ». Cette catégorie a sensiblement augmenté au cours de cette même période. Le projet de budget 2002 connaît 525 articles budgétaires de cette catégorie alors que le nombre en 1999 a été de 411. Pour ce qui est des exercices 2001 et 2002, la majoration est de 55 unités.

Globalement, on peut conclure qu'entre 2001 et 2002, le nombre total de crédits libellés « non limitatif » a augmenté de 35 unités.

4.2.2 Les crédits sans distinction d'exercice

Cadre légal En vertu des dispositions de l'article 104 de la Constitution et du principe de l'annualité du budget qui en découle, les crédits budgétaires se rattachent en principe à l'exercice en cours.

Toutefois, deux exceptions existent : les restants d'exercice antérieurs et les crédits sans distinction d'exercice. Selon les termes de l'article 17 (4) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les crédits budgétaires peuvent porter la mention « sans distinction d'exercice » lorsqu'ils concernent « des dépenses pour lesquelles l'engagement et le paiement ne peuvent être réalisés à charge d'un même exercice budgétaire ». Deux cas de figure peuvent se présenter : les articles budgétaires assortis de la mention « sans distinction d'exercice » permettent, d'une part, le paiement des dépenses engagées pendant l'exercice en cours et, d'autre part, le paiement de celles engagées lors d'un exercice antérieur.

Evolution On constate que le nombre des crédits budgétaires sans distinction d'exercice n'a cessé d'augmenter depuis 1999. Sur une période de quatre exercices, les crédits budgétaires portant soit la mention « sans distinction d'exercice », soit à la fois les deux mentions « sans distinction d'exercice » et « non limitatif », sont passés de 665 à 857 unités, ce qui constitue une augmentation de 192 unités.

Par rapport à l'exercice 2001, la majoration pour 2002 est de 82 articles budgétaires. La masse budgétaire y inscrite a augmenté pour 2002 de 611.401.436 euros ce qui correspond à un accroissement de 20,08% par rapport à l'exercice 2001. Cette progression est largement supérieure à celle du total des crédits budgétaires entre 2001 et 2002 (9,6%).

Le ministre du Trésor et du Budget a commenté cet accroissement de la manière suivante : « l'accroissement des crédits dotés de cette mention s'explique par le fait que dans le cadre de la mise au point du projet de budget pour l'exercice 2002, l'Inspection générale des finances a procédé, en concertation avec la Direction du contrôle financier, à un réexamen des libellés des articles budgétaires et ce en considération essentiellement de la nature et du type des différentes dépenses de l'Etat ».

Observation de la Cour

Une des catégories des dépenses ainsi visée est celle des dépenses relatives à des participations de l'Etat aux frais de fonctionnement d'organismes tiers. La Cour des comptes renvoie à cet égard au chapitre 4 « Les actes d'exécution du budget des dépenses : l'ordonnancement » du rapport de la Cour sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice budgétaire 1999, dont elle reproduit ci-après un extrait :

« Lors de la clôture de l'exercice 1999, la Cour des comptes a constaté que de nombreux ministères se heurtent plus particulièrement à des problèmes d'ordonnancement et de paiement du solde de concours financiers accordés par l'Etat. Il s'agit en l'occurrence généralement de la prise en charge du solde des dépenses de fonctionnement de personnes tierces. L'établissement et le contrôle des décomptes nécessitent un certain temps de façon à ce que le ministère concerné ne puisse que difficilement respecter les délais légaux imposés.

S'y ajoute encore dans certains cas le fait que, sur base des documents produits, le montant des dépenses s'avère plus important que prévu. Dans ces cas de figure, le ministre en question se voit obligé de recourir à la procédure de dépassement vers la fin de l'exercice, ce qui ne facilite pas le respect des délais légaux imposés.

La Cour des comptes s'est d'ailleurs rendue compte que les délais imposés ne sont souvent pas respectés alors que le ministre du Trésor et du Budget met, après le dépôt de la demande ministérielle, quatre à six semaines pour donner son autorisation de dépassement. Les délais légaux imposés se trouvent alors dépassés et l'ordonnance de paiement afférente est visée négativement par la Cour des comptes au motif que l'exercice est légalement clos.

Dans un cas précis, le ministère des Transports avait présenté à la Cour des comptes plusieurs ordonnances de paiement visées négativement par la Cour des comptes au motif que l'exercice budgétaire serait légalement clos. En l'occurrence, il s'agissait notamment de l'ordonnancement des soldes de participations envers la S.N.C.F.L. et de contributions envers le T.I.C.E..

Après la prise de position y afférente du ministre des Transports, la Cour des comptes a maintenu son observation :

« Suite aux changements intervenus en matière d'exécution budgétaire et de contrôle des finances publiques par le vote des lois du 8 juin 1999 respectivement portant organisation de la Cour des comptes et sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, il échet, lors de la mise en pratique des dispositions y afférentes, de tenir compte entre autres :

- de la réduction de la période complémentaire de l'exercice budgétaire qui s'ajoute à l'année civile, ramenée, en matière d'ordonnancement des dépenses, du 20 avril au dernier jour du mois de février de l'année suivante ;
- de la notion nouvellement introduite de l'engagement des dépenses qui, en matière d'imputation des dépenses sur un exercice déterminé, joue un rôle primordial dans la mesure où, aux termes de l'article 8 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, « sont seules considérées comme appartenant

à un exercice, les dépenses relatives à des engagements contractés au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice (...) », l'engagement d'une dépense, étant à son tour considéré par l'article 19 (1) de ladite loi comme « l'acte par lequel l'Etat, représenté par un membre du Gouvernement ou son délégué, crée ou constate à son encontre une obligation dont résultera une dépense à charge du budget ».

Pour être rattachée à un même exercice budgétaire, la dépense doit donc être engagée au cours de l'année civile n, ordonnancée avant le 1er mars de l'année n+1 et payée avant le 1er avril de cette même année. Passé les délais précités, il devient légalement impossible d'engager, d'ordonnancer ou de payer des dépenses alors même qu'il resterait des crédits disponibles.

Si l'on ne veut à l'avenir procéder systématiquement par voie de restants d'exercices antérieurs, voire d'articles budgétaires libellés sans distinction d'exercice, il coule de source que l'exécution matérielle des opérations d'ordonnancement et de paiement, notamment en relation avec des (soldes de) subsides, subventions ou participations de l'Etat aux frais de tiers suivant décompte et pièces à l'appui, se heurterait inévitablement aux délais légaux précités au cas où l'Etat continuait à imputer sur l'exercice budgétaire n les dépenses en relation avec des (soldes de) décomptes de tiers se rapportant à leur année comptable n.

Par contre, une imputation des dépenses en relation avec des (soldes de) décomptes de tiers se rapportant à leur année comptable n sur l'exercice n+1 de l'Etat se conjuguerait avec les articles 8 et 19 (1) de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Une telle solution pourrait être retenue sur proposition de Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget, sous réserve d'une application systématique par tous les départements ministériels pour les exercices budgétaires à venir.

Pour ce qui est des ordonnances sous rubrique, il semble dans cet ordre d'idées plus judicieux de procéder d'ores et déjà de la sorte plutôt que d'imputer ces dépenses sur l'exercice 1999, qui, au moment de leur ordonnancement, était légalement clos depuis neuf semaines ».

A noter que la Cour des comptes a été suivie par le ministère des Transports en ce qui concerne la procédure proposée. »

Il échet donc de conclure que l'option retenue pour le projet de budget 2002, en dotant les crédits en question de la mention « sans distinction d'exercice », diffère de la solution préconisée par la Cour qui aurait permis de respecter le principe de l'annualité du budget au lieu d'élargir le recours à des procédures d'exception.

4.3 Les articles budgétaires libellés « dépenses diverses » ou « frais divers »

Spécialité budgétaire

Il échet de rappeler qu'en vertu de la règle de la spécialité budgétaire, les crédits ouverts par la loi budgétaire doivent être affectés à une dépense déterminée, le crédit étant une autorisation de dépense pour un objet et un montant déterminés et dont l'excédent inutilisé à la fin de l'exercice devrait tomber en économie.

Dans ce contexte, la Cour partage le point de vue du ministre du Trésor et du Budget lorsqu'il estime que : « Les libellés des articles doivent indiquer l'objet et la nature de toutes les opérations de recettes ou de dépenses qu'il est envisagé d'y imputer. Il ne suffit donc pas de mentionner seulement au détail des articles certaines recettes ou dépenses de moindre importance, car les détails inscrits au projet n'ont qu'un caractère explicatif et justificatif. Pour qu'une recette ou une dépense émarginée au détail d'un article puisse y être imputée, il faut qu'elle soit couverte par le libellé de cet article dans la teneur votée par la Chambre des députés ».

A cet égard, la Cour a procédé à un examen des articles budgétaires portant dans leur libellé la mention « frais divers » ou « dépenses diverses ». Le tableau suivant reflète le nombre des articles budgétaires portant dans leur libellé la mention « frais divers » ou « dépenses diverses » pour les exercices budgétaires allant de 1999 à 2002.

Tableau 17 : Dépenses diverses et frais divers

1999	2000	2001	2002
184	185	181	186

Parmi ces articles budgétaires se trouvent des articles qui sont destinés d'après leur libellé au financement exclusif de « dépenses diverses » ou de « frais divers ». Le tableau ci-après met en évidence le nombre de ces articles budgétaires.

Tableau 18 : Crédits exclusifs pour dépenses diverses et frais divers

1999	2000	2001	2002
33	42	36	43

La Cour a constaté que des subventions ou des participations aux frais ont été payées à charge d'articles budgétaires destinés à couvrir des frais courants spécifiques aux départements

Respect des libellés

ministériels (codes économiques XX.Y.12.30Z) et portant dans leur libellé la mention « frais divers » ou « dépenses diverses ». Or, les subventions ou les participations aux frais ainsi ordonnancées et payées sont des dépenses bien déterminées qui, d'après la Cour, ne devraient pas être financées par le biais d'articles budgétaires aux codes économiques XX.Y.12.30Z. Il est donc important de veiller à ce que l'ordonnancement des dépenses se fasse dans un strict respect du libellé des articles budgétaires.

Bien-fondé des libellés

Pour le surplus, force est de constater que les libellés de ces articles budgétaires ne fournissent, dans certains cas, aucune ou peu d'indications quant à l'objet et quant à la nature des dépenses à effectuer. Il s'avère donc nécessaire de reconsidérer de manière périodique le bien-fondé des libellés des articles budgétaires.

Standardisation des libellés

Lors de l'analyse des articles budgétaires portant la mention « frais divers » ou « dépenses diverses », la Cour a constaté qu'il s'avère utile d'assurer une standardisation des libellés des articles budgétaires au niveau des différents départements ministériels. Il appert par exemple que les dénominations de certains articles budgétaires au code économique 12.040 se présentent sous les dénominations « frais de bureau ; dépenses diverses » ou « frais de bureau ». Selon la classification économique BENELUX des dépenses et des recettes, les articles budgétaires 12.040 sont donc à prévoir sous un intitulé standardisé : « frais de bureau ». La Cour tient également à préciser qu'une telle standardisation faciliterait son contrôle. A l'heure actuelle, la présentation peu harmonieuse des libellés des articles budgétaires rend inutilement difficile le traitement de ces données.

Dans ce contexte, la Cour estime finalement qu'au niveau de la présentation du budget, il serait souhaitable d'éviter des articles budgétaires qui sont uniquement libellés « dépenses diverses » et de surcroît « sans distinction d'exercice ».

4.4 Les crédits symboliques

Crédits symboliques

Par le biais des crédits symboliques, le Gouvernement a la possibilité de faire face à des événements dont la survenance, voire le montant de la dépense y relative, restent incertains lors de l'établissement des propositions budgétaires. Les articles budgétaires en question sont tous munis de la mention « non limitatif » et, le cas échéant, également de la mention « sans distinction d'exercice ». Les articles budgétaires dotés de crédits symboliques confèrent donc à l'Etat un moyen souple pour répondre à de tels événements.

En prenant par exemple en considération la catégorie des octrois de crédits et de participations aux codes économiques 81 à 85 inscrits au projet de budget 2002, on constate que la majorité des articles budgétaires en question sont dotés de crédits ayant un caractère purement

Octrois de crédits et
de participations

symbolique. L'inscription de tels crédits symboliques peut se justifier en l'espèce pour les articles budgétaires aux codes économiques 81 à 85 du projet de budget 2002. Il s'agit ici de situations particulières exigeant de la part de l'Etat d'être à tout moment en mesure d'honorer ses obligations contractées, pour lesquelles ni les échéances, ni les montants des engagements ne sont prévisibles à l'avance.

Cependant, la Cour est d'avis que les crédits symboliques devraient faire l'objet d'un réexamen périodique afin de reconsidérer la nécessité d'inscrire de tels crédits symboliques au budget de l'Etat.

Crédits budgétaires
fortement sous-évalués

En effet, l'expérience acquise lors de l'exécution des budgets des exercices antérieurs devrait permettre d'adapter ces crédits budgétaires à la réalité et ce dans un souci de respect du principe de sincérité du budget. Lorsqu'on constate que, sur une période donnée, les dépenses effectives dépassent régulièrement et de manière conséquente le montant du crédit inscrit, on devrait faire abstraction du crédit symbolique et l'adapter à un montant plus approprié.

La même réflexion vaut pour les crédits budgétaires qui ont été fortement sous-évalués lors de l'élaboration des projets de budget respectifs. La Cour renvoie dans ce contexte au tableau 11 de son rapport sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice budgétaire 1999, où sont reproduits les crédits budgétaires fortement sous-évalués.

5. Commentaire de la loi budgétaire

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 reprend d'une façon générale certaines dispositions qui reviennent régulièrement dans les lois budgétaires et qui n'exigent pour la plupart pas de commentaires détaillés. La Cour des comptes s'est ainsi limitée à une analyse des dispositions qui ont changé, qui ont été nouvellement introduites ou qui donnent lieu à des remarques de la part de la Cour.

5.1 Concernant l'article 11

Cet article règle les nouveaux engagements de personnel au service de l'Etat.

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

Agents de l'Etat

Ces articles couvrent essentiellement les rémunérations des agents de l'Etat ainsi que la participation de l'Etat aux frais de personnel des institutions de sécurité sociale. Ils ne couvrent pas les participations financières étatiques aux frais de personnel d'organismes juridiquement distincts de l'Etat (établissements publics, a.s.b.l., etc.). Dans ce contexte, la Cour se demande s'il n'est pas opportun, et ce dans un souci de transparence, qu'un relevé complet de ces participations soit mis annuellement à la disposition du législateur dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le projet de budget prévoit pour l'exercice 2002 des crédits à hauteur de 1,131 milliards d'euros aux articles budgétaires au code économique 11. Ces crédits représentent donc environ 19% du budget total des dépenses.

Pour maîtriser cette catégorie de charges, la circulaire budgétaire précise qu'« une limitation très stricte des nouveaux engagements de personnel, dont les rémunérations incombent en tout ou en partie au budget de l'Etat, devra être mise en œuvre en 2002. De nouveaux engagements de personnel ne pourront donc être demandés pour 2002 que dans le cas d'une extension inéluctable des tâches d'un service public et à condition que cette extension ne puisse pas être compensée par une rationalisation ou une réduction des tâches existantes du même service et qu'elle ne soit pas susceptible d'être couverte par un transfert d'emplois vacants auprès d'un autre service public, ou, à défaut de vacances définitives, au moyen d'un transfert d'emplois en surnombre d'un service à l'autre.

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

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

A ce titre, la Cour relève que, durant les exercices 1999 à 2001, la situation de 81 agents occupés à titre permanent et à tâche complète ou partielle dans les différents services de l'Etat et financés par le biais d'organismes tiers a été régularisée dans le cadre de la procédure budgétaire en procédant à leur engagement définitif. Dans le projet de loi sous rubrique, il est proposé au paragraphe (3), point h) d'engager 28 agents supplémentaires pour l'exercice 2002.

Régularisation de
personnel

La Cour note qu'il lui est impossible de juger du bien-fondé de l'engagement de ces 28 agents, n'ayant pas reçu les documents qu'elle avait demandés au ministère des Finances.

Partant de l'hypothèse que ces régularisations correspondent effectivement à la satisfaction d'un besoin en personnel de l'Etat, la Cour se doit néanmoins de critiquer cet état des choses et ce pour les raisons suivantes :

1) En votant le budget de l'Etat, le législateur autorise l'exécutif à engager un nombre défini d'agents pendant l'année à venir et ce après avoir été informé préalablement sur la nécessité de procéder à de tels engagements. Par le biais de cette procédure dite « numerus clausus », le législateur exerce donc un contrôle a priori quant à l'opportunité des nouveaux engagements par l'Etat.

Tel n'est cependant pas le cas pour les agents que la Chambre des députés est amenée à régulariser par le vote de la loi budgétaire. En effet, le législateur est placé devant un fait accompli et ne peut qu'autoriser « ex post » ces engagements. Il s'ensuit que sur ce point, l'exécutif ne respecte pas les attributions de la Chambre des députés en matière financière.

2) Cette pratique rend plus difficile une programmation étatique transparente et efficace en matière de recrutement en ce que le recours par les départements ministériels à des agents financés par le biais d'organismes tiers n'est forcément pas toujours connu.

Dans ce contexte, la Cour voudrait faire remarquer que le problème ne se limite pas seulement aux agents financés par le biais d'organismes tiers. Elle a dû constater à plusieurs reprises que l'Etat recourt à des prestations de service d'indépendants qui de par leur objet, leur envergure et leur durée dépassent largement le cadre du contrat d'expert limité quant à son objet et à sa durée.

Cette pratique pose problème quant au respect de l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Cet article dispose qu'en principe les marchés publics ne peuvent être conclus pour un terme dépassant l'exercice budgétaire excepté lorsqu'il s'agit de baux de location et d'entretien ou lorsqu'en raison de l'importance ou de la spécialité des travaux, fournitures ou services, des marchés ne peuvent être réalisés pendant l'exercice où ils sont conclus. Dans ce dernier cas, les membres du gouvernement ne peuvent toutefois contracter pour un terme dépassant trois exercices, y non compris celui au cours duquel les contrats sont passés. La nécessité est constatée par une délibération motivée du Conseil de Gouvernement, le ministre des Finances entendu en son avis.

La Cour se permet de citer son avis sur le projet de loi 4635 concernant le régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services : « ledit article 37 a jusqu'à présent permis à la Cour des comptes d'insister auprès des départements ministériels à ce que le recours à des prestations de service – notamment dans le cadre de contrat d'assistance technique voire scientifique – soit limité dans le temps et à des objets précis afin d'éviter que la mise à la disposition par des bureaux d'études de personnel au profit de l'Administration centrale n'acquière un caractère permanent, auquel cas il serait notamment porté atteinte aux dispositions légales dites *numerus clausus* qui règlent les conditions de recrutement de personnel au service de l'Etat. »

Sur base de ce qui précède, la Cour insiste que les départements ministériels ne prennent recours à du personnel externe que dans les hypothèses précisées dans la circulaire budgétaire et ce dans le respect de la législation sur les marchés publics.

Au-delà de ces considérations, la Cour tient à remarquer que la politique de recrutement de l'Etat est directement influencée par le mode d'intervention que choisit l'Etat pour l'exécution d'une mission de service public.

L'intervention de l'Etat peut se présenter de différentes façons. Les modes d'intervention les plus usuels sont au nombre de quatre :

Modes d'intervention de l'Etat

- Les missions de service public sont assurées directement par les organes, administrations et services de l'Etat selon des dispositions constitutionnelles et légales définies.
- L'Etat crée par voie légale des organismes de droit public ayant pour mission d'assurer un service public déterminé. Il échet de constater qu'au cours de ces dernières années, il a largement été fait usage de cette possibilité. Le nombre des établissements publics nouvellement créés en témoigne.
- L'Etat participe dans le capital d'une personne morale de droit privé qui, bien qu'ayant un caractère commercial, a pour objet la réalisation d'un intérêt général. Ces personnes morales peuvent revêtir la forme juridique d'une société commerciale ou d'une société d'économie mixte (Groupement d'intérêt économique). Elles peuvent ou bien bénéficier d'une aide continue de l'Etat, et ce sous les formes les plus diverses, ou bien percevoir une rémunération de l'Etat en contrepartie des services prestés.
- L'Etat encourage par le biais d'aides financières le développement de l'initiative privée qui a pour but de satisfaire un besoin collectif identifié comme tel par l'Etat. Tombent sous cette rubrique essentiellement les associations sans but lucratif et les fondations.

La Cour observe que l'Etat confie de plus en plus l'exécution de missions de service public à des entités juridiquement distinctes de l'Etat. Le développement du secteur conventionné et la création de nouveaux établissements publics en sont la meilleure preuve.

Selon la Cour des comptes, cette évolution ne manque cependant pas de susciter une série de questions dont elle voudrait relever quelques-unes :

Une première question - et somme toute la plus importante - qui se pose est de savoir quels sont les avantages en termes de bonne gestion financière qui résultent du transfert de l'exécution d'une mission de service public de l'Etat vers une autre entité. Selon la Cour, cette analyse devrait notamment porter sur les effets d'un tel transfert sur les intérêts du Trésor et ceux de l'utilisateur.

Une deuxième question qui mérite d'être soulevée a trait à l'application du régime de droit public aux entités distinctes de l'Etat. Dans l'exercice de ses attributions financières, l'administration

publique est soumise à toute une série de règles contraignantes basées sur une législation spécifique et qui n'existent pas dans un régime de droit privé. Ce débat est loin d'être théorique comme le démontrent par exemple les discussions récentes quant au champ d'application de la législation sur les marchés publics.

Une troisième question se pose quant aux moyens de surveillance et de contrôle dont dispose l'Etat pour s'assurer de la bonne exécution des missions de service public par une autre entité. Elle prend d'autant plus d'importance dans les cas où des deniers publics contribuent majoritairement au financement de telles activités.

Une quatrième question – intimement liée à la précédente – concerne la détermination du degré de responsabilité de part et d'autre.

Une dernière question - qui rejoint la première- a trait au statut et à la rémunération du personnel employé par ces entités.

Il ressort de la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 que le Gouvernement mène actuellement une réflexion sur les moyens de l'Etat et plus particulièrement sur le secteur conventionné : « Dans le cadre de sa réflexion sur le rôle de l'Etat et les moyens d'action de l'Etat, le Gouvernement a retenu que le système tel qu'il est actuellement utilisé, continuera à être un des moyens d'action de l'Etat, notamment dans le secteur socio-familial. Il permet, en effet une grande flexibilité et développe, dans le cadre de la subsidiarité, les efforts d'une société qui se veut participative.

Afin d'éviter les doubles emplois et de préciser quelles activités relèvent du champ d'application du secteur conventionné, un groupe de pilotage sera chargé de faire un examen détaillé de l'état actuel du secteur conventionné. Ce groupe de pilotage aura un mandat précis, limité à six mois.

Les conclusions de ce groupe permettront au Gouvernement de préciser le champ d'application du secteur conventionné. »

La Cour des comptes salue cette initiative, mais propose néanmoins d'élargir le débat, d'une part, en y incluant le législateur et les acteurs concernés et, d'autre part, en considérant l'éventail complet des modes d'intervention de l'Etat.

5.2 Concernant l'article 12

Cet article règle le recrutement des employés de nationalité étrangère auprès des administrations de l'Etat.

Recrutement
d'employés de
nationalité étrangère

Selon les deux derniers alinéas de cette disposition, le statut du personnel engagé auprès des représentations diplomatiques, économiques et touristiques à l'étranger est fixé par voie de règlement grand-ducal. Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce règlement grand-ducal, le personnel concerné est soumis à la législation du travail du pays d'occupation.

La Cour des comptes constate que cette disposition a déjà figuré en des termes identiques dans les lois budgétaires des années précédentes, sans que le règlement grand-ducal en question soit entré en vigueur. Dès lors, la Cour se pose la question s'il est effectivement prévu d'élaborer un tel règlement grand-ducal. Dans le cas contraire, la disposition sous rubrique devrait être modifiée en conséquence.

5.3 Concernant l'article 16

L'article 16 autorise le paiement par avances de certaines indemnités spéciales.

De prime abord, la Cour des comptes rend attentif au fait que la référence à la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat devrait être remplacée par une référence à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La Cour rappelle que cette dernière prévoit déjà dans son article 63 la possibilité de déroger sous certaines conditions au principe de l'interdiction d'octroi d'avances.

Indemnités spéciales :
paiement par avance

Cet article dispose que dans « des cas exceptionnels ou inhérents au mode de paiement et suivant des conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser l'octroi d'avances temporaires de fonds. »

Le règlement grand-ducal en question n'est pas encore entré en vigueur.

La Cour est d'avis que les indemnités visées à l'article 16 ne sont pas de nature à tomber sous le champ d'application de cette disposition, les conditions requises pour l'octroi d'une avance de fonds n'étant pas remplies en l'espèce.

Si l'article sous examen ne fait dès lors pas double emploi avec l'article 63 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Cour estime cependant qu'il

est préférable de fixer des règles générales en la matière, plutôt que de prévoir des dérogations particulières pour certaines indemnités spéciales par le biais de la loi budgétaire qui de surcroît, selon l'avis de la Cour, ne sont pas justifiées, alors que d'autres indemnités de nature similaire sont versées selon la procédure ordinaire.

5.4 Concernant l'article 18

Marchés publics :
décompte final

Cet article a trait aux règles à observer lors de l'établissement d'un décompte final pour certaines catégories de marchés publics de travaux et de fournitures.

La Cour rappelle que le projet de loi remanié du 6 septembre 2001 concernant le régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services contient une disposition similaire dans ses articles 15 et 17.

Au cas où l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les marchés publics serait prévue pour le 1er janvier 2002, il peut être fait abstraction de l'article 18 dans le projet de loi sous rubrique.

5.5 Concernant l'article 24

Budget pour ordre

Selon cette disposition, le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi peuvent être imputés sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

Les auteurs du projet de loi sous rubrique notent dans le commentaire des articles que d'après « l'article 13 de la loi du 17 juin 1994, fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises, la contribution sociale prélevée sur les carburants est destinée au financement des dépenses du fonds pour l'emploi. Aux termes de la loi, cette contribution sociale est dès lors à considérer comme une recette directement affectable à ce fonds spécial. Le gouvernement estime cependant approprié de comptabiliser la recette afférente et son versement au fonds pour l'emploi dans les chiffres budgétaires. A cette fin il est proposé d'imputer les opérations en cause au budget des recettes et des dépenses pour ordre. »

La Cour ne peut pas partager l'argumentation des auteurs du projet de loi selon laquelle cette contribution serait à considérer comme une recette directement affectable au fonds pour l'emploi.

Principe de l'unité
budgétaire

De prime abord, la Cour constate qu'aux termes de la loi du 17 juin 1994 prémentionnée, la recette en question constitue un « droit d'accise autonome additionnel dénommé contribution sociale ». S'agissant en l'espèce d'une recette de l'Etat, elle doit être portée au budget de l'Etat et dans les comptes généraux et ce en vertu de l'article 104 de la Constitution qui fixe le principe de l'unité budgétaire.

Dès lors, une affectation directe de cette recette au fonds pour l'emploi sans transiter par le budget de l'Etat constituerait une opération contraire à la Loi fondamentale.

Par ailleurs, la Cour se prononce contre l'imputation de cette recette sur le budget des recettes et des dépenses pour ordre, et ce pour les raisons suivantes:

Imputation
inappropriée

- L'article 78 paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que « les recettes encaissées par l'Etat pour compte de tiers sont portées au budget des recettes et des dépenses pour ordre ».
- L'article 76 paragraphe (1) de cette même loi prévoit que « Des crédits budgétaires spécifiés comme tels peuvent être ordonnancés au profit de comptes spécifiques de l'Etat dénommés fonds spéciaux ».

Au vu de ces deux articles, les recettes sous rubrique ne peuvent être portées au budget pour ordre alors qu'elles n'ont pas été encaissées par l'Etat pour compte de tiers mais pour son propre compte.

Outre cette « contribution sociale », le fonds pour l'emploi est également alimenté par l'impôt de solidarité prélevé moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités.

Dans le projet de loi sous rubrique, ces recettes figurent aux articles 64.0.37.001 et 64.0.37.013 du budget des recettes courantes. Les crédits afférents figurent à l'article 16.4.93.000 du budget des dépenses courantes.

La Cour se demande pourquoi les recettes provenant de l'impôt de solidarité ainsi que le montant de la dépense y afférente pour alimenter le fonds pour l'emploi sont portés au budget des recettes et des dépenses de l'Etat alors que tel n'est pas le cas pour le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants.

En conclusion, la Cour est d'avis que l'imputation du produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au fonds pour l'emploi devraient être effectuées selon la même procédure que celle appliquée en matière d'impôt de solidarité.

5.6 Concernant l'article 33

De prime abord, la Cour constate qu'au paragraphe 2 de cet article, une erreur matérielle s'est glissée dans le texte en ce que la loi visée ne date pas du 21 juin 2000, mais du 21 juin 1999.

Article 99 de la
Constitution

Il est proposé dans ce paragraphe que la participation de l'Etat aux frais d'experts en matière de contrôle de la mise au point et de l'exécution des projets d'investissements hospitaliers puisse s'ajouter aux plafonds d'intervention fixés par la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers.

La Cour des comptes se prononce contre cette manière de procéder en renvoyant à son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de loi spéciale dans le contexte de l'article 99 de la Constitution : « Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des députés sous forme d'une loi. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à engager des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence. »

5.7 Concernant l'article 34

Loi-cadre économique

L'article sous examen a pour objet de modifier l'article 13 de la loi-cadre économique modifiée du 27 juillet 1993, intitulé « Acquisition et aménagement de terrains et de bâtiments ». Ce dernier vise l'acquisition, la mise en valeur et l'aménagement de terrains à des fins industrielles (alinéa 1), l'échange, la vente ou la location de pareils terrains à des entreprises répondant à des buts économiques spécifiques (alinéa 2), ainsi que la construction de bâtiments industriels et le financement de la construction de bâtiments professionnels (alinéa 3).

La modification sous rubrique a pour but d'introduire à l'alinéa 3 de l'article 13 prémentionné, à côté de la faculté de construction de bâtiments industriels ou de financement de la construction de bâtiments professionnels, celle de l'acquisition ou du financement de l'acquisition des

bâtiments respectifs. Suivant le nouveau texte complété, l'Etat et les communes pourront dans les conditions prévues à l'alinéa 2

- acquérir des bâtiments industriels destinés à être vendus ou loués de gré à gré ;
- participer au financement de l'acquisition de bâtiments professionnels.

Adaptation de
l'instrument légal

Les conditions auxquelles se réfère l'alinéa 3 impliquent entre autres que les bâtiments à acquérir ou à financer seront destinés à des entreprises aptes à répondre aux finalités économiques indiquées à l'alinéa 2.

Pour ce qui est des ajouts des mots « acquérir » et « acquisitions » à l'alinéa 3, la Cour des comptes rappelle que ces modifications étaient envisagées au document parlementaire 3719, mais non concrétisées dans la loi.

Par contre, si l'on se rapporte à la finalité énoncée au commentaire relatif à l'article sous rubrique, la modification projetée ne rencontre pas les préoccupations actuelles des auteurs du projet de budget pour 2002 d'adapter l'instrument légal de façon à permettre non seulement l'acquisition d'anciennes friches industrielles, mais aussi celle de bâtiments industriels désaffectés.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 31 octobre 2001.

L'Inspecteur principal
1^{er} en rang,

s. Marco Stevenazzi

Le Président,

s. Norbert Hiltgen



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu