

Avis

sur le projet de loi 5000 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Analyse de la situation financière de l'Etat	6
2.1 Compte 2001, budget 2002 et projet de budget 2003.....	6
2.2 Situation financière de la trésorerie de l'Etat.....	9
2.3 La situation des fonds spéciaux de l'Etat	16
2.4 La dette publique	21
2.5 Les participations de l'Etat.....	24
2.6 Les garanties accordées par l'Etat.....	28
3. Commentaire du budget des recettes	31
3.1 Considérations générales	31
3.2 Évolution des recettes budgétaires	31
3.3 Impôt sur le revenu des collectivités.....	33
3.4 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	34
3.5 Impôt sur les traitements et salaires.....	35
3.6 Taxe sur la valeur ajoutée	36
3.7 Droits d'enregistrement	37
3.8 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	38
4. Commentaire du budget des dépenses.....	39
4.1 Les dépenses courantes	40
4.2 Les dépenses en capital	46
5. Commentaire de la loi budgétaire	51



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 18 septembre 2002. Cette demande d'avis s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre des députés.

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

Le présent avis de la Cour des comptes sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 contient une analyse de la situation financière de l'Etat, une évaluation des recettes fiscales projetées, un examen de certains aspects du budget des dépenses de l'Etat et, finalement, un commentaire sur les dispositions de la loi budgétaire.

2. Analyse de la situation financière de l'Etat

A l'heure où la Cour des comptes est en train d'aviser le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2003, la situation économique de notre pays se présente sous un jour moins favorable que celle qui sous-tendait l'élaboration du projet de budget en été 2002. En effet, le Gouvernement estimait encore à ce moment adopter une démarche prudente dans le cadre de ses travaux d'élaboration du projet de budget pour 2003 en retenant une hypothèse de croissance, en volume, légèrement inférieure à 5%.

Dans sa note de conjoncture 3/2002, le Statec note cependant que la croissance du PIB en volume pour 2001 doit être révisée à la baisse par rapport aux 3,5% annoncés au printemps et la situe dorénavant à 1% seulement. Cette performance doit être comparée avec un taux annuel moyen de quelque 6% enregistré entre 1985 et 2000, avec une progression extraordinaire de la croissance du PIB pour cette dernière année de presque 9%.

Une révision à la baisse fut également opérée pour ce qui est des taux de croissance escomptés du PIB pour 2002 et 2003. Alors qu'au printemps, le Statec prévoyait encore une augmentation du PIB de l'ordre de 3% en 2002 et de 6% en 2003, il lui paraît aujourd'hui que, selon le scénario défavorable, la croissance du PIB serait de 0,5% en 2002 et de 2% en 2003.

C'est dans ce contexte économique plutôt difficile que la Cour entend tout d'abord analyser la situation financière de l'Etat dans une perspective pluriannuelle avant de se pencher sur les recettes et les dépenses projetées pour 2003.

2.1 Compte 2001, budget 2002 et projet de budget 2003

En date du 4 juin 2002, le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2001 fut soumis à la Chambre des députés. Le 3 septembre 2002, un texte révisé du susdit projet de loi tenant compte de différents amendements gouvernementaux fut déposé. Le côté des dépenses de cette version révisée affiche une augmentation de quelque 150 millions d'euros. Cette variation par rapport au projet déposé en juin s'explique surtout par le fait que la version amendée tient déjà compte de l'affectation aux différents fonds spéciaux de l'Etat d'une partie des excédents de recettes réalisées au cours de cet exercice qui doit encore être confirmée par le vote de la loi y afférente.

Par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2001 tel qu'il fut arrêté par la loi du 22 décembre 2000, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'exercice 2001 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 1 : Budget et compte 2001

	Budget définitif 2001	Compte général 2001	Variations	
			En valeur	en %
Recettes				
- courantes	5.412.818.171,00	5.676.935.105,46	264.116.934,46	+ 4,90
- en capital	33.890.954,00	32.409.851,79	- 1.481.102,21	- 4,40
Total recettes (1)	5.446.709.125,00	5.709.344.957,25	262.635.832,25	+ 4,80
Dépenses				
- courantes	4.636.934.015,00	4.785.845.902,84	148.911.887,84	+ 3,20
- en capital	808.475.345,00	921.114.215,07	112.638.870,07	+ 13,90
Total dépenses (2)	5.445.409.360,00	5.706.960.117,91	261.550.757,91	+ 4,80
Excédents de recettes (1) - (2)	1.299.765,00	2.384.839,34	1.085.074,34	+ 83,50

Au niveau des recettes courantes, la plus-value réalisée par rapport aux prévisions de recettes se dégage des variations suivantes :

Impôts directs	187.352.673,88
Impôts indirects	148.006.128,86
Droits de douane et accises	- 97.032.600,37
Recettes d'exploitation, redevances et autres (Sections 64.2 et 64.8)	20.470.056,12
Recettes de participations ou avances de l'Etat	- 52.141,76
Remboursements de dépenses	- 429.275,41
Recettes domaniales	5.802.093,14
TOTAL	264.116.934,46

La comparaison des dépenses courantes prévues et réalisées fait ressortir un écart de 148.911.887,84 euros. De fait, ce montant correspond aux dépenses qui se basent sur des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs, diminuées du montant des crédits votés qui n'ont pas été intégralement consommés (p.ex. 25,5 millions d'euros en relation avec la promotion de la diversification économique) et de celui des avances non régularisées de l'exercice 2001.

Dans ce contexte, il importe de relever que la prudence budgétaire n'est pas seulement de mise lors de l'établissement du budget, mais aussi et surtout à l'occasion de son exécution. Compte non tenu des dépenses occasionnées par l'affectation d'une partie de l'excédent de recettes, les dépenses effectives dépassent de 2% les dépenses prévues pour 2001. En valeur absolue, cet écart correspond à tout de même 111,55 millions d'euros.

Le compte général de l'Etat de l'exercice 2001 accuse ainsi un solde excédentaire de l'ordre de 2,4 millions d'euros. Cette situation risque de conduire à des conclusions erronées sur les marges de manœuvre effectives à la disposition des pouvoirs publics et ne témoigne pas nécessairement d'une aisance financière exceptionnelle.

De même, les soldes budgétaires plutôt équilibrés tels qu'ils ressortent des chiffres retenus au budget voté pour l'exercice 2002 et au projet de budget pour l'exercice 2003 ne permettent guère d'évaluer la situation financière de l'Etat dans son intégralité.

Par contre, la progression annuelle des recettes et des dépenses de l'Etat par rapport à l'évolution du PIB livre déjà des indications plus fiables pour savoir si l'Etat réussit à garder les conditions d'équilibre des finances publiques.

Tableau 2 : Evolution des budgets 2000-2003

en millions d'euros	Budget définitif 2000	Budget définitif 2001	Budget voté 2002	Projet de budget 2003
Recettes budgétaires	4.815,0	5.446,7	5.977,2	6.468,7
Dépenses budgétaires	4.811,8	5.445,4	5.999,0	6.465,8

Le Gouvernement luxembourgeois a souligné à maintes reprises la nécessité de veiller « à ce que la progression des dépenses de l'Etat ne dépasse pas, à moyen terme, les limites de la croissance économique », cette norme s'interprétant sur un horizon de 4 ou 5 ans. Or, si cet engagement a pu être plus ou moins respecté jusqu'en 2000, les scénarios prévisionnels les plus récents sur l'évolution du PIP laissent présager une inflexion pour la période allant de 2000 à 2003. En effet, alors que le PIB connaîtrait une hausse ne dépassant guère les 20% durant la période concernée, les dépenses projetées pour l'exercice 2003 progressent-elles de 34,4% par rapport aux dépenses inscrites au budget définitif 2000.

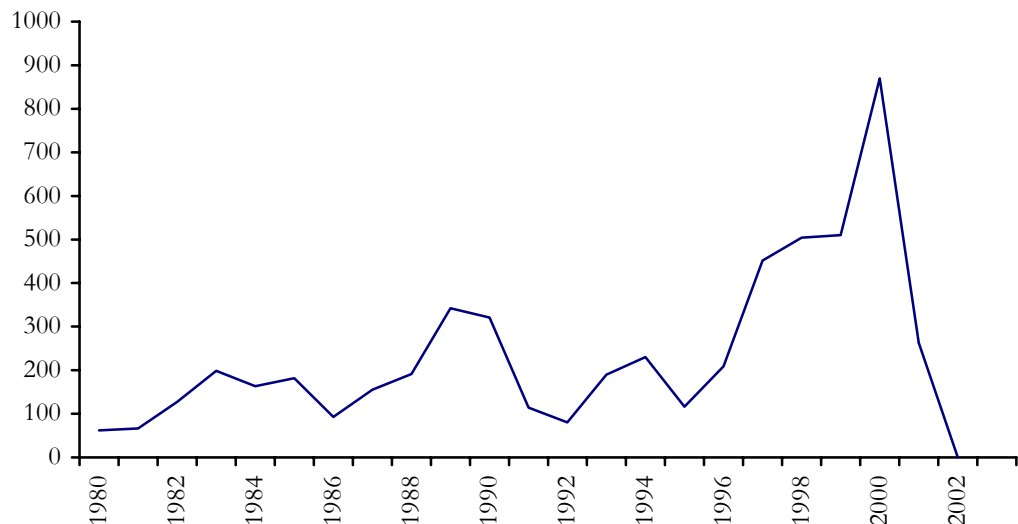
L'autorisation de dépense que constitue le budget de l'Etat ne peut être détachée de sa capacité de couvrir les dépenses par des recettes appropriées. L'expérience récente de plus-values de recettes substantielles et successives pouvait faire oublier cette vérité élémentaire. En effet, depuis 1997, l'Etat luxembourgeois a pu profiter d'excédents de recettes de plus de 2,5 milliards d'euros. Et pourtant, à considérer de plus près leur évolution, l'exercice 2001 a révélé un affaïssement sensible de ces plus-values, chutant de 870 millions d'euros en 2000 à quelque 263 millions d'euros en 2001.

La diminution soudaine des excédents de recettes va de pair avec la mise en œuvre successive d'importantes réformes fiscales ainsi que le ralentissement généralisé de l'activité économique qui se traduit par l'effondrement du taux de croissance du PIB en 2001. Un examen détaillé des conséquences y découlant au niveau du budget de l'Etat est livré aux chapitres suivants portant sur les recettes et les dépenses projetées pour 2003.

Cependant, il peut être retenu dès à présent que la Cour des comptes ne s'attend plus à des excédents de recettes mais plutôt à des soldes budgétaires négatifs pour les exercices 2002 et 2003, à moins qu'une double condition ne soit remplie :

- imposition et perception conséquentes de soldes d'impôts d'années d'imposition antérieures à l'exercice budgétaire, notamment en matière d'impôt sur le revenu des collectivités, à répartir sur le budget des recettes 2002 et 2003 ;
- exécution rigoureuse du budget des dépenses pendant les exercices 2002 et 2003 en portant une attention particulière aux impératifs de bonne gestion financière, accompagnée d'une reconsidération éventuelle des dépenses projetées pour 2003.

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



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, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser, à côté de l'instantané livré par la comptabilité budgétaire, la situation financière du Trésor public, les avoirs et l'encours à long terme des fonds spéciaux de l'Etat, le degré d'endettement et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat et les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers.

2.2 Situation financière de la trésorerie de l'Etat

La situation financière de la trésorerie de l'Etat constitue un élément important pour l'analyse de la situation des finances publiques. Elle 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 2002 :

Tableau 3 : Les avoirs de la trésorerie de l'Etat

	(en millions d'euros)
<i>Placement des avoirs de la trésorerie</i>	
CCP trésorerie	425,1
CCP comptables publics	481,5
Compte courant bancaire trésorerie	51,3
Comptes courants bancaires comptables publics	47,7
Dépôts à terme	1.160,0
Portefeuille obligataire	673,0
Dépôts EMTN	630,0
Dépôts hors marché	803,7
Total des avoirs de la trésorerie	4.272,3
<i>Contrepartie des avoirs de la trésorerie</i>	
Avoirs de tiers	
<i>dont avoirs affectés aux :</i>	
Fonds de couverture des CCP	-906,6
Fonds de tiers (consignations et successions)	-36,7
Fonds des communes	24,9
Avoirs appartenant à l'Etat	3.353,9
<i>dont avoirs affectés aux :</i>	
Fonds de couverture des signes monétaires	-55,4
Fonds spéciaux de l'Etat	-2.978,6
Réserve budgétaire (disponibilités de la trésorerie)¹	319,9

La trésorerie de l'Etat veille à ce qu'elle dispose d'une réserve budgétaire assez conséquente. La réserve budgétaire représente les soldes budgétaires après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944. Elle se compose par ailleurs du solde 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.

Il ressort du tableau ci-avant que la réserve budgétaire s'élevait au 30 septembre 2002 à quelque 319,9 millions d'euros.

¹ Ce montant ne tient pas compte des avances pour rémunérations des agents de l'Etat non encore régularisées budgétairement.

La situation financière au 30 septembre 2002 tient déjà compte du résultat du compte général de l'exercice 2001. Le solde positif de 2,4 millions d'euros y dégagé fait donc partie intégrante du poste de la réserve budgétaire. Une affectation partielle des excédents de recettes à l'alimentation des fonds spéciaux fut opérée avant l'établissement de ce solde budgétaire pour un montant total de 150 millions euros.

Tel qu'il ressort du tableau 3, 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.

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 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.

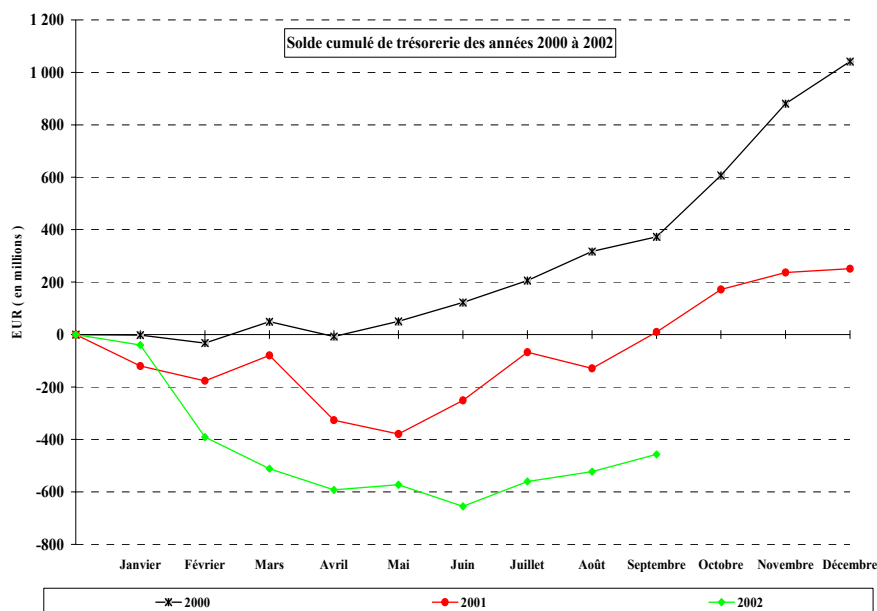
Ainsi, la réserve budgétaire, obtenue par soustraction des avoirs affectés, s'élève au 30 septembre 2002 à 319,9 millions d'euros. Au 30 septembre 2001, ce poste affichait encore 858,8 millions d'euros.

Cette situation s'explique par le fait que l'exécution budgétaire journalière en 2002 se caractérise au fil des mois par un surplus permanent des dépenses vis-à-vis des recettes.

Le graphique ci-dessous représente les années 2000 à 2002 par des courbes indiquant le solde mensuel cumulé des recettes et des dépenses. La courbe de l'exercice 2000 se situe à un niveau nettement plus élevé que celles des années 2001 et 2002. Si en 2000 les rentrées fiscales dépassaient chaque mois les dépenses budgétaires, ceci n'est plus vrai pour l'exercice 2002, où les recettes accusent chaque mois un retard par rapport aux dépenses.

Il s'agit là probablement d'une conséquence directe de la mise en œuvre de la réforme fiscale à laquelle vient se superposer le déchet fiscal dû à la dégradation de l'environnement économique.

Graphique 2 : Solde cumulé de l'exécution budgétaire



Source : Trésorerie de l'Etat.

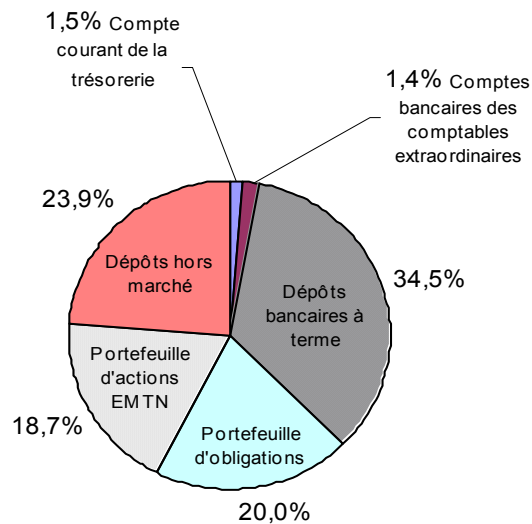
Tous les fonds placés par la trésorerie de l'Etat en banque et hors marché sont placés à terme, à l'exception cependant d'un montant de 51,3 millions d'euros, placé à vue sur un compte courant bancaire afin de détenir une réserve journalière.

Les intérêts produits pendant l'exercice 2001 par les fonds en dépôt, portés au budget des recettes de l'Etat, s'élèvent selon le compte général 2001 à 128,3 millions d'euros.

Les dépôts bancaires à terme, qui s'élèvent au 30 septembre 2002 à 1,16 milliards d'euros, constituent des dépôts à court terme (1 à 3 mois) effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidité de la trésorerie et offrent un taux de rendement moyen de 3,38%.

En ce qui concerne les dépôts placés hors marché, il s'agit de placements à moyen ou long terme de l'ordre de 803,7 millions d'euros auprès de différentes institutions ou entreprises (comme p.ex. la Banque centrale du Luxembourg) et qui ne sont donc pas disponibles pour la gestion journalière de la trésorerie.

Graphique 3 : Les placements de la trésorerie de l'Etat



Tel qu'il ressort du graphique ci-dessus, le Gouvernement a par ailleurs pris au cours de l'année 2001 la décision de placer une partie des avoirs de la trésorerie à long terme (> 1 an) en investissant dans deux produits financiers gérés auprès de la BCEE, sans risque de change et de perte de capital à l'échéance.

Le premier produit de placement est un portefeuille obligataire avec une contre-valeur de 630 millions d'euros, réparti à part égale entre un portefeuille obligataire statique investi dans des obligations d'Etat et d'institutions de la Communauté Européenne, ainsi qu'un portefeuille obligataire activement géré par la BCEE, reprenant des obligations d'entreprises et de banques d'origine européenne.

Les revenus touchés sur ces obligations sous forme de coupons sont actuellement supérieurs à ceux perçus généralement sur un compte à terme et assurent ainsi des recettes annuelles régulières au profit du budget de l'Etat. La gestion active du deuxième portefeuille obligataire permet de générer des revenus additionnels sous forme de plus-values réalisées lors de la revente des obligations, dont le taux d'intérêt nominal est supérieur à celui applicable sur le marché au moment de la vente.

Vu la qualité élevée des émetteurs des obligations, le portefeuille pourra être liquidé à tout moment, partiellement ou entièrement, en cas de besoin de liquidité de la part de la trésorerie.

Le portefeuille obligataire inclut finalement une obligation convertible d'une contre-valeur de 42,9 millions d'euros, émise par ARCELOR et permettant à l'Etat de garantir son taux de participation actuel lors de la conversion éventuelle de ces obligations en actions.

Le deuxième investissement est représenté par neuf « Euro Medium Term Notes » (EMTN), émises par la BCEE au profit de l'Etat pour une valeur totale de 630 millions d'euros. Les échéances des neuf tranches d'EMTN sont échelonnées entre 2003 et 2011. Chaque année, une tranche d'EMTN de 70 millions euros vient à échéance.

Les revenus touchés par l'Etat sur ce produit peuvent être de deux natures : Tout d'abord, un revenu régulier et fixe sous forme d'un coupon annuel versé jusqu'à échéance des tranches d'EMTN et variant suivant la tranche entre 1% et 1,5%. Ensuite, un revenu calculé annuellement sur base d'un taux de participation variable selon les tranches d'EMTN à la performance positive d'un panier d'actions respectivement d'indices sectoriels ou d'un taux d'intérêt déterminé suivant la politique d'investissement retenue pour chacune des neuf tranches d'EMTN.

Chaque tranche d'EMTN comporte une garantie en capital individuelle et formelle de la part de la BCEE, laquelle porte sur le capital initialement investi et ne vaut qu'à l'échéance finale.

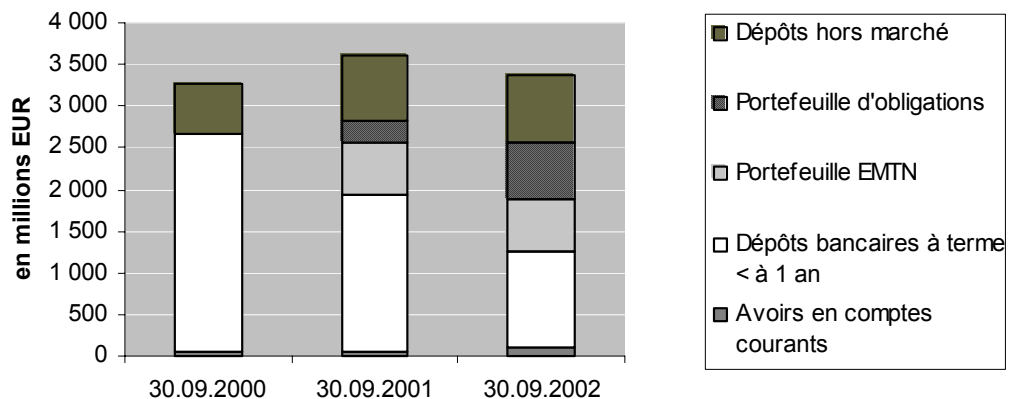
Bien qu'il soit impossible de déterminer l'évolution future des marchés boursiers et d'évaluer la performance de ce produit structuré à moyen et long terme, on peut constater dès à présent que les neuf tranches d'EMTN ont généré en total, au cours de leur première année, des revenus fixes et variables à hauteur de 14,4 millions d'euros, ce qui représente un taux de rendement annuel de 2,3% sur le capital investi. Le placement à terme du même montant aurait assuré des revenus garantis dès le départ pour un montant de 28,3 millions d'euros, soit le double des revenus touchés sur l'investissement en EMTN.

Par ailleurs, la performance d'une grande partie des tranches d'EMTN dépendra directement de l'évolution du Dow Jones Euro Stoxx 50 lequel devra augmenter encore de quelque 35% afin que la performance du produit structuré passe au positif et permettra à l'Etat de participer partiellement (le taux de participation à la performance positive du marché varie entre 26% et 86%) aux fruits de la bourse.

Finalement, il importe de relever qu'il sera difficile de se désengager de ce produit structuré avant l'échéance de chacune des tranches en cas de besoin de liquidité de la part de l'Etat, si l'on ne veut accepter les pertes générées sur le sous-jacent des tranches d'EMTN et de perdre une partie de son capital initialement investi.

La Cour des comptes constate que suite à la nouvelle politique de placement poursuivie par le Gouvernement, les liquidités à la disposition de la trésorerie pour répondre à ses obligations de paiement journalières ont fortement diminué. Il en résulte que la durée moyenne des dépôts placés par adjudication de la trésorerie a dû être ramenée de 81 jours en février 2001 à 38 jours en septembre 2002. Ceci affecte évidemment aussi le taux moyen des dépôts placés par adjudication. L'évolution de cette situation est documentée par le graphique ci-après. Elle pourrait notamment s'aggraver lors du remboursement d'un emprunt de 150,7 millions d'euros venant à échéance en décembre 2002.

Graphique 4 : La composition des actifs de la trésorerie de l'Etat



En guise de conclusion, on peut affirmer que la situation financière de la trésorerie de l'Etat se présente actuellement sous un jour plus sombre que celle analysée il y a un an. Tant les liquidités que la réserve budgétaire se situent à un niveau nettement moins élevé.

Aussi la Cour est-elle d'avis que les avoirs de la trésorerie à placer à long terme devraient l'être dans des instruments adaptés aux besoins de l'Etat et répondant aux impératifs d'une gestion financière circonspecte des deniers publics. Ainsi, par rapport à un placement structuré lié à l'évolution de la bourse, un placement en obligations de première qualité permettrait d'assurer, d'une part, des revenus garantis et réguliers à l'Etat, aussi en période de régression économique et/ou boursière et, d'autre part, une grande liquidité au moment voulu en cas de besoin de la trésorerie.

2.3 La situation des fonds spéciaux de l'Etat

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

Tableau 4 : Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2002²

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds de la coopération au développement	48.598.638,24
Fonds de pension	272.126.234,26
Fonds d'équipement militaire	1.056.059,39
Fonds d'équipement sportif national	3.371.219,41
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	116.148.441,12
Fonds d'investissements publics administratifs	388.235.694,85
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	151.313.879,21
Fonds d'investissements publics scolaires	250.439.837,07
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	38.283.127,20
Fonds du rail	143.627.936,17
Fonds pour la loi de garantie	171.852.854,12
Fonds pour la protection de l'environnement	83.733.921,58
Fonds pour l'emploi	34.035.942,43
Fonds pour les monuments historiques	1.235.720,91
Fonds de la dette publique	443.594.588,79
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds des routes	197.717.262,52
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	150.638.501,05
Fonds de la chasse	0,74
Fonds de la pêche	493.968,33
Fonds cynégétique	468.271,89
Fonds des eaux frontalières	1.490.226,55
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	305.756.690,95
Fonds pour la gestion de l'eau	111.178.982,63
Fonds social culturel	40,92
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	147.787,74
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la trésorerie</i>	<i>6.592.415,65</i>
<i>Montant ordonné mais non encore payé</i>	<i>34.691.181,44</i>
Total en euros	2.978.606.871,31

² A noter que le Fonds de remembrement des biens ruraux, profitant de quelque 4,1 millions d'euros d'alimentations budgétaires en 2003, n'a pas été repris dans le présent tableau étant donné que ces crédits ont toujours été directement alloués à l'Office national du remembrement au lieu de transiter par le Fonds. Cette situation est à redresser lors de l'exécution budgétaire 2003.

Il ressort du tableau 4 que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2002 à 2.978,6 millions d'euros. Ce montant comprend déjà les 150 millions d'euros résultant de l'affectation d'une partie des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2001.

Les moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat se sont donc renforcés de 30% par rapport à la situation du 30 septembre 2001, où les fonds spéciaux accusaient un avoir total avoisinant 2,3 milliards d'euros.

Le financement pluriannuel du programme d'investissement de l'Etat ainsi que des organismes tiers auxquels l'Etat accorde une participation financière devrait donc à première vue être assuré.

Cependant, à y voir de plus près, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait se dégrader à moyen terme et la capacité de financement se transformer rapidement en un besoin de financement.

Ce constat vaut surtout à la lumière des scénarios prévisionnels en matière d'évolution du PIB. Si ces derniers devaient se confirmer, les conséquences directes qui en découleraient au niveau de la situation budgétaire se traduiraient au moins par une absence de plus-values de recettes aux termes des exercices budgétaires 2002 et 2003.

Or, le tableau synthétique fourni ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat pour 2003. Alors que les dépenses augmentent en 2003 de 18,4% par rapport à celles de 2002, la variation au niveau des recettes ne se situe qu'aux alentours de 10%. Les dépenses projetées dépassent ainsi pour 2003 les recettes projetées de 784,7 millions d'euros.

Le Gouvernement doit donc combler ce déficit global qui se dégage des chiffres pour l'exercice 2003 par un recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs.

Au vu des besoins de financement considérables, la Cour ne peut que partager l'analyse faite par la commission des finances et du budget dans le cadre de son rapport sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 :

« Un simple calcul nous informe que les ressources accumulées sur les principaux fonds d'investissement, et considérés par d'aucuns comme énormes, ne permettraient même pas, sans aucune alimentation budgétaire, de financer le programme d'investissement prévu pendant deux années. Si les dépenses pouvaient être effectives et que l'alimentation de ces principaux fonds d'investissement se faisait au rythme tel que prévu dans les extrapolations budgétaires - c'est-à-dire sans alimentation supplémentaire notamment par le biais de plus-

values - l'année budgétaire 2005 se solderait par un déficit des fonds d'investissement. (...)
Dès lors il est évident qu'une alimentation supplémentaire par le biais de plus-values
budgétaires espérées est nécessaire si le programme d'investissement doit être concrétisé. »

Tableau 5 : Recettes et dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat pour 2003

Dénomination	Recettes	Dépenses
Fonds communal de dotation financière	440.356.500	440.356.500
Fonds pour la réforme communale	124	124
Fonds de la coopération au développement	83.375.973	113.100.500
Fonds de pension	303.698.298	307.000.000
Fonds d'équipement militaire	1.500.000	2.000.000
Fonds d'équipement sportif national	21.000.000	21.000.000
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10.000.000	37.351.995
Fonds d'investissements publics administratifs	40.000.000	173.972.293
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	21.000.000	37.268.890
Fonds d'investissements publics scolaires	65.000.000	102.833.190
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	18.000.000	17.992.886
Fonds du rail	179.073.372	235.769.007
Fonds pour la loi de garantie	43.616.171	58.783.838
Fonds pour la protection de l'environnement	4.200.000	23.500.000
Fonds pour l'emploi	200.121.117	240.137.849
Fonds pour les monuments historiques	10.000.000	16.370.000
Fonds de la dette publique	62.930.000	248.160.069
Fonds de réserve pour la crise	100	0
Fonds des routes	90.000.000	176.900.000
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	55.000.000	96.892.998
Fonds de la chasse	376.317	320.000
Fonds de la pêche	79.700	248.000
Fonds cynégétique	33.680	12.000
Fonds de remembrement des biens ruraux	4.122.090	4.122.090
Fonds des eaux frontalières	99.718	104.500
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	37.000.000	126.743.330
Fonds pour la gestion de l'eau	49.000.000	43.305.000
Fonds social culturel	150.000	150.000
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	124.000	124.000
Fonds pour la promotion touristique	6.615.600	6.615.600
Total en euros	1.746.472.760	2.531.134.659

Les considérations qui précèdent soulignent l'absolue nécessité d'une programmation pluriannuelle, si l'on veut juger de la situation financière de l'Etat dans une perspective pluriannuelle. Une telle programmation permet au Gouvernement d'éviter que les projets d'investissement dépassent à moyen et long terme les possibilités financières de l'Etat et constitue également un outil indispensable 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 tiers.

Tout comme l'année passée, la Cour des comptes se doit cependant de regretter qu'elle ne dispose toujours pas des informations nécessaires à une évaluation intégrale des encours financiers résultant de tous les projets d'investissement entamés.

L'annexe I du projet de budget pour l'exercice 2003 ne livre qu'une information imparfaite sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat en ce qu'elle se limite pour nombre de fonds spéciaux à documenter les mouvements projetés des fonds pour les exercices 2001, 2002 et 2003. Des renseignements supplémentaires ne sont livrés ni pour les exercices antérieurs, ni pour les exercices ultérieurs.

Le programme pluriannuel des dépenses en capital couvrant la période allant de 2002 à 2006, bien qu'il ne soit lui aussi pas exhaustif, aurait déjà pu fournir un aperçu plus instructif des encours financiers s'il avait été disponible lors de la rédaction du présent avis.

Aussi la Cour se doit-elle de réitérer ses propos émis à ce sujet à l'occasion de son avis sur le projet de budget 2002 :

« 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 une période quinquennale 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. »

Afin d'illustrer l'importance d'une programmation pluriannuelle exhaustive, la Cour reproduit ci-après un tableau synthétique qui reprend uniquement les six fonds spéciaux pour lesquels respectivement l'annexe I du projet de budget 2003 et le programme pluriannuel des dépenses en capital 2001-2005 renseignent sur la totalité des dépenses projetées :

Tableau 6 : Encours financier total

Dépenses projetées	Exercice 2003	Exercices ultérieurs	Total
Fonds d'investissements publics administratifs	174,0	763,9	937,9
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	37,3	227,4	264,7
Fonds d'investissements publics scolaires	102,8	846,3	949,1
Fonds des routes	176,9	416,2	593,1
Fonds d'équipement militaire	2,0	307,2	309,2
Fonds pour la loi de garantie ³	58,8	1.994,1	2.052,9
Total (en millions d'euros)	551,8	4.555,1	5.106,9

Il ressort de ce tableau que notamment le fonds pour la loi de garantie affiche un besoin de financement tout à fait impressionnant durant les années à venir.

Des informations pareilles sont indispensables pour tous les autres fonds spéciaux, notamment en matière de financement des infrastructures hospitalières et socio-familiales, ou encore dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les dépenses des fonds spéciaux ne couvrent qu'une partie des dépenses d'investissement de l'Etat. A titre d'exemple citons à ce propos le programme d'investissement couvrant la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest et les investissements réalisés par le Fonds pour le logement à coût modéré.

Enfin, il importe de ne pas perdre de vue que, même si les investissements projetés peuvent être financés sans difficultés majeures, ils entraîneront des frais de fonctionnement et d'entretien considérables à charge des budgets futurs de l'Etat.

³ Les annuités de location-vente ainsi que les frais de gestion administrative et d'entretien contractuels connexes en relation avec la construction des maisons de soins de Bertrange, de Bettembourg, de Schiffflange et de Wasserbillig ne sont pas pris en charge par le Fonds pour la loi de garantie, mais par le budget des dépenses en capital du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Les crédits budgétaires y relatifs se chiffrent à quelque 8,5 millions d'euros pour le seul exercice 2003.

Dans le chapitre consacré au budget des dépenses, la Cour se livre à une analyse plus détaillée des grandes catégories de dépenses en capital suivant la classification économique ainsi que des priorités affichées pour 2003.

En guise de conclusion, la Cour des comptes retient que son constat retenu au même endroit à l'occasion de son avis sur le projet de budget 2002 garde toute son actualité, à savoir qu'une grande prudence s'impose en la matière et que la discussion autour du « niveau élevé de la réserve » des fonds spéciaux devrait, au vu des considérations développées ci-avant, du moins être menée de façon autrement plus différenciée.

2.4 La dette publique

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

Les charges permanentes de l'Etat comprennent parmi les dépenses budgétaires les charges de la dette publique. Aussi le projet de budget pour l'exercice 2003 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du fonds de la dette publique à hauteur de 41.430.000 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 2003 figure par ailleurs pour la deuxième fois un montant de 7,5 millions d'euros destiné à l'alimentation du fonds de la dette publique pour couvrir l'amortissement des bons du trésor émis et à émettre au profit d'organisations financières internationales.

Tel qu'il ressort du rapport mensuel de la trésorerie de l'Etat, l'encours des bons du trésor est de l'ordre de 15,3 millions d'euros au 30 septembre 2002. Ces bons du trésor documentent à concurrence de 0,7 million d'euros des fonds à rembourser et à concurrence de 14,6 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.

L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2002 à 697,3 millions d'euros. La structure de la dette par instruments financiers se présente comme suit :

Emprunts linéaires (OLUX)	78,64%
Bons d'épargne à capital croissant	8,14%
Emprunts obligataires	7,11%
Prêts bancaires	6,11%

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

Taux moyen pondéré	6,45%
Durée de vie moyenne	2 ans et 120 jours
Ratio dette/PIB	3,13%
Dette par tête d'habitant	1.586,40 euros

Reste à relever que les dépenses à charge du Fonds pour le service de la dette publique pour rembourser une partie du principal et des intérêts de la dette s'élèvent respectivement à 150,7 millions d'euros en 2002 et à 248,1 millions d'euros en 2003.

Le tableau 7 retrace l'évolution de l'encours du principal de la dette de l'Etat pendant la période 2003 - 2007.

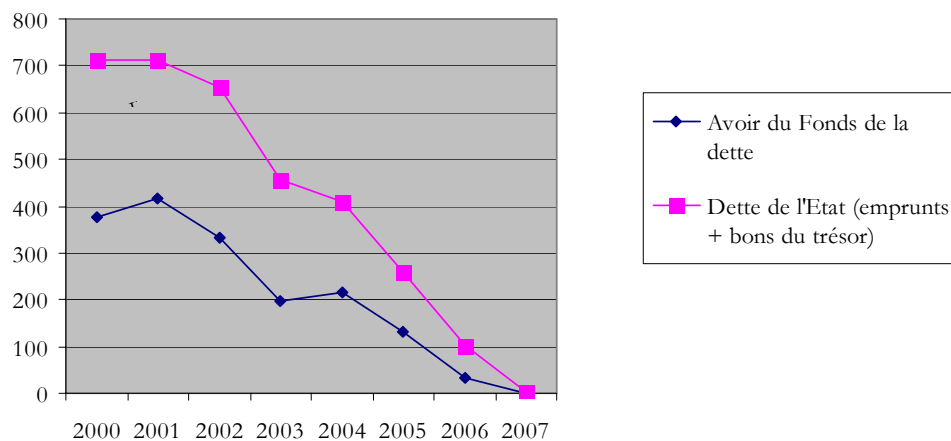
Tableau 7 : Evolution de l'encours de la dette 2003 - 2007

Année	Encours de la dette au 31.12.	en % du PIB
2003	433.312.428	1,72%
2004	392.117.977	1,48%
2005	248.587.627	0,89%
2006	94.447.433	0,32%
2007	0	0,00%

Source : Trésorerie de l'Etat. Ce tableau prévoit une croissance annuelle de 5,5% du PIB.

Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du fonds de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2002 à 443,6 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat, hors bons du trésor, est déjà provisionnée à raison de 63,6%.

Graphique 5 : Evolution de la dette et des avoirs du fonds



Le tableau 8 ci-après donne un aperçu sur l'évolution de la charge budgétaire qui résulte de l'alimentation nécessaire du fonds 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 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 nécessitent de 2003 à 2007 un effort budgétaire moyen de tout de même 90,15 millions d'euros.

Tableau 8 : Evolution de la charge budgétaire 2003 - 2007

Exercice budgétaire	2003	2004	2005	2006	2007
Charges en mio euros	119,65	91,69	92,76	77,95	68,70

Source : Trésorerie de l'Etat.

La capacité d'endettement de l'Etat reste donc très 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. 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 2002 en ce qu'il n'entend pas procéder à l'émission de nouveaux emprunts en 2003.

Cependant, il ne faut pas oublier que le recours à la loi de garantie constitue, selon l'avis du Conseil d'Etat du 26 octobre 1995 sur le projet de budget 1996, en fait « un endettement réel mal caché dont le remboursement grèvera de façon non négligeable les budgets à venir. (...) Dire alors que la situation d'endettement de notre pays est la meilleure comparée à celles de nos partenaires et en déduire que cette situation nous permet d'augmenter considérablement cet endettement, constituerait pour notre pays une politique très dangereuse. »

Etant donné que les charges à supporter dans les années à venir aux termes de la loi dite de garantie dépassent les deux milliards d'euros⁴, les constatations de la Haute Corporation gardent toute leur actualité. En effet, par rapport au financement direct, le recours à la loi dite de garantie a pour effet de décaler dans le temps les paiements à charge du budget de l'Etat et de répartir sur une période de 20 ans le financement de ces projets, les premiers remboursements n'intervenant qu'une fois que la construction aura été achevée.

2.5 Les participations de l'Etat

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

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

⁴ Y non compris les annuités de location-vente ainsi que les frais de gestion administrative et d'entretien contractuels connexes en relation avec la construction des maisons de soins de Bertrange, de Bettembourg, de Schiffflange et de Wasserbillig, pris en charge par le budget des dépenses en capital du ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse. Les crédits budgétaires y relatifs se chiffrent à quelque 8,5 millions d'euros pour le seul exercice 2003.

Tableau 9 : 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			
ARCELOR S.A.	5,987%	158.163.030,00	316.958.712,12
Secteur de l'énergie			
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,000%	185.920,14	
CEGEDEL S.A.	32,887%	27.550.750,00	101.386.760,00
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	32,143%	450.000,00	
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,306%	12.489.495,51	16.928.520,00
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'AEROPORT 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%	1.875.000,00	
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,050%	421.750,00	
Divers			
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,351%	19.000,00	
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A.R.L.	50,000%	50.000,00	
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A.R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,834%	1.500.000,00	
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,000%	208.230,56	
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	41,992%	7.188.690,99	
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A. (en voie de liquidation)	24,938%	99.157,41	
SES GLOBAL S.A.	11,577%	563.487.606,00 ⁵	426.884.550,00
Total en euros		783.462.196,99	862.158.542,12

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2002.

⁵ Valeur d'acquisition

Tableau 10 : 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 Belval	100%	3.500.000,00	
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	100%	p.m.	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.467,62	1.239.467,62
Office du Ducroire	100%	41.777.396,57	
Société nationale de crédit et d'investissement	100%	173.792.622,61	10.328.105,71
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.878,60	
Total en euros		1.400.193.476,06	11.567.573,33

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2002.

Tableau 11 : 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	8.137.500,00
European Investment Bank (EIB)	0,125%	124.677.000,00	5.777.303,00	5.777.303,00
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,106%	199.289.110,73	9.798.578,00	9.798.578,00
International Finance Corporation (IFC)	0,095%	2.139.000,00	2.139.000,00	2.139.000,00
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,113%	2.207.280,00	419.080,00	293.568,00
Total en euros		377.304.390,73	29.625.916,00	27.137.949,00

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2002.

La valeur nominale de ces participations s'est élevée au 30 septembre 2002 à quelque 2,2 milliards d'euros.

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

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, 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. Les participations recensées ont été prises dans un but de politique économique et non pas dans un but d'investir des fonds disponibles de l'Etat.

Au tableau reproduit ci-après, la Cour a repris les participations de l'Etat qui sont cotées en bourse et qui peuvent donc directement être valorisées au prix du marché. Il ressort de ce tableau que les turbulences des marchés boursiers n'ont pas épargné les participations de l'Etat, notamment celle dans « SES Global ».

Il y a lieu de noter que l'acquisition de cette participation n'a pas eu d'incidence budgétaire étant donné que l'Etat a renoncé aux recettes provenant des droits de concession que SES Global aurait dû payer durant les 20 années à venir. Reste finalement à noter que l'Etat détient, à côté de sa participation directe de 11,58%, encore une participation indirecte à hauteur de 21,76% via la SNCI et la BCEE dans le capital de SES Global.

Tableau 12 : Evolution de la valeur de marché des participations

	nombre d'actions détenues par l'Etat	taux de participation de l'Etat	valeur de marché de l'action	valeur de marché de la participation
Situation au 30/09/2001				
Arbed	2 942 568	29,70%	80,50	236 876 724
CEGEDEL	2 204 060	32,89%	46,00	101 386 760
Scté électr. de l'Our	100 765	40,31%	165,00	16 626 225
SES Global	85 376 910	11,58%	12,00	1 024 522 920
				1 379 412 629
Situation au 30/09/2002				
Arcelor	31 632 606	5,99%	10,02	316 958 712
CEGEDEL	2 204 060	32,89%	46,00	101 386 760
Scté électr. de l'Our	100 765	40,31%	168,00	16 928 520
SES Global	85 376 910	11,58%	5,00	426 884 550
				862 158 542
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2001/2002:				-517 254 087 EUR
Variation en %:				-37,50%

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 361,8 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non encore versé en ce qui concerne les établissements publics repris au tableau 10, qui s'élève à quelque 11,6 millions d'euros ;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales diminuée du capital déjà versé, soit quelque 350,2 millions d'euros.

2.6 Les garanties accordées par l'Etat

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

Cette disposition légale permet de déterminer l'engagement financier « virtuel » qui se dégage des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses. Le montant des

garanties financières revêt donc une certaine importance dans la mesure où il est susceptible d'influencer la situation financière de l'Etat.

Tableau 13 : 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 31/12/2001
SNCI	Loi du 02/08/1977 Art. 13	illimité	12.394.676	13.892
			12.394.676	20.838
			12.394.676	19.994
			12.394.676	62.647
			12.394.676	31.101
			24.789.352	142.446
			24.789.352	70.012
			24.789.352	401.008
			24.789.352	40.961.325
			24.789.352	40.554.026
			24.789.352	33.023.215
			24.789.352	30.165.772
			37.184.029	0
			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	9.663.746
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	10.734.126
			3.720.000	8
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	0
			74.368.057	74.368.057
			10.000.000	10.000.000
Fonds Belval	Loi du 25/07/2002 Art. 3	Non déterminé		0
Fonds Cité Syrdall	Loi du 10/12/1998 Art. 7	7.436.806	0	0

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	4.866.015
SOTEG S.A.	Loi du 27/11/1973 Art. 3	2.478.935	0	0
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	Loi du 24/01/1990 Art. 3	4.957.871	0	0
AGORA s.à r.l.	Loi du 01/08/2001 Art. 2	50.000.000	0	0
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	0	0
Total en euros		290.519.913	434.866.305	273.070.508

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2002.

Il ressort du tableau 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 et Fonds du Logement s'est élevé à quelque 273,1 millions d'euros au 31 décembre 2001. 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.

3. Commentaire du budget des recettes

3.1 Considérations générales

Le budget des recettes est subdivisé en budget des recettes courantes et budget des recettes en capital.

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

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

3.2 Évolution des recettes budgétaires

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution des prévisions de recettes par comparaison au budget définitif pour 2002 et aux recettes effectives des comptes généraux des exercices 2000 et 2001. En plus, le tableau met en évidence la part respective des recettes fiscales et non fiscales dans le total des recettes courantes.

Tableau 14 : Evolution comparative des recettes

Regroupement des recettes courantes (en euros)	Compte général 2000		Compte général 2001		Budget voté 2002		Projet de budget 2003		Variation Projet de budget 2003 Compte général 2001	
	2000	*	2001	*	2002	*	2003	*	en valeur	en %
Recettes fiscales										
Impôts directs (sections 64,0)	2.772.622.200,35	48,81	2.923.009.074	51,49	2.830.900.000	48,32	3.194.870.000	50,37	271.860.926	9,30
Impôts indirects (sections 64,1 et 64,6)	1.753.142.265,22	30,86	1.745.720.401	30,75	1.916.715.128	32,72	2.011.580.900	31,72	265.860.499	15,23
Droits de douanes et d'accise (section 64,5)	858.457.428,03	15,11	719.552.400	12,68	929.602.000	15,87	944.842.000	14,90	225.289.600	31,31
Total des recettes fiscales (1)	5.384.221.893,60	94,78	5.388.281.874	94,92	5.677.217.128,00	96,90	6.151.292.900,00	96,98	763.011.025,63	14,16
Recettes non fiscales										
Recettes d'exploitation (sections 64,2 et 64,8)	58.329.870,82	1,03	58.497.905	1,03	36.090.850	0,62	43.946.664	0,69	-14.551.241	-24,87
Recettes de participations (section 64,3)	107.556.044,78	1,89	48.224.813	0,85	2.735.200	0,05	2.735.200	0,04	-45.489.613	-94,33
Intérêts de fonds en dépôt (section 64,3 / 65,7)	72.854.052,19	1,28	128.261.985	2,26	100.000.000	1,71	100.000.000	1,58	-28.261.985	-22,03
Recettes domaniales (section 64,7)	30.149.364,00	0,53	35.728.166	0,63	40.554.150	0,69	42.352.850	0,67	6.624.684	18,54
Remboursement de dépenses (sections 64,4 et 64,9)	27.861.260,89	0,49	17.940.362	0,32	2.189.179	0,04	2.248.000	0,04	-15.692.362	-87,47
Total des recettes non fiscales (2)	296.750.592,68	5,22	288.653.231	5,08	181.569.379	3,10	191.282.714	3,02	-97.370.517	-33,73
Total des recettes courantes (1) + (2)	5.680.972.486,28	100,00	5.676.935.105	100,00	5.858.786.507	100,00	6.342.575.614	100,00	665.640.509	11,73

* Part en % dans le total des recettes

Pour l'exercice 2003, les prévisions de recettes s'élèvent à 6.342.575.614 euros pour les recettes courantes, soit une augmentation de 8,25% par rapport aux chiffres correspondants du budget de l'Etat pour 2002. Depuis 2001, l'accroissement des recettes fiscales est de 14,16%, comblant ainsi une diminution de 33,73% des recettes non fiscales.

Les variations résultant des prévisions pour les exercices 2002 et 2003 sont cependant tributaires des réformes fiscales récentes entreprises depuis 2001 et de la situation économique en général qui laisse entrevoir une évolution moins optimiste. Dans le cadre de cet avis, la Cour ne reviendra plus sur le détail des réformes fiscales de 2001 et 2002, amplement exposées dans les documents parlementaires des budgets et lois y afférents.

Il ressort de l'analyse de la situation financière de l'Etat décrite au chapitre 2 ci-dessus qu'on assiste à un affaissement du solde cumulé de l'exécution budgétaire en 2002. Il conviendra donc dans le présent chapitre d'examiner plus en détail l'évolution des recettes fiscales à la baisse et d'en tirer les conclusions qui s'imposent quant aux prévisions pour 2003.

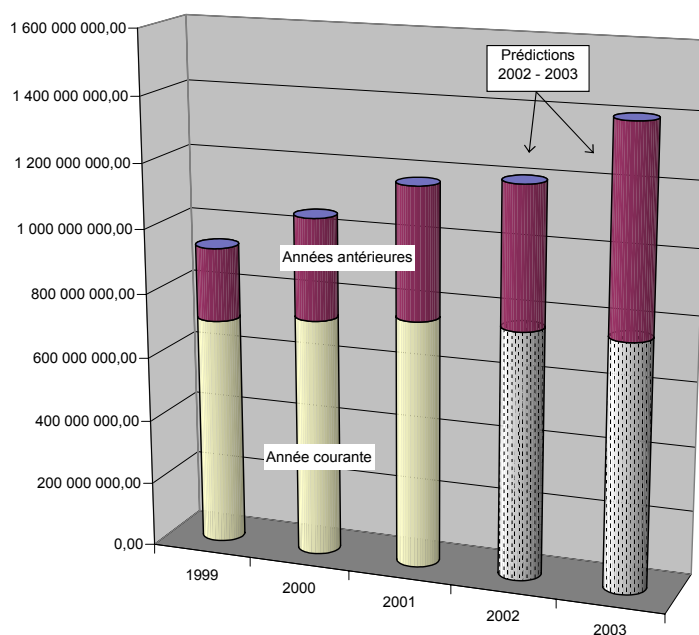
Partant de considérations tant économiques que fiscales, la Cour entend mettre en évidence les mécanismes sous-jacents et les hypothèses à la base des principales recettes fiscales projetées pour 2003. Reste à remarquer que la Cour a néanmoins renoncé à effectuer des simulations propres à défaut d'informations quelquefois essentielles sur des données fiscales.

3.3 Impôt sur le revenu des collectivités

En 2003, le niveau des recettes de l'IRC continuera à subir les effets des mesures d'allègement fiscales mises en oeuvre depuis 1998 (réduction du taux d'impôt, imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt relatif au revenu des collectivités en ce qui concerne les impositions en suspens des années 1998 à 2001).

En examinant les recettes budgétaires au titre du produit de l'IRC, la Cour constate, au-delà de l'augmentation régulière de cette recette depuis 1999, une imposition et une perception de plus en plus marquées au titre des années d'imposition antérieures à l'exercice budgétaire concerné (soldes d'impôts).

Graphique 6: Proportions des soldes d'impôts



Le graphique ci-dessus renseigne que l'augmentation des recettes au titre de l'IRC de 117 millions d'euros en 2000 est attribuable à raison de 75% (87 millions d'euros) aux seuls soldes d'impôts. Il en est de même pour l'exercice 2001 où l'augmentation de 120 millions d'euros dépend du recours aux années antérieures à raison de 77%.

Grâce à l'imposition et à la perception soutenues de soldes d'impôts, le produit de l'IRC atteindra en 2002 le niveau de 1.200 millions d'euros prévu au budget voté 2002.

Le projet de budget 2003 prévoit au titre de l'impôt sur les collectivités un montant de 1.400 millions d'euros. Par rapport aux prévisions du budget 2002, les recettes sont présumées augmenter

de 16,7%. Cette augmentation, selon l'avis de la Cour des comptes, est fondée sur des hypothèses de reprise notamment de l'économie financière susceptible d'influencer favorablement les avances trimestrielles à payer par les collectivités assujetties à l'IRC. Autrement cet accroissement notable ne pourrait raisonnablement se réaliser qu'en cas de soldes d'impôts substantiels. Or, pour ce qui est de l'économie financière, les marges d'intérêts et les commissions sur transactions boursières ont tendance à se rétrécir et les perspectives de cette évolution incitent à modérer les attentes relatives à l'année d'imposition 2003.

Aussi, tenant compte de l'incidence prédominante du secteur financier sur le produit de l'IRC, la Cour, même en admettant pour les exercices 2002 et 2003 une relative stabilité des avances trimestrielles par rapport à 2001, estime-t-elle que les soldes d'impôts relatifs aux années d'imposition antérieures devraient pour l'exercice en cours et à venir être respectivement de 435 mio euros et 635 mio euros afin d'atteindre les prévisions budgétaires fixées pour 2002 et 2003.

Dans l'hypothèse d'une troisième année consécutive de ralentissement économique, la Cour s'interroge quant au maintien de la méthode d'évaluation des recettes au titre de l'IRC. Au rythme de la consommation actuelle des soldes d'impôts à encaisser et des ajustements des avances trimestrielles conséquentes, le montant de l'IRC risque de retrouver assez brusquement un niveau comparable aux avances trimestrielles encaissées au titre d'une année déterminée.

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

L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette a fait l'objet de différentes réformes tarifaires, dont notamment celles de 2001 et 2002. Pour la seule année d'imposition 2001, le coût fiscal des mesures tarifaires peut être évalué à plus de 75 millions d'euros et ses effets se feront principalement sentir entre 2002 et 2004. Pour cette raison, les recettes au titre de cet impôt pour 2002 avaient été fixées avec une certaine prudence à 240 millions d'euros. Cependant, les informations actuellement disponibles donnent à espérer pour 2002 un niveau de recettes avoisinant les 260 millions d'euros, retrouvant ainsi l'ampleur des trois années précédentes.

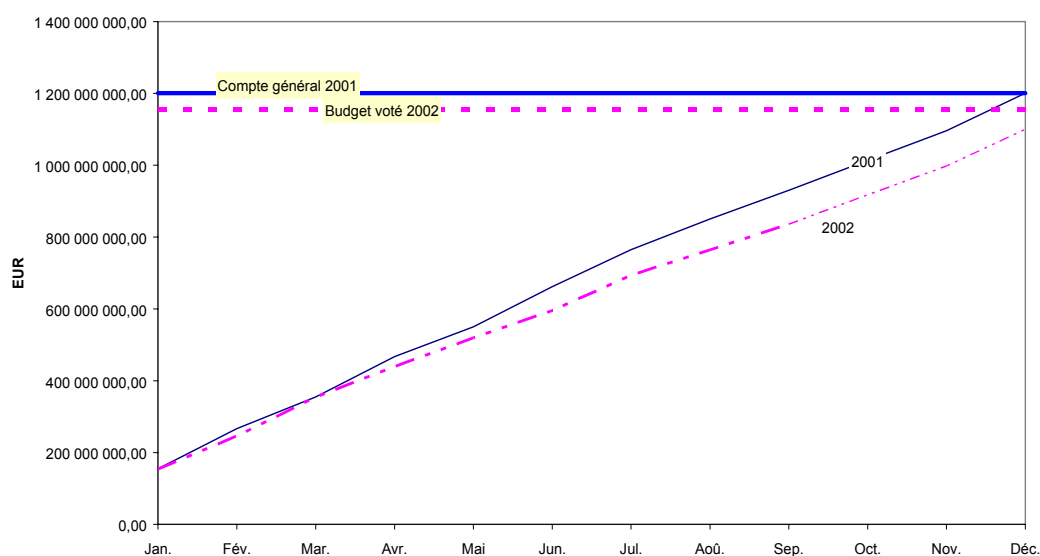
De par sa nature, l'impôt fixé par voie d'assiette est largement tributaire du comportement des contribuables, donc difficile à prédire. Une situation conjoncturelle faible et en conséquence une propension réduite à investir et à profiter des déductibilités légalement admises, peuvent à court terme soutenir un niveau assez élevé de l'impôt.

La Cour donne à considérer qu'une partie du déchet de la réforme tarifaire de 2001 se répercutera sur 2003. En y ajoutant les premiers effets de la réforme de 2002, la prévision du projet de budget 2003 s'élevant à 260 millions d'euros est à considérer avec prudence, notamment au regard des décalages des impositions et des ajustements des avances trimestrielles.

3.5 Impôt sur les traitements et salaires

Le produit de l'impôt sur les traitements et salaires connaît en 2002 une évolution difficile. Les dernières estimations pour la fin 2002 indiquent un montant de 1.100 millions d'euros, soit un recul de 100 millions d'euros par rapport au compte général de 2001 respectivement une diminution de 55 millions d'euros par rapport au budget voté 2002.

Graphique 7 : Evolution de l'impôt sur les traitements et salaires



La cause principale de ce recul est à rechercher dans les réformes tarifaires de l'impôt sur le revenu mises en œuvre dès 2001.

En outre, partant d'une croissance annuelle moyenne de 4,5% au début de l'année 2002, l'emploi total ne devrait finalement croître que de 2% en fin d'année selon les estimations figurant dans la note de conjoncture 3/2002 du Statec. Ce ralentissement s'explique par le retard habituel de l'emploi sur les variations de l'activité économique.

Compte tenu des perspectives de croissance modérée, notamment de la masse des salaires et dans une moindre mesure des pensions et autres prestations soumises à retenue à la source, la Cour éprouve des doutes quant à la prévision de 1.285 millions d'euros inscrits au projet de

budget 2003. Par rapport au produit de 1.100 millions d'euros effectivement attendu pour 2002, une telle augmentation de 16,8% paraît peu réaliste.

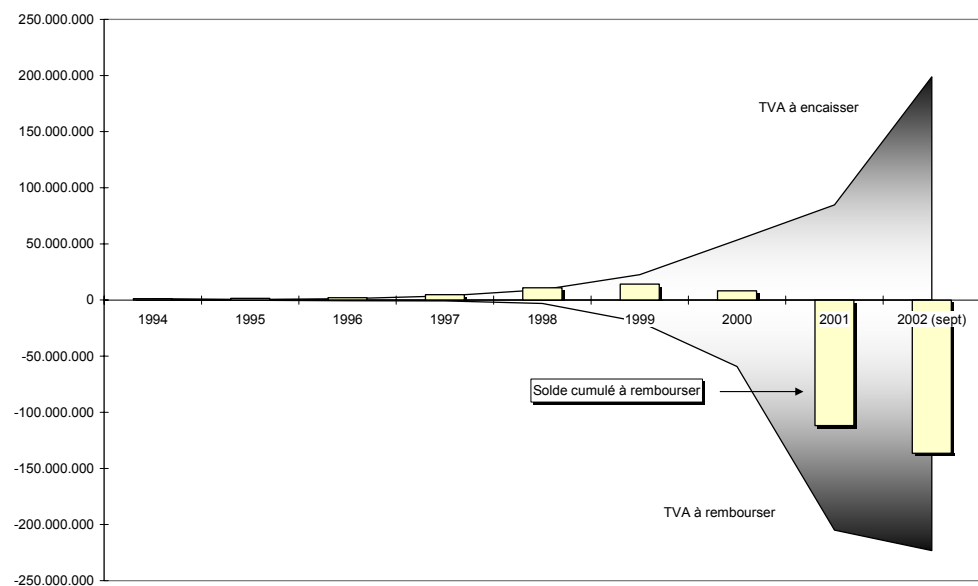
3.6 Taxe sur la valeur ajoutée

Largement dépendante des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la TVA est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. Le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera, d'après les dernières informations disponibles de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, à quelque 1.450 millions d'euros pour 2002 et restera ainsi pour 20 millions d'euros en dessous du montant inscrit au budget voté 2002.

Par rapport à ces prévisions, le projet de budget 2003 prévoit un montant de 1.590 millions d'euros, soit une augmentation de 9,6%. Cette évolution présumée n'est pas sans appeler des doutes quant à la réalisation de ce chiffre.

En effet, depuis 2000 un phénomène particulier accompagne l'augmentation constante des recettes de TVA, à savoir une nette augmentation des soldes à rembourser. A ne considérer que les entreprises classées « en activité » par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, les montants de la TVA à rembourser (512 millions d'euros) aux entreprises et aux particuliers ont dépassé les montants à encaisser (375,6 millions d'euros). Partant d'une situation généralement équilibrée jusqu'en 1999, la Cour des comptes constate qu'un solde à encaisser négatif de quelque 136,4 millions d'euros s'est accumulé depuis lors.

Graphique 8: Soldes cumulés à rembourser sur entreprises « en activité » et particuliers

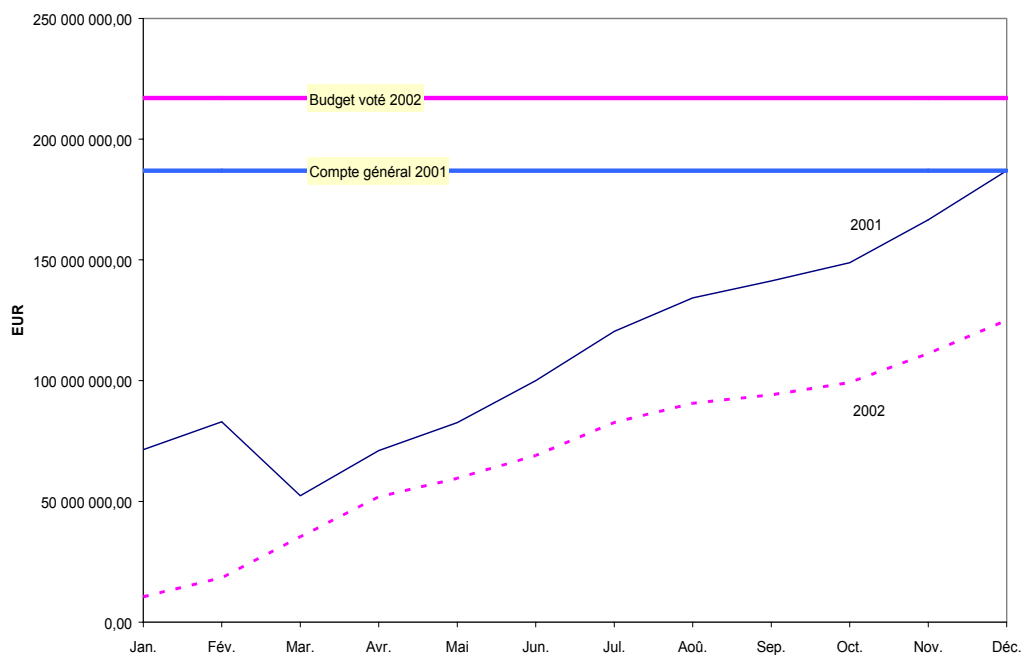


Ce phénomène pourrait s'expliquer en grande partie par la situation des entreprises « en cessation » ou « en faillite » qui présentent un solde cumulé à encaisser de 500 millions d'euros difficiles à récupérer, voire irrécupérables.

3.7 Droits d'enregistrement

Le montant des recettes perçues au titre des droits d'enregistrement connaît en 2002 un recul considérable. Par rapport à septembre 2001, le montant encaissé est en régression de 33%. Les estimations les plus récentes de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines tablent pour la fin de l'année 2002 sur un produit toujours optimiste de 125 millions d'euros, accusant ainsi une moins-value de 92 millions d'euros, soit - 42% par rapport aux 217 millions d'euros inscrits au budget voté pour 2002.

Graphique 9: Droits d'enregistrement



La situation conjoncturelle actuelle et les particularités de cet impôt, dépendant largement de la création de sociétés nouvelles, vont certainement invalider les hypothèses faites il y a un an.

Le projet de budget 2003 prévoit un chiffre de 198 millions d'euros. Ce montant, de 58,4% supérieur au produit estimé pour 2002, ne peut donc guère être atteint, surtout si on tient compte des mesures introduites récemment en matière d'aides au logement, notamment l'abattement au droit d'enregistrement en relation avec l'acquisition d'une maison d'habitation ou d'un terrain, allégeant davantage encore la pression fiscale pour les exercices 2002 et suivants.

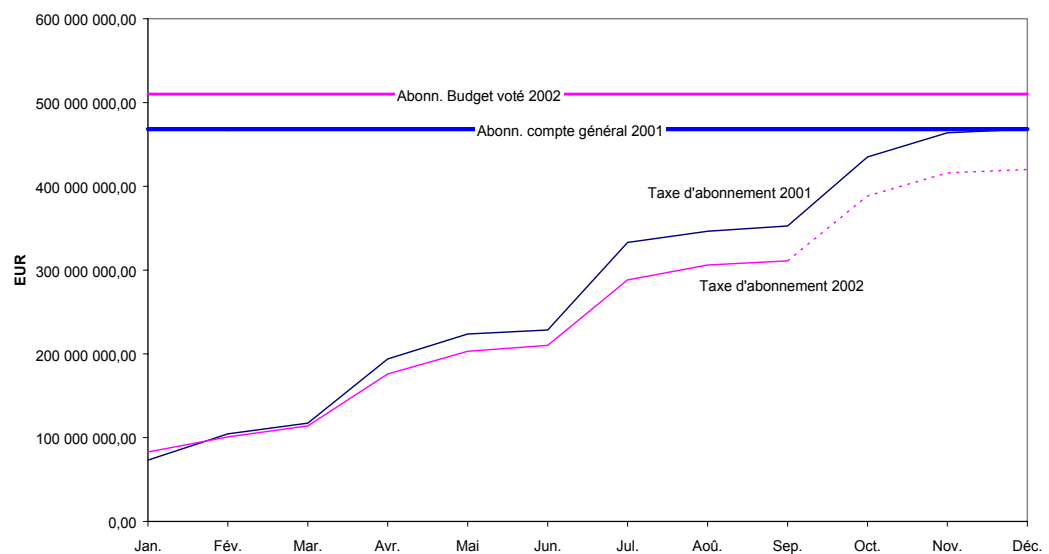
3.8 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

A l'instar d'autres recettes, le produit de la taxe d'abonnement pour 2002 reste en dessous des attentes.

Le budget voté 2002 prévoyait 510 millions d'euros alors que les dernières estimations de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines se chiffrent à 420 millions d'euros, soit une moins-value de 17,6%. Après les années 2000 et 2001 particulièrement favorables, les recettes au titre de cette taxe sont en baisse nette, accusant entre septembre 2001 et septembre 2002 une chute de presque 12%.

Largement tributaire des évolutions boursières peu prévisibles, la taxe d'abonnement est sujette aux incertitudes conjoncturelles actuelles ainsi qu'à la réduction du taux normal de 0,06% à 0,05% pour les organismes de placement collectif, applicable à partir de janvier 2002.

Graphique 10: Taxe d'abonnement



Au vu des dernières estimations de 420 millions d'euros pour 2002, la taxe d'abonnement doit donc augmenter de 17,8% pour atteindre le niveau de 495 millions d'euros prévu au budget 2003. En prenant de plus en considération la faiblesse relative des recettes provenant des droits d'enregistrement, influençant dans une certaine mesure la taxe d'abonnement, les prévisions du projet de budget 2003 paraissent difficilement réalisables et sont à réajuster sensiblement.

4. Commentaire du budget des dépenses

Depuis des années le ministre du Trésor et du Budget invite les départements ministériels, par le biais de ses circulaires pour l'élaboration des projets de budget respectifs, à observer une politique de modération au niveau de l'exécution des dépenses budgétaires. Ainsi, « les départements ministériels devront veiller à ce que leurs demandes de crédits concernant les principales catégories de dépenses soient limitées strictement à la couverture des seuls besoins vraiment inéluctables ». La portée de ces instructions devient de plus en plus importante dans un contexte plus contraignant pour les finances publiques. Les analyses précédentes concernant notamment le projet de budget des recettes de l'Etat montrent que les marges de manoeuvre au niveau de la confection du projet de budget des dépenses deviennent plus étroites.

Des dispositions légales comme celles de l'article 23 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prennent ainsi toute leur valeur. Les principes de bonne gestion financière requièrent déjà la responsabilité toute particulière de l'ordonnateur au moment de l'établissement du budget. En effet, il lui revient de faire le nécessaire effort de rationalisation dans le choix des dépenses en faisant des propositions budgétaires conformes à des objectifs bien dégagés et une évaluation fondée des moyens financiers nécessaires pour réaliser les résultats à atteindre.

Or, à ce sujet la Cour se doit de noter que pour certaines dépenses, il n'est guère procédé à une évaluation des résultats des actions à entreprendre en vue de se faire allouer par autorisation législative les crédits requis.

A rappeler que la notion de bonne gestion financière a été une des pierres angulaires de la réforme de 1999. Suivant les auteurs du projet de loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, « l'impératif de légalité/régularité doit être complété, dans un système juridique et administratif aussi complexe que celui des Etats modernes, par la recherche de la plus grande efficacité possible ».

Dans un environnement économique incertain, l'impératif de bonne gestion financière revêt en effet, et plus encore qu'habituellement, un caractère primordial.

Dans ce qui suit, la Cour se donne comme objectif de se prononcer sur la confection du projet de budget des dépenses de l'Etat en analysant les dépenses courantes ainsi que les dépenses en capital.

4.1 Les dépenses courantes

Le tableau suivant met en évidence l'évolution des dépenses courantes pour les exercices 2002 et 2003.

Pour l'exercice 2003, le projet de budget des dépenses courantes connaît une progression de 8,19% par rapport au budget voté 2002, soit un montant total de 421.233.033 euros. Par rapport aux années précédentes, l'évolution des dépenses courantes suit en 2003 sensiblement le même rythme de croissance. En effet, le taux de progression entre le budget voté 2002 et le compte provisoire 2001 est de 7,53%.

Tableau 15 : Regroupement comptable des dépenses courantes

	Classes de comptes	2001 Compte provisoire	2002 Budget	2003 Projet	Différence 2003/ 2002	En %
01	Dépenses ventilées	0	0	4.000.000	4.000.000	-
10	Dépenses non ventilées	30.865.389	33.467.638	34.699.100	1.231.462	3,68
11	Salaires et charges sociales	1.033.399.210	1.143.254.857	1.211.102.812	67.847.955	5,93
12	Achats de biens non durables et de services	259.917.636	298.595.397	320.239.187	21.643.790	7,25
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	15.075.796	17.404.350	18.194.897	790.547	4,54
21	Intérêts de la dette publique	42.555.419	42.514.005	41.430.000	-1.084.005	-2,55
23	Intérêts imputés en débit	790.664	681.000	1.421.000	740.000	108,66
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	1.625.780	2.322.611	4.755.027	2.432.416	104,73
31	Subventions d'exploitation	206.242.077	186.836.537	212.551.214	25.714.677	13,76
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	125.031.053	137.697.866	144.984.636	7.286.770	5,29
33	Transferts de revenus aux administrations privées	173.500.346	221.224.967	258.767.789	37.542.822	16,97
34	Transferts de revenus aux ménages	182.011.451	191.713.229	206.190.614	14.477.385	7,55
35	Transferts de revenus à l'étranger	45.879.031	51.688.196	57.611.581	5.923.385	11,46
36	Impôts indirects et «prélèvements»	0	300	300	0	0,00
37	Impôts directs non ventilés	0	305.000	350.000	45.000	14,75
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	6.808.510	7.986.186	9.108.235	1.122.049	14,05
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	1.830.427.572	1.980.768.957	2.127.279.210	146.510.253	7,40
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	57.030.092	60.145.470	74.432.393	14.286.923	23,75
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	27.504.032	30.437.476	32.419.537	1.982.061	6,51
93	Dotations de fonds de réserve	747.181.884	738.984.343	807.723.886	68.739.543	9,30
	Total	4.785.845.942	5.146.028.385	5.567.261.418	421.233.033	8,19

Il résulte du tableau 15 que le volume des salaires et charges sociales de l'Etat et des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale se chiffre en 2003 à 3.338.382.022 euros, représentant ainsi 59,96% des dépenses courantes du projet de budget 2003. Ne se trouvent pas incluses dans ce chiffre :

- les sommes prévues pour l'alimentation du Fonds des pensions introduit par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois, inscrites au projet de budget 2003 à hauteur de 227.698.298 euros ;
- les sommes prévues pour l'alimentation de la Caisse de prévoyance à concurrence de 33.550.000 euros et qui comprennent notamment la part contributive de l'Etat dans les cotisations d'assurance-pension et d'assurance-maladie dues à la caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux (25.500.000 euros).

Ces chiffres mettent en évidence, à législation constante, la marge de manœuvre étroite pouvant être réservée à une action de modération au niveau des autres dépenses courantes.

A fortiori, une application à la lettre des instructions budgétaires doit s'imposer pour les autres catégories de dépenses, notamment de consommation, étant donné que la Cour partage le point de vue du ministre du Trésor et du Budget lorsqu'il considère que « les crédits pour dépenses de fonctionnement et pour dépenses analogues devront se limiter aux montants indispensables à la bonne marche des services publics après consommation des stocks existants ».

Il faut en effet régulièrement pouvoir remettre en question les options prises, notamment en matière de dépenses qui ne sont pas liées à des obligations légales, réglementaires ou conventionnelles, par exemple en adoptant l'optique du « zero base budgeting ». Le Conseil d'Etat avait, dans son avis du 26 octobre 1995 sur le projet de budget 1996, déjà avancé la proposition de se servir lors de la confection du budget de la méthode dite du « zero base budgeting » qui consiste « à remettre en cause annuellement le budget de l'année courante en reconstruisant sur base zéro tout le budget article par article et en justifiant tous les montants à partir de la base zéro et non seulement l'augmentation des différents crédits d'une année à l'autre ».

Aux pages qui suivent, la Cour entend analyser l'évolution des subventions, subsides et participations.

A l'instar du passé, le projet de loi budgétaire prévoit au niveau des transferts de revenus de nombreux crédits en vue de soutenir des activités culturelles, sociales, économiques et sportives. Ces

transferts peuvent se présenter sous diverses formes : subventions, subsides, participations, aides, etc.

Au fil des exercices budgétaires, le volume des transferts de revenus a pris 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.

Ainsi insiste-t-il « 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 ».

Le tableau suivant retrace l'évolution des transferts de revenus des exercices 2002 et 2003.

Tableau 16 : Les transferts de revenus

	Classes de comptes	Budget 2002	Projet 2003	Différence	En %
31	Subventions d'exploitation	186.836.537	212.551.214	25.714.677	13,76
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	137.697.866	144.984.636	7.286.770	5,29
33	Transferts de revenus aux administrations privées	221.224.967	258.767.789	37.542.822	16,97
34	Transferts de revenus aux ménages	191.713.229	206.190.614	14.477.385	7,55
35	Transferts de revenus à l'étranger	51.688.196	57.611.581	5.923.385	11,46
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	7.986.186	9.108.235	1.122.049	14,05
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	1.980.768.957	2.127.279.210	146.510.253	7,40
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	60.145.470	74.432.393	14.286.923	23,75
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	30.437.476	32.419.537	1.982.061	6,51
	Total	2.868.498.884	3.123.345.209	254.846.325	8,88

Le tableau 16 renseigne entre autres sur une progression considérable des transferts de revenus aux administrations privées (+ 16,97%). Parmi les augmentations significatives figurent les cas suivants :

Articles budgétaires (en euros)	Budget 2002	Projet 2003	Différence	En %
02.0.33.006 Participation de l'Etat aux frais de fonctionnement de la Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean »	2.029.000	3.600.000	1.571.000	77,43
02.0.33.025 Dotation à l'organisme chargé de la gestion du futur Centre culturel de rencontre Neumünster	404.138	1.100.000	695.862	172,18
03.5.33.014 Dotation au Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe	-	1.900.000	1.900.000	100
11.4.33.014 Participation aux frais de fonctionnement du Centre national sportif et culturel (crédit non limitatif)	3.800.000	6.830.000	3.030.000	79,74

Les accroissements ainsi relevés se présentent au niveau des dotations à accorder aux établissements publics et aux fondations.

En ce qui concerne le Centre national sportif et culturel, la tâche du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports consiste en 2003 à garantir pour la première fois un exercice complet de fonctionnement du Centre national sportif et culturel dont les activités vont atteindre la vitesse de croisière. Ce fait se traduit par la hausse sensible de la dotation à allouer au Centre national sportif et culturel (+ 79,74%).

Par ailleurs, suite au vote de la loi du 24 juillet 2001 portant création de l'établissement public dénommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster », sa dotation a été revue à la hausse pour assurer le démarrage de ses activités. La dotation s'élève à 1,1 millions d'euros pour 2003, ce qui constitue une progression de 172,18% par rapport à 2002.

Comme il est prévu que cet établissement public va présenter ses premières productions culturelles à partir de l'année 2004, la dotation des années à venir devra être augmentée en conséquence.

Il ressort également du présent tableau que le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche attribue pour la première fois une dotation au Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe à concurrence de 1.900.000 euros. Cet établissement public a vu le jour par le vote de la loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Les activités du prédit Centre se basent essentiellement sur le projet ENA (« European Navigator ») qui a été dans un premier temps financé par le ministère d'Etat et ensuite pris en charge par le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les exemples commentés illustrent à quel point il est important de ne pas perdre de vue les coûts récurrents résultant des frais de fonctionnement et d'entretien de tels organismes de droit public et grevant à l'avenir annuellement le budget de l'Etat.

A ce sujet, il convient de rappeler qu'il appartient chaque année aux ministères de tutelle de fixer, ensemble avec les responsables concernés des organismes en question, les dotations conformément aux besoins réels en tenant compte des principes de bonne gestion financière.

Dans ce contexte, la Cour rappelle à titre d'exemple ses constatations et recommandations au sujet des avoirs du Fonds pour le logement à coût modéré:

« La Cour tient à mettre en évidence le niveau exceptionnellement élevé des avoirs en banque. En effet, le FDL (Fonds de logement) dispose à la fin de l'année 2000 d'un volume de quelque 1,85 milliards de LUF placés sur des comptes à terme et courants. La Cour constate que depuis 1995 le niveau des avoirs en banque a considérablement augmenté et estime qu'à l'avenir, la dotation budgétaire au profit du FDL devrait se limiter aux besoins financiers réellement constatés. »

L'idée d'un frein à l'évolution imperturbable de l'accroissement régulier des dépenses vaut par ailleurs pour le budget de l'Etat dans son intégralité, c.-à-d. tant pour les dépenses en capital, se composant notamment des dépenses d'investissement, que pour les dépenses courantes comprenant, outre les dépenses de transferts, les dépenses de fonctionnement (e.a. dépenses de consommation, dépenses de personnel) ainsi que les frais et accessoires de la dette publique.

Le ministre du Trésor et du Budget ne cesse de souligner dans ses circulaires budgétaires qu'en matière de transferts de revenus, il existe chaque année une multitude de subventions ou de subsides à caractère facultatif.

Le nombre et le montant des subventions ou subsides à caractère facultatif tendent, selon les constatations du ministre du Trésor et du Budget, 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 (...) ».

A ce titre, 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. Cette obligation de résultat pour les départements ministériels a été pour la première fois inscrite dans la circulaire budgétaire 2002 et reprise en vue de l'établissement du projet de budget 2003.

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 et ce notamment par référence au taux de 4%. Du fait qu'instruction a été donnée aux départements ministériels de se livrer au réexamen du bien-fondé des subventions bénévoles, la Cour a voulu connaître, d'une part, le nombre exact des crédits qui ont été réduits, voire supprimés pour défaut de justification plausible et, d'autre part, le nombre des crédits nouvellement introduits.

Dans sa réponse, le ministre du Trésor et du Budget a rappelé que l'analyse des « subsides » ou des « subventions » soulève tout d'abord la question de la définition de cette catégorie de dépenses, avant de préciser que la pratique budgétaire a pris l'habitude au Luxembourg de se référer dans ce contexte à une lettre de la Chambre des comptes du 26 mai 1982, dans laquelle la Chambre des comptes « (...) estime que les subsides devraient rester réservés au cas où ils sont loués 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 (...) ».

D'après le ministre du Trésor et du Budget, le nombre total des crédits disposant de la mention « subsides » ou « subventions » et qui obéissent aux critères ci-avant ont progressé de 3,98% ou de 0,6 million d'euros entre 2002 et 2003.

La Cour est d'avis qu'une analyse de la progression des subventions ou des subsides à caractère bénévole ne peut cependant pas se limiter aux articles budgétaires libellés « subventions » ou « subsides ». En effet, bon nombre d'articles budgétaires concernant de fait des subventions ou des subsides à caractère bénévole se présentent au projet de budget 2003 sous les libellés les plus divers comme par exemple :

- 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 ».

4.2 Les dépenses en capital

Il résulte des indications du tableau ci-dessous que le volume des dépenses en capital connaît un accroissement de 5,34% pour la période 2002-2003. Cette évolution est comparable à celle des budgets votés 2001 et 2002 où l'accroissement avoisine un taux de 5,48%.

Tableau 17 : Regroupement comptable des dépenses en capital

	Classes de comptes	2001 Compte provisoire	2002 Budget	2003 Projet	Différence 2002/2003	En %
01	Dépenses ventilées	0	0	8.000.000	8.000.000	-
10	Dépenses non ventilées	0	0	25.000	25.000	-
31	Subventions d'exploitation	0	183.442	183.442	0	0,00
35	Transferts de revenus à l'étranger	7.997.303	1.487.360	1.800.000	312.640	21,02
51	Transferts de capitaux aux entreprises	40.105.262	61.068.692	64.276.801	3.208.109	5,25
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	6.527.754	7.955.680	11.300.598	3.344.918	42,04
53	Transferts de capitaux aux ménages	17.732.770	28.430.266	28.429.594	-672	0,00
54	Transferts de capitaux à l'étranger	5.485.978	3.662.624	5.878.358	2.215.734	60,50
61	Transferts en capital à l'administration centrale	0	1.038.500	5.038.500	4.000.000	385,17
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.380.249	1.115.521	1.115.521	0	0,00
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	29.317.130	32.728.105	29.929.118	-2.798.987	-8,55
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	34.626	50.000	55.000	5.000	10,00
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	33.059.434	6.325.000	8.325.000	2.000.000	31,62
72	Construction de bâtiments	40.849.619	57.349.400	58.487.000	1.137.600	1,98
73	Réalisation d'ouvrage de génie civil	65.193.686	79.891.089	82.502.988	2.611.899	3,27
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	44.968.105	68.090.197	73.036.109	4.945.912	7,26
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	38.071.197	16.478.623	4.937.000	-11.541.623	-70,04
83	Octrois de crédits aux ménages	223.105	223.105	49.579	-173.526	-77,78
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	6.429.924	14.425.600	9.275.400	-5.150.200	-35,70
91	Remboursement de la dette publique	14.000.000	14.000.000	14.000.000	0	0,00
93	Dotations de fonds de réserve	569.738.081	458.521.462	491.939.724	33.418.262	7,29
	Total	921.114.223	853.024.666	898.584.732	45.560.066	5,34

En passant sous revue le tableau sous rubrique, la Cour estime que, face à des perspectives conjoncturelles incertaines, une politique de modération pourrait être engagée au niveau de certaines catégories de dépenses y inscrites. A ce titre, le ministre du Trésor et du Budget relève que « quant aux achats de biens meubles durables (machines et mobilier de bureau, voitures automobiles, équipements techniques, etc. : code 74), des crédits ne pourront en principe être proposés que pour le remplacement d'équipements amortis, pourvu que la nécessité en soit établie ; en outre, tout comme pour les achats courants de biens et de

services (code 12), des crédits dans l'intérêt de l'acquisition d'équipements supplémentaires ne pourront être demandés que s'ils sont justifiés par une extension inévitable de l'activité du service public en cause ou s'ils constituent la base de mesures de rationalisation ».

Par rapport au budget voté 2002, les frais relatifs aux achats de biens durables (code 74) connaissent une hausse de 7,26% en 2003.

Au sujet des dépenses d'investissement aux codes économiques 71, 72 et 73, le ministre du Trésor et du Budget précise que « les investissements concernant les achats de terrains et de bâtiments, la construction de bâtiments ainsi que la construction de routes et d'ouvrages analogues sont en majeure partie de la compétence du ministère des Travaux publics. Il importe donc que l'ensemble des services de ce département ministériel s'attachent à appliquer avec rigueur les directives de la présente circulaire et procèdent à une analyse détaillée de toutes les demandes de crédits qu'ils estiment devoir soumettre au ministère des Finances ».

La Cour se demande s'il n'y a pas lieu d'entamer des réorientations qui vont au-delà des directives des circulaires budgétaires. Les perspectives économiques actuelles ne suscitent-elles pas une réflexion profonde au sujet de la programmation et du financement des grands projets d'investissement ? Rien n'empêche à ce que la nécessité ou l'envergure des projets d'investissement non encore entamés soient reconsidérés dans un souci d'économie, notamment au vu des frais récurrents en matière d'entretien et de fonctionnement.

Cette considération vaut a fortiori pour les dépenses des fonds spéciaux (classe 93). Par rapport à une progression globale des dépenses en capital de 5,34%, les dotations des fonds spéciaux affichent un taux de progression plus élevé qui est de 7,29%.

Tout en renvoyant au chapitre 2 du présent avis, la Cour se permet de passer brièvement en revue les départements ministériels qui présentent une progression sensible au niveau des dotations de leurs fonds spéciaux.

Au niveau du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, le 8^e programme quinquennal d'équipement sportif entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2003. A cette fin, le fonds d'équipement sportif national sera alimenté en 2003 par une dotation budgétaire de 21 millions d'euros, ce qui constitue une progression de 238,84% par rapport à 2002.

Pour le ministère du Tourisme, un des accents principaux pour l'exercice 2003 se situe au niveau du nouveau programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique pour la période allant du 1 janvier 2003 au 31 décembre 2007.

A cet effet, de nouveaux crédits ont été inscrits à hauteur de 6,6 millions d'euros au projet de budget de l'exercice 2003 pour alimenter le fonds spécial dénommé « fonds pour la promotion touristique » qui devra être institué par le projet de loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique, déposé à la Chambre des Députés en date du 5 août 2002.

Du côté du ministère des Transports, l'alimentation du fonds du rail sera en 2003 plus importante qu'en 2002 avec une progression de 25%. Cette augmentation est notamment due à une modification de la part des CFL du programme d'investissement en matière d'infrastructure ferroviaire à partir de 2003 pour tenir compte à la fois des nouveaux projets affectant les lignes existantes et de l'actualisation des devis des grands projets dont le coût dépasse le montant prévu par la législation portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases de la Constitution.

En outre, il est précisé dans le commentaire du projet de budget 2003 que dans la section 31.5 du ministère de la Défense un article budgétaire est prévu devant permettre l'alimentation du fonds d'équipement militaire. Ces crédits sont nécessaires pour faire démarrer trois grands projets d'investissement dans le domaine de la défense, à savoir le cofinancement d'un navire de transport belgo-luxembourgeois, l'acquisition d'un avion de transport A400M et un 2^{ème} programme pluriannuel d'acquisition d'équipements majeurs pour compte de l'armée luxembourgeoise.

Pour ce qui est de la base légale du fonds d'équipement militaire, le ministère de la Défense renvoie à la loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire. Or, l'article 1^{er} de cette loi dispose que le Gouvernement est autorisé à financer entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001 et jusqu'à concurrence de six cent millions de francs un programme pluriannuel d'acquisition de matériel d'importance majeure.

Etant donné que cette autorisation de financement est venue à échéance en date du 31 décembre 2001, le fonds d'équipement militaire est depuis l'exercice budgétaire 2002 dépourvu de base légale. Il importe donc que le Gouvernement donne suite dans les meilleurs délais à son intention de présenter à brève échéance un projet modifiant la loi du 16 décembre 1997 en vue du financement de la programmation militaire pour les années 2002 et suivantes.

Les dépenses relatives au 2^e programme pluriannuel d'équipement militaire ainsi que celles relatives à l'acquisition d'un avion et d'un navire de transport feront l'objet d'une loi spéciale.

Concernant l'alimentation du Fonds d'équipement militaire, l'article budgétaire y afférent prévoit pour 2003 un crédit de 1,5 millions d'euros. Le coût total de ces mesures s'élève à 309,2 millions d'euros.

5. Commentaire de la loi budgétaire

Concernant l'article 15

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

La Cour renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 12, paragraphe (3) de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit :

« 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. »

Concernant l'article 19

L'article 19 autorise le paiement par avances de certaines indemnités spéciales.

La Cour renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 16 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit :

« La Cour rappelle que la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat prévoit déjà dans son article 63 la possibilité de déroger sous certaines conditions au principe de l'interdiction d'octroi d'avances.

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. »

Concernant l'article 27

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 dépenses pour ordre.

La Cour renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 24 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit :

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

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 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 au 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. »

Concernant l'article 37

Il est proposé au paragraphe (2) 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 renvoie à son avis du 31 octobre 2001 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 33 de la loi budgétaire pour l'exercice 2002 qui était libellé comme suit :

« 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. »

Concernant l'article 41

Il est proposé de modifier plusieurs dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Pour ce qui est de l'article 28, qui a trait à la responsabilité des comptables publics, il est proposé de supprimer l'alinéa (3). Ce dernier dispose entre autres qu'aucun comptable public ne peut être installé dans l'exercice de ses fonctions qu'après avoir justifié de sa prestation de serment.

Sous l'empire de l'ancienne législation, les comptables publics avaient le statut de fonctionnaire de l'Etat. Exceptionnellement, une personne de confiance pouvait être constituée comptable extraordinaire par une décision du Gouvernement en conseil, déterminant les motifs particuliers de la mesure d'exception.

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat confirme cette approche, même si le texte de la loi ne définit pas de manière expresse le statut du comptable public.

En effet, les auteurs du projet de loi afférent s'expriment clairement à ce sujet dans leur commentaire des articles :

« L'article énumère limitativement les fonctionnaires ayant la qualité de comptable public et les missions respectives qui leur incombent (...) ».

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 juin 1997, qualifie également le comptable public de fonctionnaire de l'Etat et renvoie même au statut du fonctionnaire en ce qui concerne la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

S'il appert donc à la lecture des travaux parlementaires qu'un comptable public doit avoir la qualité de fonctionnaire, la Cour considère néanmoins que dans un souci de clarté cette obligation devrait figurer dans le corps de la loi même. A cette occasion et à l'instar de l'ancienne législation, une dérogation concernant les comptables extraordinaires pourrait être prévue dans le texte de loi.

Pour ce qui est de l'article 57, il est prévu de le modifier dans le sens que dorénavant le ministre ayant le budget dans ses attributions pourra fixer des seuils en dessous desquels le contrôle de l'ordonnancement par le contrôleur financier est effectué par sondage. Il déterminera également les modalités suivant lesquelles les contrôles par sondage sont effectués.

La Cour constate que cette proposition rompt avec une tradition bien établie en matière de finances publiques qui consiste dans le contrôle a priori systématique des ordonnances de paiement par l'ancienne Chambre des comptes, puis par le contrôleur financier.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que le système de contrôle des finances publiques instauré par les lois modifiées du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et portant organisation de la Cour des comptes mise d'une part sur le contrôle systématique a priori des opérations financières de l'Etat par le contrôleur financier et, d'autre part, sur le contrôle externe sélectionné par la Cour des comptes.

Ainsi, l'article 24 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat - qu'il n'est pas proposé de modifier - prévoit clairement que « le contrôleur financier est chargé du contrôle et de l'engagement et de l'ordonnement de toutes les dépenses (...) relevant du ou des départements ministériels placés sous son contrôle».

Si la proposition sous rubrique s'éloigne donc du système de contrôle mis en place par les lois précitées, la Cour peut néanmoins se déclarer d'accord avec ce texte sous réserve des modifications de texte qui suivent :

- Il ne ressort pas du texte sous rubrique que le contrôleur financier peut faire un contrôle allant au-delà du contrôle par sondage pour les opérations visées sous rubrique. La Cour est d'avis que cette possibilité devrait être prévue dans le texte de loi.
- Pour des raisons tenant à la transparence et à la sécurité juridique, la Cour est d'avis que les seuils ainsi que les modalités suivant lesquelles les contrôles par sondage sont effectués devront être déterminés par le biais d'un règlement grand-ducal.

Dès lors la Cour propose le texte suivant :

« Art. 57.-

(...)

(3) Pour des dépenses déterminées, un règlement grand-ducal fixe les seuils en dessous desquels le contrôle de l'ordonnement par le contrôleur financier peut être effectué par sondage. Ce règlement grand-ducal détermine également les modalités suivant lesquelles les contrôles par sondage sont effectués. »

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 5 novembre 2002.

La Cour des comptes,

Le Greffier,
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