

Avis

sur le projet de loi 5200 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction	5
2. Analyse de la situation financière de l'Etat	7
2.1 Compte 2002, budget 2003 et projet de budget 2004.....	7
2.2 Situation financière de la trésorerie de l'Etat	12
2.3 La situation des fonds spéciaux de l'Etat	21
2.4 La dette publique.....	27
2.5 Les participations de l'Etat	29
2.6 Les garanties accordées par l'Etat	34
3. Commentaire du budget des recettes	37
3.1 Considérations générales.....	37
3.2 Évolution des recettes budgétaires	37
3.3 Hypothèses formulées par la Cour	40
3.4 Impôt sur le revenu des collectivités	43
3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette.....	45
3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires.....	46
3.7 Impôt sur la fortune.....	47
3.8 Taxe sur la valeur ajoutée.....	48
3.9 Droits d'enregistrement.....	51
3.10 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	52
3.11 Conclusion	53
4. Commentaire du budget des dépenses	55
4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution.....	55
4.2 Les dépenses courantes.....	57
4.3 Les dépenses en capital.....	63
5. Commentaire de la loi budgétaire	71



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 20 octobre 2003. 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 2004 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées, un examen de quelques traits saillants du budget des dépenses de l'Etat et, finalement, un commentaire sur les dispositions projetées de la loi budgétaire.

2. Analyse de la situation financière de l'Etat

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

2.1 Compte 2002, budget 2003 et projet de budget 2004

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002, les hypothèses de croissance du PIB en volume tablaient pour 2002 sur un taux de quelque 5,3% en version SEC. Dans sa note de conjoncture 3-2003, le Statec note cependant qu'en 2002, la croissance du PIB ne s'élevait qu'à 1,3%.

Dans ce contexte économique plutôt difficile, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'exercice 2002 se présentent comme suit par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2002 :

Tableau 1: Budget et compte 2002

	Budget définitif 2002	Compte général 2002	Variations	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	5.935.153.555	6.149.413.915,08	214.260.360,08	+ 3,6
- en capital	42.020.329	51.007.071,56	8.986.742,56	+ 21,4
Total recettes (1)	5.977.173.884	6.200.420.986,64	223.247.102,64	+3,7
Dépenses				
- courantes	5.145.880.385	5.217.274.196,87	71.393.811,87	+ 1,4
- en capital	853.272.666	923.902.960,85	70.630.294,85	+8,3
Total dépenses (2)	5.999.153.051	6.141.177.157,72	142.024.106,72	+ 2,4
Excédent de recettes (1) - (2)	-21.979.167	59.243.828,92	81.222.995,92	

En comparant les dépenses prévues avec celles effectivement réalisées, la Cour tient à réitérer que la prudence budgétaire n'est pas seulement de mise lors de l'établissement du budget, mais aussi et surtout à l'occasion de son exécution. Ce d'autant plus que par rapport au compte

général de l'Etat de l'exercice 2001, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'exercice 2002 se présentent de façon plus prononcée et peuvent être résumées de la manière suivante :

Tableau 2: Comptes généraux 2001 et 2002

	Compte général 2001	Compte général 2002	Variations en valeur	Variations en %
Recettes				
- courantes	5.676.935.105,46	6.149.413.915,08	472.478.809,62	8,32%
- en capital	32.409.851,79	51.007.071,56	18.597.219,77	57,38%
Total des recettes (1)	5.709.344.957,25	6.200.420.986,64	491.076.029,39	8,60%
Dépenses				
- courantes	4.785.845.902,84	5.217.274.196,87	431.428.294,03	9,01%
- en capital	921.114.215,07	923.902.960,85	2.788.745,78	0,30%
Total des dépenses (2)	5.706.960.117,91	6.141.177.157,72	434.217.039,81	7,61%
Excédent de recettes (1) - (2)	2.384.839,34	59.243.828,92	56.858.989,58	-

La progression des dépenses de l'Etat telle qu'elle résulte du compte général de l'exercice 2002 a donc, en comparaison avec le compte général de l'exercice 2001 et avec un taux de 7,61%, nettement dépassé les limites de la croissance économique et provient notamment de l'augmentation à hauteur de 10,28% des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 188.114.512 euros) ainsi que de l'accroissement de 7,7% des salaires et charges sociales (+ 79.621.386 euros).

Ce constat est d'autant plus inquiétant que la progression des recettes de l'ordre de 8,6% inscrite au compte général 2002 n'a pu être réalisée qu'au prix de l'imposition et de la perception conséquentes, en novembre et décembre 2002, de soldes d'impôt d'années d'imposition antérieures à l'exercice budgétaire 2002, notamment en matière d'impôt sur le revenu des collectivités et d'impôt sur la fortune.

Reste à noter que les dépenses de l'exercice 2002 afficheront un taux de croissance encore plus prononcé avec l'affectation projetée de 59 millions d'euros de plus-values de recettes. En effet, le solde actuel du compte général de l'exercice 2002 ne tient pas encore compte de cette transaction au profit de certains fonds spéciaux et notamment du fonds pour l'emploi (+ 20 millions d'euros) ainsi que du fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales (+ 17 millions d'euros).

Alors que la comptabilité budgétaire établie en conformité avec les dispositions afférentes de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat affiche un excédent de recettes de l'exercice budgétaire 2002 au montant de 59,2 millions d'euros, il

importe de relever que pour 2002 le solde budgétaire de l'Administration centrale établi selon la méthodologie du système européen des comptes nationaux et régionaux SEC95 dégage un besoin de financement, c'est-à-dire un déficit de 37,4 millions d'euros (cf. tableau ci-dessus). Ainsi, en 2002, la presque traditionnelle capacité de financement de l'Administration centrale des années passées s'est pour la première fois depuis longtemps transformée en un besoin de financement.

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

<i>en millions d'euros</i>	2000	2001	2002
Administrations publiques			
Dépenses	8 186,5	8 603,9	9 909,4
Recettes	9 540,1	9 960,0	10 456,8
Capacité/besoin de financement (+/-)	1 353,5	1 356,1	547,4
Administration centrale			
Dépenses	5 831,2	5 932,7	6 949,6
Recettes	6 497,4	6 607,9	6 912,1
Capacité/besoin de financement (+/-)	666,3	675,3	-37,4
Administrations locales			
Dépenses	1 145,6	1 274,0	1 395,7
Recettes	1 264,8	1 317,1	1 445,7
Capacité/besoin de financement (+/-)	119,2	43,1	50,0
Administrations de sécurité sociale			
Dépenses	3 493,9	3 856,0	4 264,1
Recettes	4 062,0	4 493,8	4 798,9
Capacité/besoin de financement (+/-)	568,0	637,7	534,8

Source : Statec

La différence entre le solde budgétaire positif de 59,2 millions d'euros dégagé de la comptabilité budgétaire et le déficit de 37,4 millions d'euros sur lequel renseigne le compte 2002 de l'Administration centrale établi selon la méthodologie SEC95 appelle de la part de la Cour des comptes les commentaires suivants :

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

Recettes de l'Etat

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

Dans l'optique SEC95, la croissance des dépenses dépend donc de la progression des dépenses effectives notamment des fonds spéciaux, et non de l'évolution des alimentations de ces mêmes fonds par le biais du budget des dépenses de l'Etat. La différence entre le solde budgétaire positif du compte général de l'Etat et le déficit sur lequel renseigne le compte de l'Administration centrale établi selon la méthodologie SEC95 provient donc pour l'exercice 2002 notamment du fait que les dépenses des fonds spéciaux dépassent les alimentations budgétaires, étant entre autres donné que les affectations des plus-values de recettes n'ont pas encore été opérées.

2. Si la méthodologie SEC95 présente l'avantage de fournir un aperçu consolidé sur les recettes et les dépenses de l'Administration centrale, elle présente néanmoins l'inconvénient qu'elle ne tient pas compte de la situation spécifique du Luxembourg en matière de réserves de l'Etat. Le bilan financier de l'Etat tel que présenté à l'annexe 4 du projet de loi 5171 portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2002 renseigne sur ces fonds propres de l'Etat. A la clôture de l'exercice 2002, la réserve budgétaire s'élevait ainsi à 362.289.851 euros et les avoirs des fonds spéciaux affichaient 2.480.677.276 euros. Ces montants ne sont pas pris en considération par le SEC95 mais représentent cependant la contrepartie d'actifs financiers bancaires réels et augmentent, bien que de façon indirecte, la capacité de financement de l'Administration centrale. Ce constat est d'autant plus valable si l'on sait que le solde financier créditeur, c'est-à-dire la contrepartie de la dette nette de l'Etat, ne s'élevait à la clôture de l'exercice 2002 qu'à 318.655.655 euros.
3. Il convient finalement de noter que le solde du compte de l'Administration centrale ne constitue pas le solde de référence pour vérifier le respect du critère dit de Maastricht en matière de déficit, qui ne doit en principe pas dépasser 3% du PIB. Le solde de référence constitue la capacité, voire le besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble : Administration centrale, Administrations locales et Administrations de sécurité sociale. Le tableau 3 ci-dessus nous apprend que les administrations publiques affichent en 2002 une capacité de financement de 547,4 millions d'euros. Toujours est-il que cet excédent a fortement diminué par rapport à l'année 2001, où les administrations

publiques pouvaient encore se prévaloir d'une capacité de financement de l'ordre de 1.356,1 millions d'euros.

Cette évolution défavorable risque de s'accroître en 2003 et 2004, notamment au vu de la révision à la baisse des taux de croissance escomptés du PIB pour 2003 et 2004, opérée par le Statec dans sa note de conjoncture 3-2003. Ainsi, le PIB n'augmenterait que de 1,2% en 2003 et de 2% en 2004.

Il va sans dire que de telles hypothèses de croissance du PIB transformeront la capacité de financement résiduaire de l'année 2002 en un considérable besoin de financement des Administrations publiques en fin d'exercice 2004 sans cependant risquer, de l'avis de la Cour des comptes et au vu des données actuellement disponibles, de franchir la valeur de référence de 3% du PIB, à partir de laquelle les déficits sont jugés excessifs par la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité.

Comme le relève à juste titre l'exposé introductif du projet de loi sous avis, le ralentissement de la croissance économique s'illustre du côté des finances publiques par des rentrées fiscales moins dynamiques et par des augmentations ponctuelles mais sensibles de certains postes de dépenses comme par exemple les dépenses du fonds pour l'emploi. Par rapport au budget définitif 2003, les recettes courantes projetées pour 2004 accuseraient ainsi un recul de 2,28%, soit quelque 143,6 millions d'euros en valeur. Le tableau 4 ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2003 et 2004.

Tableau 4: Budget 2003 et projet de budget 2004

	Budget définitif 2003	Projet de budget 2004	Variations en valeur	Variations en %
Recettes				
courantes	6.305.285.110	6.161.743.061	-143.542.049	-2,28%
en capital	44.427.200	228.346.488	183.919.288	413,98%
Total des recettes (1)	6.349.712.310	6.390.089.549	40.377.239	0,64%
Dépenses				
courantes	5.521.484.773	5.801.849.371	280.364.598	5,08%
en capital	827.833.639	676.093.961	-151.739.678	-18,33%
Total des dépenses (2)	6.349.318.412	6.477.943.332	128.624.920	2,03%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	393.898	-87.853.783	-88.247.681	-

Source: Projet de budget 2004

Un examen détaillé des conséquences découlant au niveau du budget de l'Etat de la mise en œuvre successive d'importantes réformes fiscales ainsi que du ralentissement généralisé de

l'activité économique est livré aux chapitres 3 et 4 du présent avis qui portent sur les recettes et les dépenses prévues pour 2004.

Retenons cependant dès à présent que les rentrées fiscales projetées pour 2003 et 2004 ne pourront être réalisées qu'au prix d'une imposition rapide et d'une perception intégrale des soldes d'impôt d'années d'imposition antérieures aux exercices budgétaires respectifs. Il s'en suit que les dépenses de l'Etat doivent être endiguées de façon soutenue et durable pendant les années à venir pour éviter une détérioration substantielle de la situation patrimoniale de l'Etat ainsi que des déficits excessifs en 2004 et surtout en 2005.

2.2 Situation financière de la trésorerie de l'Etat

La situation financière de la trésorerie de l'Etat est régulièrement décrite dans les rapports mensuels de la trésorerie établis en vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Depuis octobre 2002, la trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat, suivant les principes généraux de la comptabilité générale qui retrace selon la méthode de la partie double l'intégralité des opérations financières de l'Etat. Ce bilan financier doit être considéré comme évolutif et constitue pour la trésorerie de l'Etat un instrument supplémentaire dans la gestion des emplois et des ressources de l'Etat. Le bilan financier de l'Etat se présente de la manière suivante au 30 septembre 2003 :

Tableau 5: Le bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2003)

ACTIF		
1. Actifs financiers bancaires	3.214.023.599	51%
1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires	167.391.474	3%
1.2 Trésorerie de l'Etat – placements (dépôts à terme, portefeuille obligataire, EMTN, ...)	3.046.632.125	49%
2. Actifs financiers non-bancaires	2.247.652.217	36%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat)	2.247.232.464	36%
2.2 Actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglem.	419.753	0%
2.3 Recettes liquidées non encore perçues	-	
3. Avoirs sur CCP	484.738.700	8%
3.1 Trésorerie de l'Etat	161.718.497	3%
3.2 Administrations fiscales	282.744.868	5%
3.3 Comptables extraordinaires	36.039.727	1%
3.4 Services de l'Etat à gestion séparée	4.235.608	0%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	5.946.414.515	95%
SOLDE FINANCIER CREDITEUR = solde à financer	319.951.333	5%
Bons du Trésor non encore provisionnés	2.457.941	0%
Dette publique, capital non encore provisionné	317.493.392	5%
TOTAL EQUILIBRE	6.266.365.848	100%
PASSIF		
1. Fonds propres de l'Etat	5.343.659.099	85%
1.1 Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat	2.752.070.118	44%
1.2 Réserve budgétaire	344.356.517	5%
1.3 Réserves correspondant aux actifs financiers acquis par dépense budgétaire	2.247.232.464	36%
2. Fonds de tiers	473.416.212	8%
2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	71.528.319	1%
2.2 Titres de dette émis par l'Etat (signes monét., Bons du Trésor, dette publique)	401.887.893	6%
2.3 Dépenses liquidées non encore payées	-	
3. Créance de l'EPT sur l'Etat (en rapport avec les avoirs de l'Etat sur CCP)	449.290.537	7%
3.1 Montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat (via BCEE)	449.290.537	7%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS	6.266.365.848	100%
SOLDE FINANCIER DEBITEUR = solde à affecter	0	0%
TOTAL EQUILIBRE	6.266.365.848	100%

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les différentes rubriques du bilan financier de l'Etat pour donner un certain nombre d'explications quant à leur contenu.

2.2.1 Passifs (ressources) financiers de l'Etat

ad 1. Fonds propres de l'Etat

ad 1.1 Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

Cette position reprend les soldes actuels des différents fonds spéciaux de l'Etat tels qu'ils sont comptabilisés dans le logiciel comptable SAP. Le détail de ces quelque 2,75 milliards d'euros en est donné au chapitre 2.3 du présent avis.

ad 1.2 Réserve budgétaire

La réserve budgétaire représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944. En cours d'exercice, elle fluctue en raison 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. Au 30 septembre 2003, la réserve budgétaire s'est élevée à 344.356.517 euros.

ad 1.3 Contreparties affectées aux actifs financiers acquis par dépense budgétaire

Etant donné que l'Etat a acquis des actifs financiers au moyen de crédits budgétaires, le présent poste représente la contrepartie des participations figurant à l'actif du bilan.

ad. 2. Fonds de tiers

ad 2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat

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

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

- dépôts faits en vertu de dispositions légales et réglementaires.

ad. 2.2 Titres de dette émis par l'Etat

Ce poste s'élève à 401.887.893 euros et se décompose comme suit :

- Signes monétaires

La mise en circulation de signes monétaires (pièces métalliques seulement) donne lieu à un crédit sur le compte de la trésorerie auprès de la BcL. Les montants ainsi crédités sont comptabilisés sur le fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor. Le retrait de signes monétaires de la circulation implique donc l'émission d'une ordonnance de paiement à charge du même fonds de manière à ce que l'avoir de celui-ci correspond à tout moment aux signes monétaires en circulation.

- Bons du Trésor

L'émission des bons du Trésor n'est effectuée qu'au profit d'institutions financières internationales. Ces derniers représentent des promesses de paiement et leur paiement se fait à charge du budget de l'Etat, par le biais du Fonds de la dette publique.

- Dette publique

Ce poste reprend la dette publique proprement dite de l'Etat central. Une description détaillée de la dette est livrée au chapitre 2.4 du présent avis.

Il y a lieu de souligner que les chiffres repris au niveau du bilan financier pour les bons du Trésor et la dette publique sont des montants nets, c'est-à-dire après déduction de la partie qui est déjà provisionnée au niveau du Fonds de la dette publique.

ad 1.3 Dépenses liquidées non encore provisionnées

Si ce poste représente normalement les factures à payer par l'Etat à ses fournisseurs, il est pour le moment encore techniquement impossible d'extraire le montant total des ordonnances saisies et non encore payées de SAP.

ad. 3. Dépôt de l'EPT auprès de l'Etat (CCP)

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

différence entre les deux postes CCP à l'actif et au passif du bilan financier de l'Etat s'explique par le fait que les variations journalières des CCP de l'Etat ne sont versées par l'EPT au Trésor qu'avec un retard de trois jours de valeur.

2.2.2 Actifs (emplois) financiers de l'Etat

ad. 1. Actifs financiers bancaires

ad 1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires

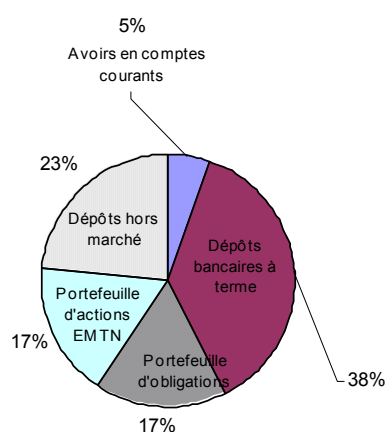
Cette position reprend les avoirs sur comptes bancaires des comptables de l'Etat.

- La Trésorerie de l'Etat
La Trésorerie détient une réserve journalière assez conséquente en compte courant auprès de la BCEE (41,7 millions d'euros) et auprès de la BcL (75,8 millions d'euros).
- Les Administrations fiscales (32,4 millions d'euros)
- Les comptables extraordinaires (17,6 millions d'euros)

ad 1.2 Trésorerie de l'Etat - placements

Il s'agit ici des différents placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat et qui s'élèvent au 30 septembre 2003 à 3.046,6 millions d'euros. Le graphique ci-après renseigne sur la politique de gestion financière :

Graphique 1: Les placements de la trésorerie de l'Etat



- Les dépôts bancaires à terme placés par adjudications

Il s'agit de dépôts à court terme (1 à 3 mois) au montant de 1.160 millions d'euros, effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidité de la trésorerie. Ces dépôts bancaires offrent un taux de rendement moyen de 2,11%.

- Les portefeuilles obligataires

Il s'agit d'un investissement en obligations auprès de la BCEE pour la somme globale initiale de 630 millions d'euros. Ce montant se répartit à parts égales entre un portefeuille obligataire activement géré et un portefeuille obligataire statique. Fin avril 2003, la trésorerie a diminué l'encours du portefeuille obligataire de 135 millions d'euros en réintégrant ces fonds dans son échéancier de dépôts adjugés. Il s'avère que ces portefeuilles obligataires ont enregistré un rendement moyen à échéance à hauteur de 3,1%.

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.

- Les Euro Medium Term Notes (EMTN)

L'Etat a procédé à un investissement à moyen et long terme auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros, portant sur 9 tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune, avec des échéances finales entre 2003 et 2011. Pour la période de mars 2002 à mars 2003, la première tranche, venant à échéance au cours du mois de mars dernier, présentait un rendement annuel moyen de 4,69%, alors que le rendement moyen des huit tranches restantes s'élevait uniquement à 1,72%. Sur la même période, un dépôt à terme sur 12 mois aurait rapporté un rendement connu à l'avance et sans risque de perte du capital investi de 3,8%.

- Les placements hors marché

En ce qui concerne les dépôts placés hors marché, il s'agit de placements à moyen ou long terme de l'ordre de 746 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.

ad. 2. Actifs financiers non-bancaires

ad. 2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire

Cette position reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article de dépense du budget afférent. Le montant total de 2.247 millions d'euros trouve sa contrepartie au passif du bilan au niveau des participations de l'Etat. Il s'agit notamment de participations dans des sociétés de droit privé, dans des établissements publics et dans diverses institutions financières internationales, lesquels sont repris en détail au chapitre 2.5 du présent avis.

ad. 2.2 Actifs financiers reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires

Cette rubrique reprend les différents actifs que la trésorerie de l'Etat a reçus en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires (cautionnement sous forme de titres, etc.). Ces actifs sont contrebalancés par les créances que des tiers ont sur l'Etat en raison de ces dépôts. Les créances sont inscrites au passif à la rubrique « Dépôts de tiers auprès de l'Etat ».

ad. 3. Avoirs sur CCP

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

2.2.3 Conclusions résultant de l'analyse du bilan financier

La totalisation des actifs et passifs financiers de l'Etat dégage un solde créditeur lequel représente la partie des éléments qui reste encore à financer à plus long terme. Il s'agit notamment de la partie de la dette (bons du Trésor et emprunts) qui n'a pas encore été provisionnée au niveau du Fonds de la dette publique et pour laquelle des crédits budgétaires devront être mis à disposition pendant les exercices budgétaires 2003 à 2007. Les détails y relatifs sont fournis au chapitre 2.4 du présent avis.

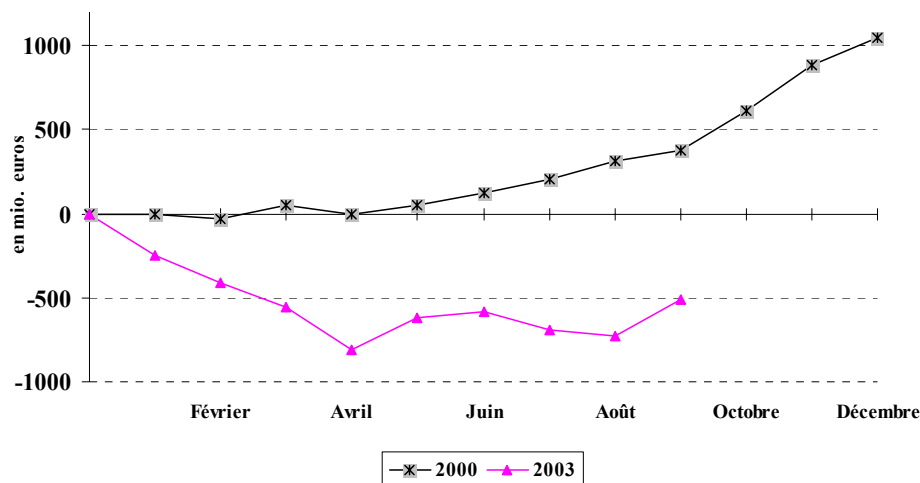
Il ressort du bilan financier tel que présenté ci-dessus que l'Etat dispose au 30 septembre 2003 encore de réserves assez conséquentes, et ce notamment au niveau de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat.

Ainsi, la réserve budgétaire s'élève au 30 septembre 2003 à quelque 344,3 millions d'euros. Par rapport à la réserve budgétaire telle qu'elle se dégage du compte général de l'exercice 2002, la réserve budgétaire affichée au bilan financier est nettement moins élevée notamment du fait que ce poste ne prend pas en compte les avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer, puisque ces quelque 144 millions d'euros n'aboutiront normalement pas à un remboursement à l'Etat.

La situation financière au 30 septembre 2003 tient déjà compte du résultat du compte général de l'exercice 2002. Le solde positif de 59,2 millions d'euros y dégagé fait donc partie intégrante du poste de la réserve budgétaire. Une affectation des excédents de recettes à l'alimentation des fonds spéciaux n'a pas encore été opérée.

Pour ce qui est des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, ceux-ci s'élèvent à quelque 2.752 millions d'euros au 30 septembre 2003. Bien qu'il s'agisse d'avoirs appartenant à l'Etat, ceux-ci ne peuvent servir qu'au financement de dépenses clairement définies et délimitées par les dispositions législatives sur les fonds spéciaux respectifs. Les moyens financiers des fonds spéciaux ne peuvent donc pas être utilisés pour couvrir des dépenses courantes de l'Etat.

Graphique 2: Variation mensuelle cumulée des actifs financiers bancaires de l'Etat

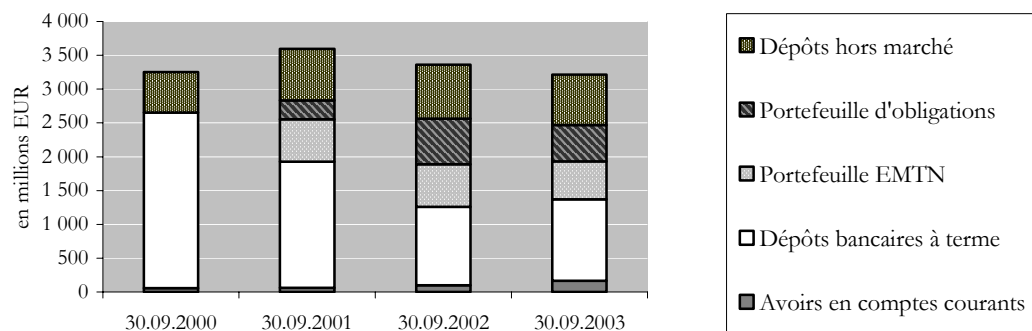


Source : Trésorerie de l'Etat

En ce qui concerne les actifs financiers bancaires de l'Etat, le graphique ci-dessus représente les années 2000 et 2003 par des courbes indiquant la variation mensuelle cumulée de ces actifs. La courbe de l'exercice 2003 se situe, comme d'ailleurs déjà en 2001 et 2002, à un niveau nettement moins élevé que celle de l'année 2000. Il s'agit là d'une conséquence de la mise

en œuvre de la réforme fiscale à laquelle vient se superposer le déchet fiscal dû à la dégradation continue de l'environnement économique.

Graphique 3: La composition des actifs financiers bancaires de la trésorerie de l'Etat



La Cour des comptes constate que la gestion financière actuelle privilégie les placements à moyen et long terme, ce qui a comme conséquence que 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 a dû être ramenée de 81 jours en février 2001, à 38 jours en septembre 2002 et à 29 jours en septembre 2003. L'évolution de cette situation est documentée par le graphique ci-avant. Elle pourrait notamment s'aggraver lors du remboursement d'un emprunt de 194,5 millions d'euros venant fin 2003 à échéance.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la situation financière de la trésorerie de l'Etat se détériore depuis 2000 étant donné que tant les liquidités que leur contrepartie bilantaire, à savoir la réserve budgétaire et les avoirs des fonds spéciaux, se situent à un niveau moins élevé que par le passé.

Afin de pouvoir répondre à l'avenir aux engagements contractés, la Cour reste d'avis que les avoirs de l'Etat devraient être placés dans des instruments financiers garantissant :

- une grande liquidité à tout moment sans risque de perte de capital lors de la revente ;
- des revenus fixes et réguliers à l'Etat, aussi et surtout en période de régression économique et/ou boursière.

Etant donné qu'il est actuellement possible de se désengager du portefeuille EMTN sans perte de capital, la Cour propose de vendre ce produit structuré et de procéder à un placement de ces avoirs qui remplit les qualités précitées.

2.3 La situation des fonds spéciaux de l'Etat

La situation des fonds spéciaux représente un élément primordial pour évaluer correctement la capacité financière de l'Etat. Il ressort du tableau 6 que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2003 à 2.752,1 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas encore les 59 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2002.

Tableau 6: Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2003

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	28.146.107,44
Fonds de pension	297.772.345,26
Fonds d'équipement militaire	4.056.059,39
Fonds d'équipement sportif national	26.429.551,89
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	119.194.389,42
Fonds d'investissements publics administratifs	325.342.721,34
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62.441.420,59
Fonds d'investissements publics scolaires	228.553.414,86
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	7.153.960,34
Fonds du rail	143.154.026,46
Fonds pour la loi de garantie	175.793.979,23
Fonds pour la protection de l'environnement	73.033.335,19
Fonds pour l'emploi	22.480.830,22
Fonds pour les monuments historiques	10.006.383,11
Fonds de la dette publique	334.944.466,86
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds des routes	105.360.034,05
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	128.516.034,32
Fonds de la chasse	1,21
Fonds de la pêche	515.573,92
Fonds cynégétique	489.551,89
Fonds des eaux frontalières	1.478.823,66
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	286.175.004,54
Fonds pour la gestion de l'eau	133.463.615,67
Fonds social culturel	46.773,74

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	256.706,16
Fonds pour la promotion touristique	4.470.897,77
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>12.673.855,45</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé</i>	<i>48.342.808,34</i>
<i>Plus-values exercice 2001 non encore portées en recette</i>	<i>150.000.000,00</i>
Total en euros	2.752.070.118,47

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 226.536.753 euros par rapport à la situation au 30 septembre 2002, où les fonds spéciaux accusaient un avoir total avoisinant 2,98 milliards d'euros. A la lumière des scénarios prévisionnels en matière d'évolution du PIB et au vu des absences prévisibles de plus-values de recettes aux termes des exercices budgétaires 2003 à 2005, la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat pourrait cependant rapidement se dégrader.

En effet, le tableau synthétique fourni ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2002 à 2004. Il en ressort que les dépenses dépassent chaque année de façon substantielle les recettes et que le déséquilibre de quelque 1,5 milliards d'euros y résultant pour les seules années 2002-2004 ne peut être rétabli que par une ponction considérable sur les avoirs financiers des fonds spéciaux qui passent de 2,6 milliards d'euros en début 2002 à 1,1 milliards d'euros fin 2004.

Tableau 7: Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2002-2004
Situation effective 2002

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2002	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2002 ¹
Fonds de la coopération au développement	49.463.120	76.190.366	76.693.640	100.752.160	25.404.600
Fonds d'équipement militaire	1.056.059	0	0	0	1.056.059
Fonds pour les monuments historiques	14.261.851	10.000.000	10.002.869	12.251.379	12.013.341
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	414.914.087	68.213.905	68.213.905	153.465.889	329.662.103
Fonds de pension	8.085.486	216.295.377	302.682.073	295.369.252	15.398.307
Fonds communal de dotation financière	0	401.319.900	401.319.900	401.319.900	0
Fonds de la pêche	428.679	80.730	80.730	62.566	446.843
Fonds cynégétique	434.588	33.684	33.684	12.400	455.872

¹ Les alimentations supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent de recettes de l'exercice 2001 sont comprises. Ceux de l'exercice 2002 figurent à l'annexe I du projet de budget 2004, mais ne sont pas comprises dans ce tableau rectifié par la Cour, étant donné que les 59 millions d'euros font actuellement encore partie intégrante de la réserve budgétaire.

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2002	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2002 ¹
Fonds pour la gestion de l'eau	73.131.171	49.000.000	49.000.000	28.024.334	94.106.838
Fonds des eaux frontalières	1.378.156	137.683	137.683	100.123	1.415.717
Fonds d'équipement sportif national	11.775	6.197.338	28.231.712	3.849.296	24.394.190
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	151.761.789	55.000.000	55.009.265	62.533.598	144.237.456
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	25.000	124.000	124.000	10.491	138.509
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	48.081.164	20.000.000	20.000.000	5.637.818	62.443.345
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	323.676.743	37.000.000	37.000.000	26.569.779	334.106.964
Fonds de la chasse	2.784	377.703	377.703	380.486	1
Fonds pour la protection de l'environnement	85.886.424	4.200.000	4.200.000	10.640.430	79.445.995
Fonds pour l'emploi	112.177.807	94.853.039	184.563.713	207.488.517	89.253.003
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26.487.881	18.000.000	21.309.915	18.754.560	29.043.235
Fonds d'investissements publics administratifs	375.096.161	40.000.000	40.000.000	37.411.815	377.684.347
Fonds d'investissement publics scolaires	262.543.576	62.000.000	62.000.000	47.682.331	276.861.245
Fonds des routes	225.630.994	87.000.000	87.684.005	152.012.087	161.302.913
Fonds du rail	133.772.045	124.700.000	168.897.179	168.981.869	133.687.354
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	101.148.441	15.000.000	15.000.000	4.454.052	111.694.389
Fonds pour la loi de garantie	182.400.080	7.000.000	29.468.989	22.437.449	189.431.619
Fonds pour la promotion touristique	0	0	0	0	0
Fonds pour la réforme communale	61.973	0	0	0	61.973
Fonds social culturel	1.280	99.789	300.902	241.350	60.832
Total	2.613.634.588	1.392.823.514	1.662.331.866	1.760.443.930	2.515.522.524

Différence entre recettes et dépenses:

- 98.112.064

Situation projetée 2003

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2003	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2003
Fonds de la coopération au développement	25.404.600	77.528.681	77.528.681	102.528.681	404.600
Fonds d'équipement militaire	1.056.059	3.000.000	3.000.000	0	4.056.059
Fonds pour les monuments historiques	12.013.341	10.000.000	10.000.000	19.118.000	2.895.341
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	100	100	0	21.715.573

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2003	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2003
Fonds de la dette publique	329.662.103	53.030.000	53.030.000	265.153.592	117.538.511
Fonds de pension	15.398.307	216.999.694	306.999.694	322.398.000	1
Fonds communal de dotation financière	0	418.356.600	418.356.600	418.356.600	0
Fonds de la pêche	446.843	79.700	79.700	149.500	377.043
Fonds cynégétique	455.872	33.680	33.680	12.000	477.552
Fonds pour la gestion de l'eau	94.106.838	49.000.000	49.000.000	35.000.000	108.106.838
Fonds des eaux frontalières	1.415.717	99.718	99.718	83.499	1.431.936
Fonds d'équipement sportif national	24.394.190	21.000.000	21.000.000	45.060.855	333.335
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	144.237.456	50.750.000	50.750.000	86.681.449	108.306.007
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	138.509	124.000	124.000	124.000	138.509
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62.443.345	11.000.000	11.000.000	6.000.000	67.443.345
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	334.106.964	37.000.000	37.000.000	205.150.000	165.956.964
Fonds de la chasse	1	376.317	376.317	320.000	56.318
Fonds pour la protection de l'environnement	79.445.995	4.200.000	4.200.000	33.348.200	50.297.795
Fonds pour l'emploi	89.253.003	120.098.789	210.912.789	268.825.009	31.340.783
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	29.043.235	18.000.000	18.000.000	17.992.886	29.050.349
Fonds d'investissements publics administratifs	377.684.347	10.000.000	10.000.000	60.000.274	327.684.073
Fonds d'investissement publics scolaires	276.861.245	65.000.000	65.000.000	50.001.159	291.860.086
Fonds des routes	161.302.913	70.000.000	70.000.000	158.900.000	72.402.913
Fonds du rail	133.687.354	140.000.000	188.074.000	206.576.000	115.185.354
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	111.694.389	10.000.000	10.000.000	71.175.000	50.519.389
Fonds pour la loi de garantie	189.431.619	7.000.000	29.468.989	50.884.700	168.015.908
Fonds pour la promotion touristique	0	6.615.600	6.615.600	6.615.600	0
Fonds pour la réforme communale	61.973	124	124	0 ²	62.097
Fonds social culturel	60.832	150.000	150.000	0	210.832
Total	2.515.522.524	1.399.443.003	1.650.799.992	2.430.455.004	1.735.867.512

Différence entre recettes et dépenses:

- 779.655.012

² Pas de données disponibles

Situation projetée 2004

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2004	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds de la coopération au développement	404.600	98.235.827	98.235.827	108.235.827	-9.595.400
Fonds d'équipement militaire	4.056.059	5.000.000	5.000.000	8.000.000	1.056.059
Fonds pour les monuments historiques	2.895.341	10.000.000	10.000.000	14.000.000	-1.104.659
Fonds de réserve pour la crise	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de la dette publique	117.538.511	47.579.000	47.579.000	86.003.840	79.113.671
Fonds de pension	1	235.000.000	328.000.000	328.000.000	1
Fonds communal de dotation financière	0	433.189.000	433.189.000	433.189.000	0
Fonds de la pêche	377.043	88.165	88.165	147.000	318.208
Fonds cynégétique	477.552	32.589	32.589	12.000	498.141
Fonds pour la gestion de l'eau	108.106.838	20.000.000	20.000.000	40.000.000	88.106.838
Fonds des eaux frontalières	1.431.936	140.925	140.925	133.500	1.439.361
Fonds d'équipement sportif national	333.335	21.000.000	21.000.000	21.000.000	333.335
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	108.306.007	50.750.000	50.750.000	125.379.830	33.676.177
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	138.509	124.000	124.000	124.000	138.509
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	67.443.345	6.000.000	6.000.000	8.000.578	65.442.767
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	165.956.964	37.000.000	37.000.000	147.000.000	55.956.964
Fonds de la chasse	56.318	360.090	360.090	320.000	96.408
Fonds pour la protection de l'environnement	50.297.795	4.200.000	4.200.000	28.618.775	25.879.020
Fonds pour l'emploi	31.340.783	100.400.000	250.645.000	281.435.000	550.783
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	29.050.349	16.000.000	16.000.000	18.457.591	26.592.758
Fonds d'investissements publics administratifs	327.684.073	9.000.000	9.000.000	84.038.445	252.645.628
Fonds d'investissement publics scolaires	291.860.086	45.000.000	45.000.000	75.006.564	261.853.522
Fonds des routes	72.402.913	100	70.000.100	130.250.000	12.153.013
Fonds du rail	115.185.354	90.000.000	195.761.000	264.800.000	46.146.354
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50.519.389	10.000.000	10.000.000	39.268.000	21.251.389
Fonds pour la loi de garantie	168.015.908	1.000.000	30.248.989	62.476.666	135.788.231
Fonds pour la promotion touristique	0	6.825.600	6.825.600	6.825.600	0
Fonds pour la réforme communale	62.097	100.000	100.000	0	162.097
Fonds social culturel	210.832	300.000	300.000	0	510.832
Total	1.735.867.512	1.247.325.396	1.695.580.385	2.310.722.216	1.120.725.681

Différence entre recettes et dépenses:

- 615.141.831

Il est évident qu'à ce rythme, les dépenses dépasseront déjà fin 2006 les moyens financiers des fonds spéciaux. Il s'avère donc inévitable d'équilibrer la progression dans le temps du volume total des travaux que le Gouvernement s'est engagé ou s'engage à réaliser, voire à soutenir à travers des participations financières lorsqu'il s'agit d'investissements opérés par des organismes tiers.

Par rapport au programme pluriannuel des dépenses en capital 2002-2006, les dépenses prévues pour 2004 à l'annexe I du projet de budget 2004 des fonds spéciaux repris au tableau 8 ci-dessous ont d'ailleurs déjà été diminué de quelque 118 millions d'euros.

Tableau 8: Dépenses projetées pour 2004

	Annexe I du projet de budget 2004	Programme pluriannuel des dépenses en capital 2002-2006	
Dénomination	Dépenses projetées pour 2004		Variations
Fonds d'investissements publics administratifs	84.038.445	148.844.469	-64.806.024
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8.000.578	33.780.384	-25.779.806
Fonds d'investissements publics scolaires	75.006.564	129.042.000	-54.035.436
Fonds pour la loi de garantie	62.476.666	49.926.589	12.550.077
Fonds des routes	130.250.000	116.070.000	14.180.000
Total	359.772.253	477.663.442	-117.891.189

Au vu de la dégradation préoccupante de la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour déplore une fois de plus qu'elle ne dispose pas d'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle suffisante. Une analyse de la situation financière des fonds spéciaux ne peut donc se faire que sur base de renseignements fragmentaires. C'est pourquoi la Cour insiste à ce que le Gouvernement publie à l'avenir ensemble avec le projet de budget des informations suffisamment complètes, dont notamment un programme pluriannuel exhaustif des dépenses en capital renseignant sur la totalité des dépenses engagées, pour pouvoir se faire une indispensable vue d'ensemble des encours financiers pluriannuels.

Afin d'illustrer l'importance d'une programmation pluriannuelle complète, la Cour reproduit ci-après un tableau synthétique des fonds spéciaux pour lesquels la documentation disponible renseigne sur la totalité des dépenses engagées :

Tableau 9: Encours financiers des fonds spéciaux de l'Etat

Dépenses projetées	Exercice 2004	Exercices ultérieurs	Total
Fonds d'investissements publics administratifs	84.038.445	1.331.106.042	1.415.144.487
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8.000.578	257.355.867	265.356.445
Fonds d'investissements publics scolaires	75.006.564	978.871.296	1.053.877.860
Fonds pour la loi de garantie	62.476.666	2.045.536.123	2.108.012.789
Fonds des routes	130.250.000	454.725.000	584.975.000
Fonds d'équipement militaire	8.000.000	299.200.000	307.200.000
Total	367.772.253	5.366.794.328	5.734.566.581

Il ressort de ce tableau que les seules six fonds spéciaux repris dans le tableau ci-dessus affichent un besoin de financement tout à fait impressionnant de quelque 5,74 milliards d'euros dans 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 propos des dépenses non couvertes par les fonds spéciaux la réalisation du programme d'investissement de l'Etat sur le site de Belval-Ouest. Aussi la Cour se livre-t-elle au chapitre 4 du présent avis à une analyse plus détaillée des grandes catégories de dépenses en capital.

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 2004 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du fonds de la dette publique à hauteur de 27,854 millions d'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 5 millions d'euros pour assurer le remboursement du principal. Parmi les crédits budgétaires de la section 34.0 des dépenses en capital pour l'exercice 2004 figure par ailleurs un montant de 14,725 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 10,7 millions d'euros au 30 septembre 2003.

L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2003 à 629,9 millions d'euros. La structure de la dette par instruments financiers se présente comme suit :

Emprunts linéaires (OLUX)	87,04 %
Emprunts obligataires	5,90 %
Prêts bancaires	7,06 %

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

Taux moyen pondéré	6,33 %
Durée de vie moyenne	1 an et 204 jours
Ratio dette/PIB	2,89 %
Dette par tête d'habitant	1.405,26 euros

La capacité d'endettement de l'Etat reste donc élevée.

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

Tableau 10: Evolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunt + bons du Trésor)

	Encours au 31.12.	en % du PIB
2003	435 493 454	1,92%
2004	392 117 977	1,70%
2005	248 587 627	1,08%
2006	94 447 433	0,41%
2007	0	0

Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du fonds de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2003 à 334,9 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat, bons du trésor inclus, est provisionnée à raison de 50,06%.

Reste à relever que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique pour rembourser une partie du principal et des intérêts de la dette s'élèvent respectivement à 265,1 millions d'euros en 2003 et à 86 millions d'euros en 2004.

Tableau 11: Evolution des avoirs du fonds de la dette publique

	2002	2003	2004
Avoirs du fonds au 1.01.	414 914 087	329 662 103	117 538 511
Alimentation budgétaire	68 213 905	53 030 000	47 579 000
Dépenses	-153 465 889	-265 153 592	-86 003 840
Avoirs du fonds au 31.12.	329 662 103	117 538 511	79 113 671

Etant donné que quelque 320 millions d'euros ne sont pas encore provisionnés au 30 septembre 2003, 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 100,18 millions d'euros.

Reste à relever que le Gouvernement a décidé de procéder en 2004 à l'émission d'un nouvel emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros. Le produit de l'emprunt à émettre sera réparti comme suit :

- 80 millions seront portés en recette au budget des recettes en capital de l'Etat ;
- 70 millions seront portés directement en recette au fonds des routes ;
- 50 millions seront portés directement en recette au fonds du rail.

Si ce nouvel emprunt de 200 millions sera sensiblement inférieur au montant des remboursements effectués et à effectuer en 2003 et 2004, il y a cependant lieu de constater qu'avec cette nouvelle situation l'encours de la dette passera en 2004 de 392 à 592 millions d'euros.

2.5 Les participations de l'Etat

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

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

directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé et dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale ainsi que des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales.

Tableau 12: Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
ARCELOR S.A.	5,987%	158.163.030,00
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,000%	186.000,00
CEGEDEL S.A.	32,774%	27.550.750,00
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	31,250%	450.000,00
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,306%	12.520.051,25
SOTEG S.A.	21,000%	4.200.000,00
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,071%	2.553.571,43
Secteur du transport		
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,000%	245.414,59
LUXAIR S.A.	23,110%	3.177.625,00
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%	125.000,00
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.	49,965%	14.110.000,00
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,000%	210.000,00
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	41,992%	7.188.690,99

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A. (en voie de liquidation)	24,938%	99.157,41
SES GLOBAL S.A.	11,577%	563.487.606,00 ³
LUX DEVELOPMENT S.A.	61,250%	151.834,78
Total en euros		797.286.951,96

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2003

Tableau 13: Participations de l'Etat dans le capital d'établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
Banque Centrale du Luxembourg (BCL)	100%	25.000.000,00	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467,34	
Centre national sportif et culturel	100%	p.m.	
Commissariat aux assurances	100%	p.m.	
Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)	100%	p.m.	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607,41	
Fonds Belval	100%	3.500.000,00	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville FRVV)	100%	23.282.035,90	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du Kirchberg (FUAK)	100%	p.m.	
Fonds de logement	100%	p.m.	
Fonds national de soutien à la production audiovisuelle	100%	p.m.	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.467,62	1.239.467,62
Office du Ducroire	100%	41.777.396,57	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	173.792.622,61	10.328.105,71
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.878,60	
Total en euros		1.400.193.476,05	11.567.573,33

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2003

³ Valeur d'acquisition

Tableau 14: Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Asian Development Bank (ADB)	-	145.244.540,00	10.167.117,80	2.301.480,00
Council of Europe Development Bank (CEDB)	0,643%	20.849.000,00	2.301.480,00	2.301.480,00
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,200%	40.000.000,00	10.500.000,00	8.700.000,00
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		534.405.930,73	41.102.558,80	31.311.409,00

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2003

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 514,7 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non encore versé en ce qui concerne les établissements publics repris au tableau 13, 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 503,1 millions d'euros.

Par la loi du 7 juillet 2003, le Gouvernement a par ailleurs été autorisé à participer à la souscription de 12.040 parts de la « Banque Asiatique de Développement » dont la valeur est fixée à 12.063,50 dollars chacune. Etant donné que sur l'ensemble des parts souscrites, 847 sont à libérer et 11.193 sont appelables, le prix des parts à libérer se chiffre à 10.217.784 dollars.

Tableau 15: Les changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2002/2003)

Dénomination	Taux de participation en 2002	Taux de participation en 2003	Valeur nominale de la participation en 2003	Variation par rapport à 2002
Asian Development Bank (ADB)	-	-	145.244.540	<i>+ 145.244.540</i>
Société de Développement AGORA S.A.R.L. et CIE S.E.C.S.	49,9%	49,9 %	14.110.000	<i>+ 12.610.000</i>
Société Nationale des Habitations à Bon Marché S.A.	51,07%	51,07%	2.553.571	<i>+ 1.002.687</i>
Council of Europe Development Bank	0,643%	0,642%	20.849.000	<i>+ 11.857.000</i>

Les participations de l'Etat 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. Ceci explique pourquoi ces participations sont reprises à l'actif du bilan financier de l'Etat à leur valeur comptable ou nominale, tout en négligeant les plus-values éventuelles qui peuvent apparaître suite à une valorisation de la participation à leur actuel cours de bourse.

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

Tableau 16: Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat

en euros	nombre d'actions détenues par l'Etat	taux de participa- tion de l'Etat	valeur de marché de l'action	valeur de marché de la participation de l'Etat
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
Société Electrique de l'Our	100.765	40,31%	168,00	16.928.520
SES Global	85.376.910	11,58%	5,00	426.884.550
Total				862.158.542
Situation au 30/09/2003				
Arcelor	31.632.606	5,99%	10,58	334.672.971
CEGEDEL	2.204.060	32,89%	50,80	111.966.248
Société Electrique de l'Our	100.765	40,31%	200,00	20.153.000
SES Global	85.376.910	11,58%	6,65	567.756.452
Total				1.034.548.671
Variation de la « valeur de marché » des participations de l'Etat 2002/2003				172.390.129
Variation 2002/2003 en %				+ 20,00%
Valeur de marché des participations au 30.09.2001				1.379.412.629
Variation 2001/2003 en %				- 25,00%

La volatilité des bourses au cours des douze derniers mois a eu comme conséquence que les pertes en début d'année ont pu être largement compensées par des hausses substantielles au cours du 2^{ème} et 3^{ème} trimestre de l'année en cours. Si cette évolution a eu un impact positif (+20% par rapport à 2002) sur le portefeuille des participations de l'Etat cotées à la bourse, la valeur de marché de ce dernier reste toujours 25% en dessous de celle de 2001.

Finalement, il y a lieu de souligner que le Gouvernement prévoit pour 2004 des recettes en capital à hauteur de 30 millions d'euros provenant de la vente de participations de l'Etat à la SNCI.

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 17: 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 31/12/2002
SNCI	Loi du 02/08/1977 Art. 13	illimité	12.394.676	13.892,00
			12.394.676	20.838,00
			12.394.676	11.108,00
			12.394.676	62.647,00
			12.394.676	0,00
			24.789.352	142.446,00
			24.789.352	64.902,00
			24.789.352	216.473,00
			24.789.352	942.374,00
			24.789.352	43.061.337,00
			24.789.352	34.617.048,00
			24.789.352	31.342.005,00
			37.184.029	0,00
			6.817.072	0,00
			8.998.535	0,00
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	10.628.461,84
Fonds Vieille Ville	Loi du 29/07/1993 Art. 6	49.578.705	3.718.403	3.718.402,87
			7.436.806	7.436.805,74
			17.355.209	17.333.717,87
			9.920.000	4.024.816,09
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	0,00
			371.840	0,00
			74.368.057	74.368.057,43
			10.000.000	10.000.000,00
Fonds Belval	Loi du 25/07/2002 Art. 3	Non déterminé		0,00

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis ou maximum autorisé	Montant en circulation au 31/12/2002
Fonds Cité Syrdall	Loi du 10/12/1998 Art. 7	7.436.806	0	0,00
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	0,00
SOTEG S.A.	Loi du 27/11/1973 Art. 3	2.478.935	0	0,00
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	Loi du 24/01/1990 Art. 3	4.957.871	0	0,00
AGORA s.à r.l.	Loi du 01/08/2001 Art. 2	50.000.000	0	2.379.134,20
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁴	0	4.085.789,67
Société de l'Aéroport S.A.	Loi du 26/07/2002 Art. 5			0,00
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget et du Ministre des Travaux Publics du 04 juillet 2003	7.250.000		0,00
Total en euros		297.769.913	450.984.708	244.470.255,71

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2003.

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, AGORA, BCEE et Fonds du Logement s'est élevé à quelque 244,5 millions d'euros au 31 décembre 2002. A noter que les garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses sont en principe limitées à un montant maximal.

⁴ Montant maximal accordé par le Ministre

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 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 vente de participations de l'Etat ainsi que 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 budgétaires par comparaison au budget définitif pour 2003 et aux recettes effectives des comptes généraux des exercices 2001 et 2002. En plus, le tableau met en évidence la part respective des recettes fiscales et non fiscales dans le total des recettes courantes ainsi que la part des recettes en capital dans le total des recettes budgétaires.

Tableau 18: Évolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2001		Compte général 2002		Budget voté 2003		Projet de budget 2004		Variation projet de budget 2004 / budget voté 2003		Variation projet de budget 2004 / compte général 2002	
	2001	*	2002	*	2003	*	2004	*	en valeur	en %	en valeur	en %
Recettes fiscales												
Impôts directs (section 64.0)	2 923 009 074	51,49	3 079 713 094	50,08	3 122 370 000	49,52	2 924 900 000	47,47	-197 470 000	-6,32%	-154 813 094	-5,03%
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1 745 720 401	30,75	1 747 484 340	28,42	1 897 581 618	30,10	1 902 121 300	30,87	4 539 682	0,24%	154 636 960	8,85%
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	719 552 400	12,68	1 002 801 271	16,31	1 015 290 000	16,10	1 051 624 000	17,07	36 334 000	3,58%	48 822 729	4,87%
dont												
Part UEBL **	553 373 349	76,91%	820 416 650	81,81%	821 909 000	80,95%	824 773 000	78,43%				
Total des recettes fiscales (1)	5 388 281 874	94,92	5 829 998 705	94,81	6 035 241 618	95,72	5 878 645 300	95,41	-156 596 318	-2,59%	48 646 595	0,83%
Total des recettes non fiscales (2)	288 653 231	5,08	319 415 210	5,19	270 043 492	4,28	283 097 761	4,59	13 054 269	4,83%	-36 317 449	-11,37%
Total des recettes courantes (1) + (2)	5 676 935 105	100,00	6 149 413 915	100,00	6 305 285 110	100,00	6 161 743 061	100,00	-143 542 049	-2,28%	12 329 146	0,20%
Total des recettes en capital (3) ***	32 409 851	0,57	51 007 072	0,82	44 427 200	0,70	228 346 488	3,57	183 919 288	413,98%	177 339 416	347,65%
dont												
Emprunt nouveau	0		0		0		80 000 000					
Vente de participations	0		0		0		30 000 000					
Vente de bâtiments	1 179 176		1 255 180		4 600 000		67 000 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	5 709 344 956	100,00	6 200 420 987	100,00	6 349 712 310	100,00	6 390 089 549	100,00	40 377 239	0,64%	189 688 562	3,06%

* Part en % dans le total des recettes courantes

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

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

3.2.1 Les recettes courantes

Le projet de budget 2004 comporte des recettes courantes pour 6.161,7 millions d'euros et des recettes en capital pour 228,3 millions d'euros, soit une augmentation du total des recettes de 0,64% par rapport au budget voté de 2003 et de 3,06% par rapport au compte général de 2002.

Par rapport au compte général de 2002, les recettes courantes de l'exercice 2003 progressent de 155,9 millions d'euros, soit de 2,54%. Par rapport au budget voté 2003 elles devraient baisser de 143,5 millions d'euros en 2004, soit un recul de 2,28%.

Pour ce qui est de la fiscalité directe et indirecte, leur part relative dans le total des recettes courantes reste à un niveau stable, compris entre 95 et 96%, pour les années 2001 à 2004. Il est évident que les chiffres présentés au tableau 18 sont à analyser en tenant compte des effets de la réforme tarifaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2001 ainsi que des mesures introduites par la loi du 21 décembre 2001 portant réforme de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects dont bénéficient et les personnes physiques et les collectivités.

Si les répercussions budgétaires des deux réformes fiscales ne se sont pas fait sentir en termes de moins-values au cours des années 2001 et 2002, le projet de budget pour l'exercice 2004 table d'ores et déjà sur une moins-value de recettes au titre des impôts directs de 197,5 millions d'euros, soit une diminution de 6,32% par rapport au budget voté de 2003. Comparé au compte général 2002, les recettes en provenance des impôts indirects augmenteront de 8,85% en 2004 mais elles ne devraient croître que de 0,24% entre 2003 et 2004.

En ce qui concerne les recettes des droits de douanes et d'accises, les prévisions de recettes pour l'année 2004 se chiffrent à 1.051,6 millions d'euros, soit une progression de 3,58% par rapport au budget voté de 2003. Pour cette catégorie de recettes, il y a lieu de préciser que la majeure partie provient de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL dont le produit fiscal est estimé à 824,8 millions d'euros pour 2004 contre 821,9 millions d'euros prévus au budget voté 2003.

3.2.2 Les recettes en capital

Les recettes en capital sont fixées à 228,3 millions d'euros pour 2004. Elles présentent une progression considérable de l'ordre de 414% (183,9 millions d'euros) par rapport au budget voté 2003.

Trois facteurs essentiels permettent d'expliquer cette variation. D'abord, le projet de budget prévoit l'émission d'un nouvel emprunt pour un montant de 80 millions d'euros destiné au financement des dépenses en capital inscrites au budget proprement dit, c'est-à-dire en

dehors de celles qui sont opérées par l'intermédiaire des fonds spéciaux. Concernant l'appel total de l'Etat au marché financier qui est de 200 millions d'euros en 2004 et les effets sur la dette publique, la Cour renvoie au chapitre 2.4 du présent avis.

En deuxième lieu, il convient de relever le produit des ventes de bâtiments pour un montant total de 67 millions d'euros dont la vente du bâtiment Konrad Adenauer pour 60 millions d'euros au Parlement européen. Le projet de loi relatif à cette vente sera prochainement déposé à la Chambre des députés.

Enfin, le projet de budget prévoit des recettes de 30 millions d'euros provenant de la vente de participations qui reste à être déterminée par le Gouvernement.

3.3 Hypothèses formulées par la Cour

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2004, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2003. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2003, sept recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

- l'impôt sur le revenu des collectivités;
- l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette;
- l'impôt sur les traitements et salaires;
- l'impôt sur la fortune;
- la taxe sur la valeur ajoutée;
- les droits d'enregistrement;
- la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes au sujet des sept catégories d'impôt visées reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 et 2002 appliquée aux encaissements connus au 30 septembre 2003.

Le tableau 19 présente ces estimations et les compare au budget voté 2003. Il met en évidence les taux de réalisation attendus par la Cour pour 2003 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2004.

Tableau 19: Estimations de la Cour pour 2003 et hypothèses de croissance pour 2004

<i>en millions d'euros</i>	Budget voté 2003	Recettes au 30/09/2003	Estima- tions 2003	Réalisation 2003	Projet 2004	Hypothèse 2004
Collectivités	1 400	787	1 187	-15,2%	1 150	-3,1%
Assiette	260	207	288	10,7%	240	-16,6%
Traitements	1 185	874	1 152	-2,8%	1 225	6,3%
Fortune (IF)	70	109	154	119,6%	80	-48,0%
TVA	1 550	1 127	1 463	-5,6%	1 640	12,1%
Enregistrement	158	84	111	-30,0%	128	15,7%
Abonnement	455	266	349	-23,3%	400	14,6%
Total	5 078		4 704			
<i>Écart estimations Cour 2003 et budget voté 2003</i>			-374			

Concernant les estimations des six catégories de recettes fiscales (y non compris l'impôt sur la fortune) analysées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2003, la moins-value de 236 millions d'euros évaluée à l'époque par rapport aux prévisions budgétaires initiales avait déjà incité la Cour à appeler à la prudence.

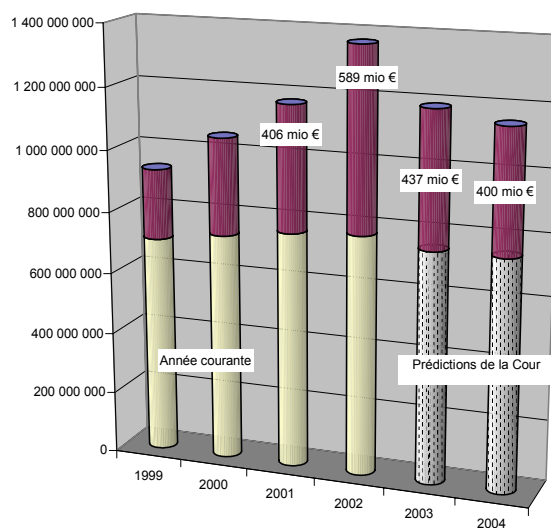
Les chiffres définitifs de l'exercice 2002 pour les recettes des six catégories d'impôt visées dégagent une moins-value de 122,3 millions d'euros.

Cependant, le compte général de l'exercice 2002 présente un excédent de 59,2 millions d'euros, compte non tenu des propositions gouvernementales en matière d'affectation de plus-values de recettes de 59 millions d'euros.

Ce résultat financier positif a pu être réalisé grâce aux recours conséquents aux soldes d'impôt des années antérieures.

1. Le produit effectif de l'impôt sur le revenu des collectivités est excédentaire de 113,5 millions d'euros par rapport au budget 2002. Cet excédent s'explique par l'accélération, essentiellement lors du dernier trimestre de l'année 2002, du rythme de l'encaissement des soldes d'impôt établis et restés dus au titre des années d'imposition antérieures à l'année en cours. La part des soldes d'impôt est ainsi passée de 405,8 millions d'euros en 2001 à 589,3 millions d'euros en 2002.

Graphique 4: IRC – Part des soldes d'impôt relative aux années d'imposition antérieures



exprimé en euros

- Les rentrées de l'impôt sur la fortune ont atteint en 2002 un montant de 159,7 millions d'euros, dépassant ainsi la prévision inscrite au budget voté 2002 de 119,7 millions d'euros. Cette évolution confortable s'explique d'un côté par le versement d'importants soldes d'impôt relatifs aux années antérieures qui passe de 31,0 à 75,8 millions d'euros entre 2001 et 2002 et de l'autre côté par des prévisions de recettes divergeant fortement des avances trimestrielles ajustées aux variations de la valeur unitaire des collectivités.

Dans le cadre du présent avis, la Cour entend élargir son champ d'analyse en incorporant l'impôt sur la fortune. A l'image de 2002, l'impôt sur la fortune joue en effet un rôle non négligeable dans les résultats de 2003.

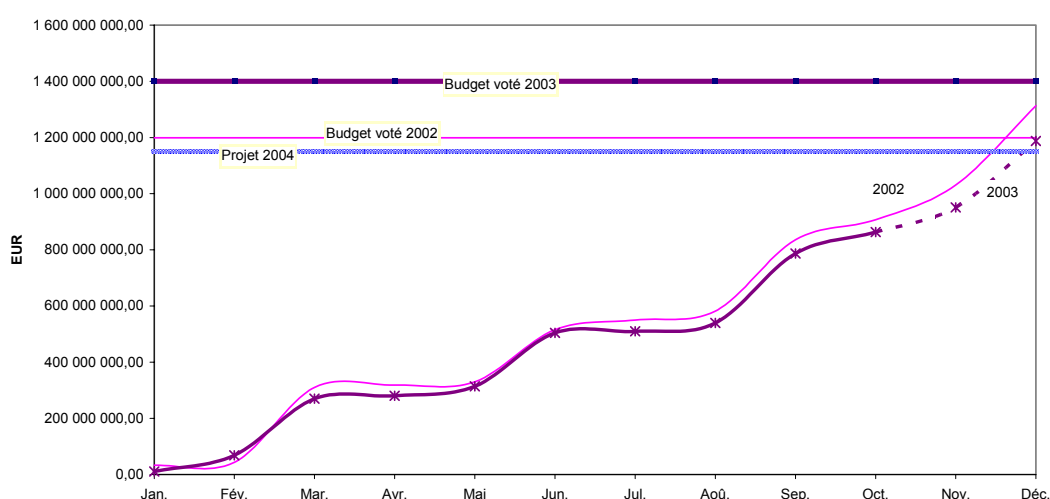
Relevons d'emblée que pour les sept catégories de recettes fiscales analysées, les estimations relatives à 2003 révèlent par rapport au budget voté 2003 une moins-value totale de 374 millions d'euros alors qu'abstraction faite du produit de l'impôt sur la fortune cette moins-value se chiffrerait à 458 millions d'euros.

Dans ce qui suit la Cour entend commenter, recette par recette, l'écart constaté et d'en tirer les conclusions pour le projet de budget 2004.

3.4 Impôt sur le revenu des collectivités

Le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) pour 2004 est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'impôt et en partie de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. A souligner en particulier les revers des activités du secteur financier depuis les dernières années. D'autre part, il convient de considérer qu'à partir de l'année d'imposition 2002, les revenus imposables et les cotes d'impôt à établir seront directement affectés par les mesures de la réforme fiscale leur applicables.

Graphique 5: Impôt sur le revenu des collectivités



Les principales mesures d'allégement de la charge fiscale suite à cette réforme sont les suivantes:

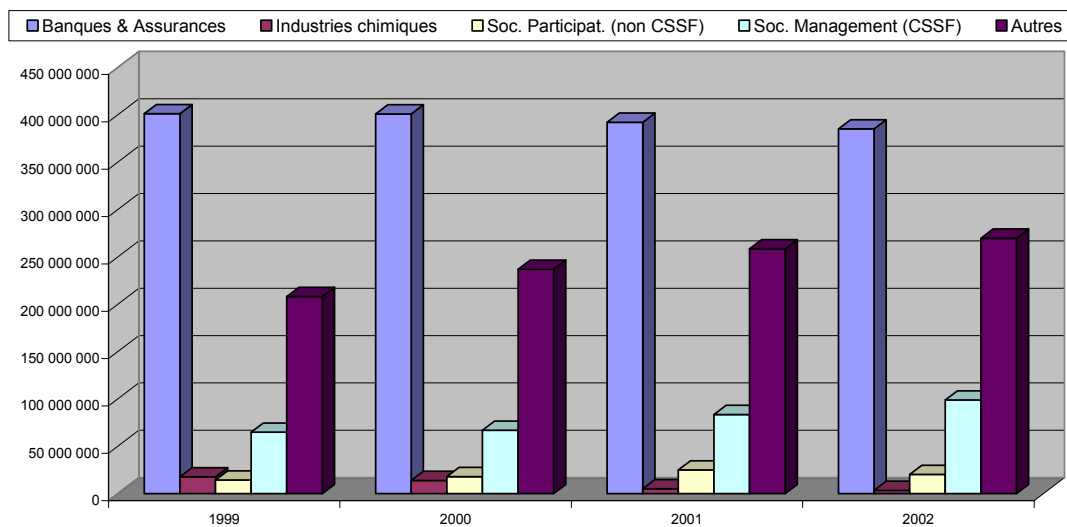
- la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 30% à 22%;
- l'assouplissement du régime de l'intégration fiscale (art. 164bis L.I.R.);
- l'assouplissement du régime des sociétés mères et filiales (art. 166 L.I.R.);
- l'extension de la disposition d'exonération de 50% sur les dividendes et parts de bénéfice provenant de participations détenues par des sociétés établies dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays auquel le Luxembourg est lié par une convention fiscale (art. 115, numéro 15a L.I.R.).

Alors que le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2002 n'a pu atteindre le niveau du budget des recettes que grâce aux soldes d'impôt découlant des impositions d'années antérieures, il en sera probablement de même pour l'exercice 2003 vu que les recettes enregistrées fin septembre 2003 sont en retrait de quelque 48 millions d'euros par rapport aux recettes de la même période de l'année précédente.

La Cour a estimé les recettes en provenance de l'IRC à 1.187 millions d'euros qui resteront à plus de 15% (213 millions d'euros) inférieures aux attentes projetées par le budget voté 2003.

L'analyse sectorielle des recettes de l'IRC ne saurait que souligner la tendance à la baisse de cette catégorie d'impôt étant donné que les avances trimestrielles du secteur financier (banques et assurances), premier pourvoyeur de cette recette, affichent une part constamment décroissante depuis 1998. En effet, sur demande justifiée, le montant des avances trimestrielles peut être réduit. Cela paraît avoir été le cas en 2002 et 2003 pour un certain nombre de banques et de compagnies d'assurance en raison des indicateurs économiques peu favorables concernant le secteur financier et des résultats d'exploitation intermédiaire réduits enregistrés.

Graphique 6: Analyse sectorielle des avances



exprimé en euros

Même dans l'hypothèse d'une reprise économique en 2004, il est évident qu'une plus-value de recettes au titre de l'IRC ne pourra être enregistrée qu'avec un certain retard du fait des effets de restructuration accompagnant une phase de conjoncture morose.

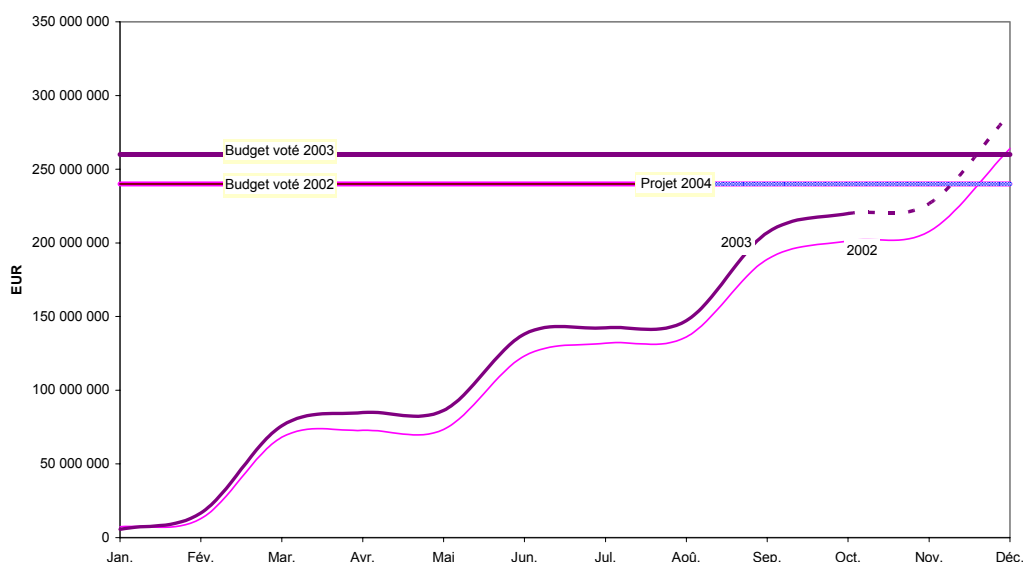
Au projet de budget 2004, l'IRC est fixé à 1.150 millions d'euros, c'est-à-dire à un niveau inférieur de 3,1% aux estimations de la Cour pour l'année 2003 ou de 17,9% par rapport à la prévision du budget voté 2003.

D'après les informations dont dispose la Cour, les recettes probables des avances en 2003 et 2004 atteindront un niveau de 750 millions d'euros. Partant des estimations de la Cour, il s'en déduit un recours aux soldes de 437 millions d'euros en 2003 et de 400 millions d'euros pour le projet de budget 2004. Partant du montant inscrit au budget voté 2003, ce recours se chiffrerait à un montant considérable de 650 millions d'euros.

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

En 2003, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette présente un profil comparable à 2002. Suivant les estimations de la Cour, le produit à encaisser en 2003 au titre de cet impôt sera de l'ordre de 288 millions d'euros, soit un niveau sensiblement supérieur aux attentes du budget 2003 tablant à 260 millions d'euros.

Graphique 7: Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



L'évolution du produit de cet impôt dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales.

A cela s'ajoute évidemment l'effet des réformes tarifaires de 2001 et 2002 et d'autres mesures fiscales introduites par la réforme fiscale de 2002 dont les répercussions ne manqueront pas d'hypothéquer les exercices budgétaires 2003 et 2004.

Pour rappel, la Cour indique ci-après les principales mesures d'allègement de la réforme fiscale qui influenceront de manière négative les recettes de cette catégorie d'impôt au cours des exercices 2003 et suivants. Il s'agit de:

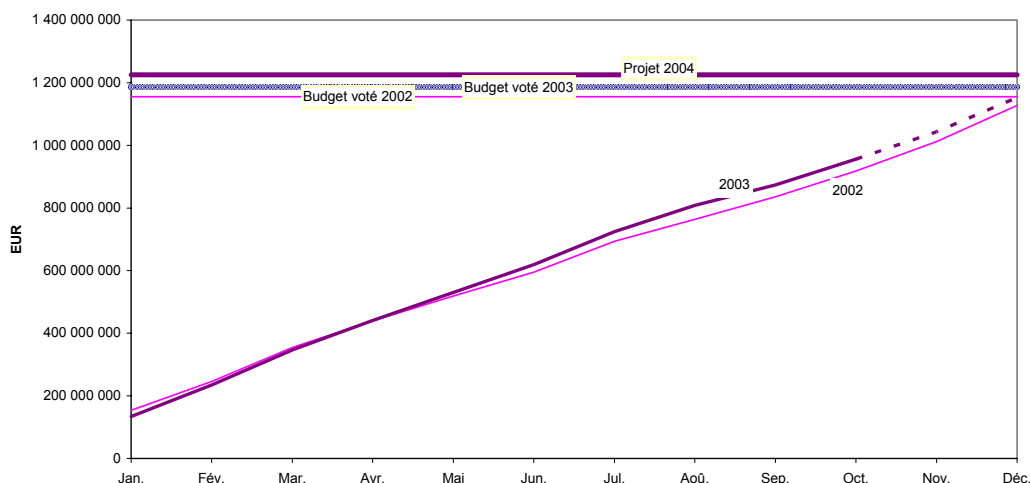
- la réduction de la progressivité du tarif d'impôt;
- la hausse des déductions fiscales dans le cadre du régime de prévoyance-vieillesse (art. 111bis L.I.R.);
- l'équivalence de traitement fiscal entre les contribuables résidents et certains contribuables non résidents réalisant au moins 90% de leurs revenus professionnels au Luxembourg (art. 157ter L.I.R.);
- l'extension de la disposition d'exonération de 50% sur les dividendes et parts de bénéfice provenant de participations détenues par des sociétés établies dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays auquel le Luxembourg est lié par une convention fiscale (art. 115, numéro 15a L.I.R.);
- la loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

Certes, la moins-value de recettes à attendre des mesures d'allègement est partiellement compensée par l'abolition progressive de l'abattement à l'investissement mobilier (article 129c L.I.R.).

Concernant le projet de budget 2004, les recettes prévues au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette sont fixées à 240 millions d'euros, donc au même niveau qu'en 2002. Compte tenu des effets de la réforme fiscale, le Gouvernement mise à l'égard de l'évolution du produit de cet impôt sur une prudence certaine.

3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

De par sa nature, l'évolution des recettes de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) est intimement liée aussi bien au ralentissement économique général constaté depuis 2002 qu'aux réductions tarifaires introduites en 2001 et 2002 dont le déchet fiscal peut être estimé à 550 millions d'euros par rapport à l'année d'imposition 2000.

Graphique 8: Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

Ainsi, en 2002, les recettes RTS effectivement encaissées au montant de 1.127,6 millions d'euros ont chuté de 6,1% (73 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2001 et sont restées 2,4% en dessous du niveau fixé à 1.155 millions d'euros au budget 2002. Pour l'exercice 2003, la Cour a estimé à 1.152 millions d'euros ces recettes qui restent de 2,8% en retrait par rapport aux 1.185 millions d'euros inscrits au budget 2003.

Par rapport aux recettes estimées par la Cour pour l'année 2003, le produit RTS à encaisser en 2004 devrait augmenter de 6,3% pour atteindre 1.225 millions d'euros, ce qui paraît difficile à réaliser dans l'état actuel des choses, compte tenu des principaux indicateurs macroéconomiques.

3.7 Impôt sur la fortune

Dans son avis relatif au projet de budget 2003, l'impôt sur la fortune, compte tenu de sa taille, n'avait pas fait l'objet d'une analyse de la Cour.

Cet impôt a produit en 2002 une plus-value de recettes de 119,7 millions d'euros pour atteindre un niveau total de 159,7 millions d'euros, soit quatre fois le montant retenu au budget voté.

L'analyse des recettes effectives des années 2000 à 2002 fait ressortir une augmentation substantielle suite aux soldes d'impôt d'exercices d'imposition antérieurs dont la part relative dans le total des recettes passe de 31 millions d'euros (20,6%) en 2001 à 75,8 millions d'euros (47,5%) en 2002. A l'image de l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur la fortune a ainsi révélé des soldes de créances importants ce qui a globalement permis une certaine

stabilité du niveau total des recettes, malgré l'effondrement considérable des avances trimestrielles. En effet, ces dernières ont diminué entre 2001 et 2002 de 35,7 millions d'euros pour ne plus représenter que 52,5% du total des recettes perçues en 2002.

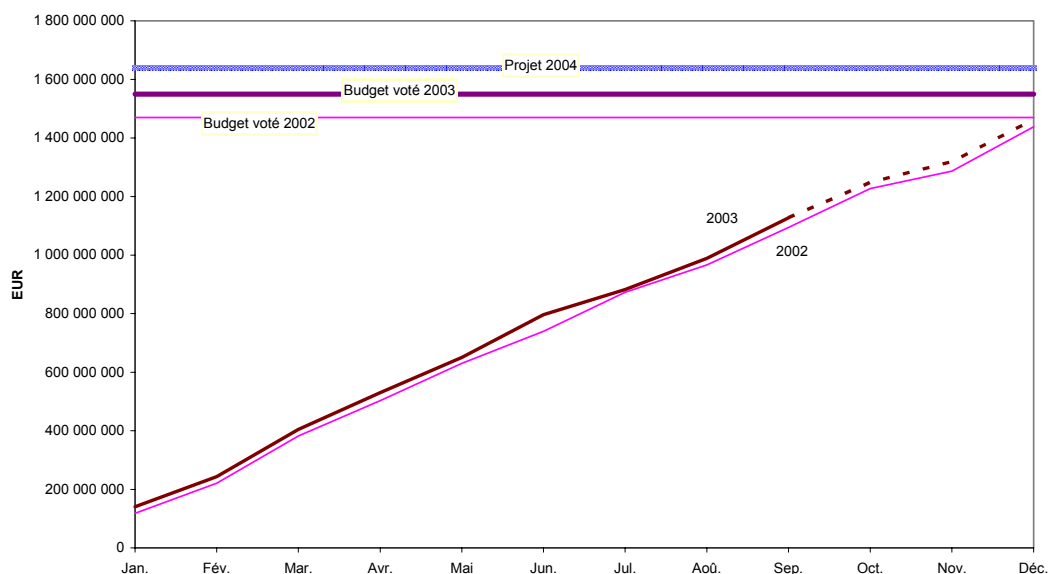
Pour ce qui est de l'exercice en cours, le produit encaissé au 30 septembre 2003 s'élève à 108,5 millions d'euros et dépasse déjà de 38,5 millions d'euros les prévisions avancées au budget 2003. Il atteindra probablement en fin d'exercice quelque 154 millions d'euros, soit un écart de 119,6% par rapport à la prévision de 70 millions d'euros affichée au budget 2003.

La Cour n'est pas en mesure de déterminer avec exactitude pour l'année 2003 la répartition des encaissements entre soldes d'impôt et avances trimestrielles. Toutefois, au vu des soldes de créance perçus en 2000 et 2001 se situant en moyenne à 33 millions d'euros ainsi que du niveau des avances trimestrielles dues de 2002 établies en fonction des variations de la valeur unitaire des collectivités imposables, il est possible d'évaluer les soldes de créance à environ 70 millions d'euros afin d'atteindre le montant estimé de 154 millions d'euros.

Dans la même optique, il est à relever que le montant de 80 millions d'euros inscrit au projet de budget 2004 ne représente guère plus que le niveau normal des encaissements au titre des avances trimestrielles. La Cour estime néanmoins que les prévisions de recettes pour l'exercice à venir risqueront d'être sous-estimées si les soldes de créance devaient être encaissés dans des proportions comparables à celles de 2002.

3.8 Taxe sur la valeur ajoutée

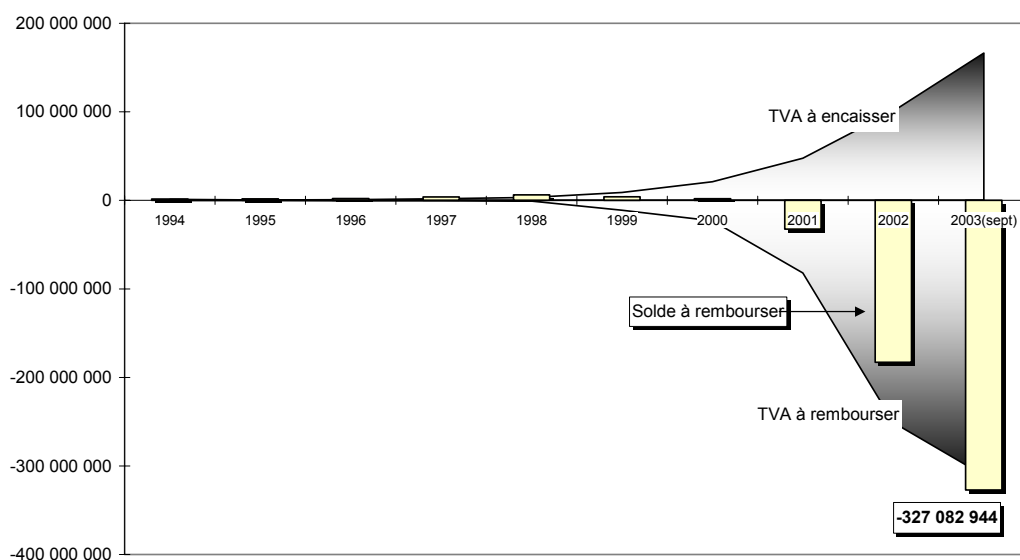
Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la TVA est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. Le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera, d'après les estimations de la Cour, à 1.463 millions d'euros pour 2003 et restera de 5,6% (87 millions d'euros) en dessous du montant de 1.550 millions d'euros inscrit au budget voté 2003.

Graphique 9: Taxe sur la valeur ajoutée

Quant au phénomène particulier touchant la TVA que la Cour a déjà présenté dans son avis relatif au projet de budget 2003, il y a lieu de constater une aggravation importante du solde de la TVA à rembourser (solde à encaisser négatif) sur entreprises « en activité » et particuliers qui passe de 136 millions d'euros fin septembre 2002 à plus de 327 millions d'euros fin septembre en 2003.

En d'autres termes, les recettes brutes de la TVA sont surestimées de plus de 191 millions d'euros pour la seule année 2003. L'augmentation du solde de la TVA à rembourser constitue pour l'Etat une source de financement, mais correspond de fait à un endettement supplémentaire de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant un droit à la restitution de la TVA - une dette susceptible de devoir être remboursée à un moment donné.

Graphique 10: Soldes cumulés à rembourser sur entreprises « en activité » et particuliers



exprimé en euros

En l'absence d'informations plus détaillées, la Cour n'est pas en mesure d'approfondir l'analyse des causes sous-jacentes au phénomène constaté.

En regard des indicateurs relatifs à la consommation finale des ménages et des administrations publiques ainsi que des droits à restitution, les prévisions au montant de 1.640 millions d'euros inscrites au projet de budget 2004 sont à considérer comme peu réalistes étant donné qu'elles sont basées sur une hypothèse de croissance de 12,1% par rapport aux estimations de la Cour pour 2003.

La TVA pourrait cependant présenter pour les exercices à venir une configuration toute particulière :

D'un côté, un stock de TVA à rembourser de plus de 679 millions d'euros s'est constitué en trois années. Partant, les budgets futurs seront donc inévitablement hypothéqués par le remboursement ne serait-ce que d'une partie de cette dette.

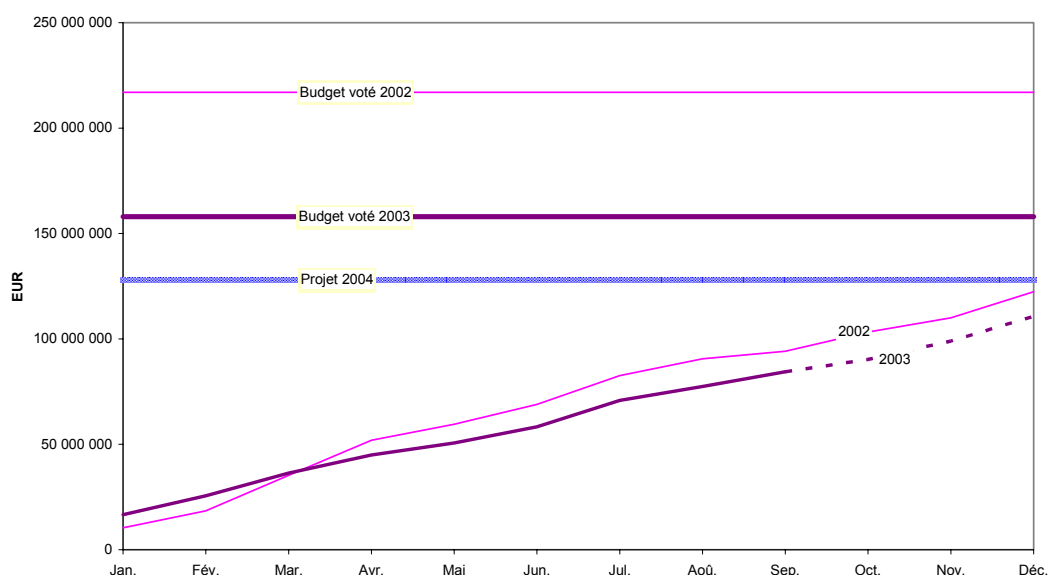
De l'autre côté, l'arrivée sur le marché luxembourgeois d'un grand fournisseur de services Internet pourrait bien combler la faiblesse conjoncturelle intrinsèque au produit de la TVA qui, abstraction faite des remboursements négligés, manque de vigueur depuis deux exercices.

3.9 Droits d'enregistrement

Après le recul considérable du produit effectif des droits d'enregistrement entre 2001 et 2002 passant de 187 à 122,4 millions d'euros, le budget voté 2003 table sur des recettes prévisionnelles de 158 millions d'euros, ce qui représente une croissance de 29,1% par rapport aux recettes constatées en 2002. Prenant en considération le niveau des recettes enregistrées au 30 septembre 2003, soit 84,4 millions d'euros, la Cour a estimé le produit des droits d'enregistrement pour l'exercice budgétaire en cours à 111 millions d'euros, en retrait donc de 30%.

Compte tenu de ces résultats, la Cour considère que le produit des droits d'enregistrement fixé au budget 2003 ne sera définitivement pas atteint et que la réduction au budget 2003 des prévisions initiales effectuée par le biais des amendements gouvernementaux a été insuffisante.

Graphique 11: Droits d'enregistrement

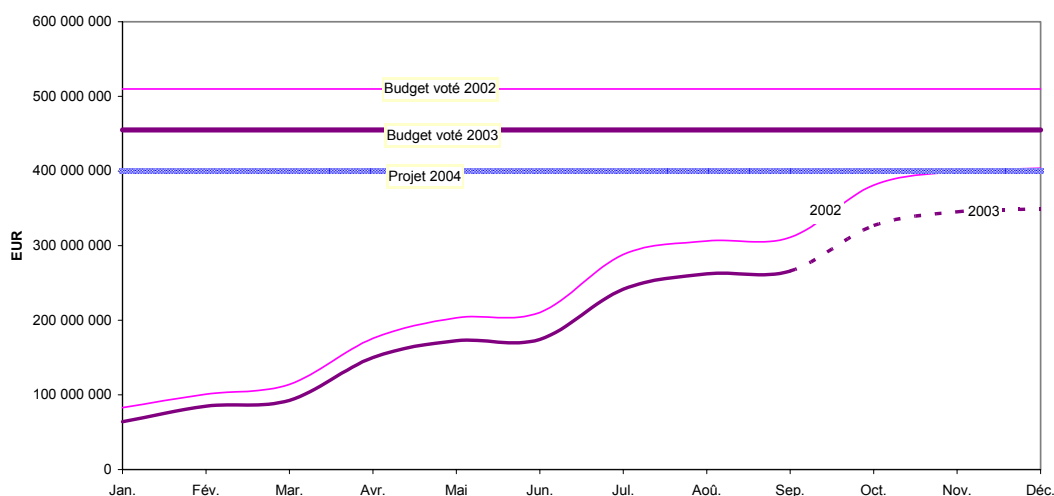


Le projet de budget 2004 prévoit un chiffre de 128 millions d'euros, soit une croissance de 15,7% par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2003. Au vu de la situation conjoncturelle actuelle et des particularités de cet impôt, dépendant largement de la création de sociétés nouvelles et des mutations immobilières, une telle hypothèse de croissance s'avère peu convaincante.

3.10 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Pour la deuxième année consécutive, le produit en provenance de la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés reste loin derrière les attentes formulées par les budgets de 2002 et 2003.

Graphique 12: Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



En 2002, les recettes encaissées ont enregistré une moins-value de 106,4 millions d'euros, soit 20,9%, par rapport aux recettes prévisionnelles fixées à 510 millions d'euros au budget 2002. Il en sera de même pour l'exercice en cours pour lequel la Cour a estimé un produit de 349 millions d'euros, en baisse de 106 millions d'euros (23,3%) par rapport aux 455 millions d'euros arrêtés au budget 2003.

L'évolution du produit de cet impôt souffre en effet des conséquences cumulées de plusieurs facteurs et notamment de:

- la réduction du taux normal de 0,06% à 0,05%, soit 17%, à partir de 2002 pour les organismes de placement collectif, principaux débiteurs de la taxe d'abonnement et de la stagnation des avoirs gérés par ces organismes;
- la situation morose que connaissent actuellement les marchés boursiers et financiers;
- la concurrence d'autres places financières comme l'Irlande.

Pour ce qui est des recettes prévisionnelles du projet de budget 2004 au montant de 400 millions d'euros, il y a lieu de noter que le produit escompté de cet impôt devrait progresser de 14,6% par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2003 (349 millions d'euros).

Compte tenu de l'évolution récente de cet impôt et de la perspective d'une faible reprise économique pour 2004, la Cour estime que le produit de la taxe d'abonnement devrait être revu à la baisse.

3.11 Conclusion

Avant de formuler une conclusion générale, la Cour tient à rappeler que seul les principales recettes fiscales ont fait l'objet d'une analyse détaillée. D'autres recettes, moins importantes de premier abord, ne doivent cependant pas être perdues de vue et peuvent, le cas échéant, produire des écarts considérables.

En 2002, les six recettes analysées par la Cour ont enregistré une moins-value de 122 millions d'euros par rapport aux attentes du budget voté de 2002. Le compte général de 2002 a cependant clôturé avec un léger excédent budgétaire.

Cet excédent est à rechercher non pas dans une reprise économique anticipée, mais dans l'effet cumulatif de plusieurs facteurs, à savoir :

- la sous-estimation de l'impôt sur la fortune,
- le recours aux soldes de l'IRC et de l'impôt sur la fortune,
- l'augmentation des soldes de TVA à rembourser.

Ces facteurs ont voilé la situation réelle d'un budget soumis à diverses pressions conjoncturelles et fiscales.

L'exercice en cours se présente de façon similaire. La Cour a estimé à 374 millions d'euros la moins-value totale des sept catégories d'impôt ayant fait l'objet de l'analyse approfondie. Consciente de l'effet partiellement compensatoire qu'aura l'impôt retenu sur le revenu des capitaux à la fin de l'année 2003 sur les estimations effectuées, la Cour tient à mettre en évidence le rôle moins déterminant des facteurs énumérés ci-dessus dans l'absorption de la moins-value prévue, ces facteurs ayant fait partie intégrante de l'analyse.

A la lumière des estimations effectuées et des perspectives conjoncturelles, certaines recettes fiscales prévues au projet de budget 2004 reposent donc sur des hypothèses trop optimistes et devront faire l'objet d'un ajustement approprié.

4. Commentaire du budget des dépenses

4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution

Les prévisions pour 2003 et 2004 tablent sur un équilibre entre la croissance prévue et les dépenses votées (pour 2003) ou projetées (pour 2004). Ainsi, le projet de budget pour 2004 prévoit une hausse des dépenses de 2,03% par rapport au budget définitif de 2003.

Le tableau suivant illustre le poids des dépenses totales de l'Etat par rapport au PIB. Le fait que les dépenses totales soient relativement stables en pourcentage du PIB ne devrait néanmoins pas induire en erreur en ce qui concerne le volume des dépenses. En effet, un tel ratio, relativement stable sur les dernières années, cache une hausse parallèle et significative du PIB et du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Tableau 20: Evolution des dépenses budgétaires par rapport au PIB

Exercice	Dépenses totales	PIB	Dépenses totales sur PIB
1990	2 722	9 180	29,65%
1991	2 848	10 155	28,05%
1992	3 092	10 725	28,83%
1993	3 276	11 843	27,66%
1994	3 563	12 731	27,99%
1995	3 689	13 215	27,92%
1996	4 002	13 945	28,70%
1997	4 384	15 629	28,05%
1998	4 676	17 010	27,49%
1999	4 855	18 586	26,12%
2000	5 683	20 815	27,30%
2001	5 707	22 100	25,82%
2002	6 141	22 340	27,49%
2003	6 349	23 170	27,40%
2004	6 478	24 380	26,57%

Les montants sont indiqués en millions d'euros.

1990-2002 : compte général

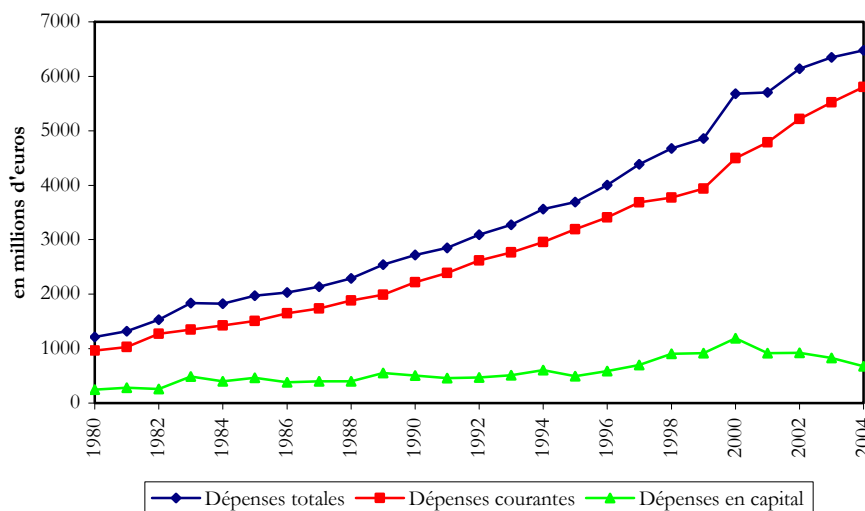
2003 : budget voté

2004 : projet de budget

PIB aux prix du marché version SEC 95

Les dépenses projetées pour 2004 sont à analyser par rapport à l'évolution des dépenses au cours des années précédentes, ainsi qu'aux évolutions disparates en ce qui concerne les dépenses courantes et les dépenses en capital ainsi qu'à l'intérieur de ces deux catégories.

Graphique 13: Evolution des dépenses courantes et en capital



sources : IGF, budget définitif 2003, projet de budget 2004

La lecture du présent graphique permet de déceler certaines tendances à long terme en ce qui concerne l'évolution du budget des dépenses de l'Etat. Ainsi, la tendance pour les dépenses en capital n'est pas analogue à celle des dépenses courantes. L'accroissement des dépenses courantes va plus ou moins de pair avec l'évolution des dépenses de l'Etat dans sa totalité, tandis que les dépenses en capital n'affichent pas la même progression puisqu'elles connaissent un affaïssement à partir de 2001.

Cette diminution relative des dépenses en capital s'explique en grande partie par le fait que la présentation des budgets de l'Etat prend au niveau des dépenses uniquement en compte les dotations au profit des fonds spéciaux et non pas les dépenses effectives de ces fonds.

L'exercice 2000 se soldait ainsi par un considérable excédent de recettes de l'ordre de 870 millions d'euros dont la plus grande partie (696,5 millions d'euros) fut affectée aux avoirs des fonds spéciaux. Ces affectations des plus-values de recettes furent donc enregistrées au niveau de la comptabilité ensemble avec les alimentations budgétaires initiales comme dépenses en capital de l'exercice 2000, sans cependant représenter les dépenses réelles des fonds spéciaux effectuées pendant cette même période. En effet, les dépenses effectives des fonds spéciaux étaient en 2000 inférieures à leurs alimentations budgétaires. En

conséquence les dépenses d'investissement étaient en 2000 également inférieures aux dépenses en capital budgétisées.

A partir de l'année 2002, la tendance s'est inversée puisque les dépenses effectives des fonds spéciaux dépassent chaque année considérablement les alimentations budgétaires de ces mêmes fonds. Pour les exercices budgétaires 2002 à 2004, les dépenses d'investissement ont été et seraient donc également supérieures aux dépenses en capital budgétisées.

4.2 Les dépenses courantes

4.2.1 Présentation des dépenses courantes

Le tableau ci-après met en évidence que les dépenses courantes du projet de budget 2004 sont en hausse de 5,08% par rapport à celles du budget définitif 2003 et de 10,57% par rapport à celles du compte général 2002.

La Cour est d'avis qu'une hausse de plus de 10% des dépenses courantes projetées pour 2004 par rapport aux dépenses courantes effectives de 2002 n'est pas synonyme de stricte discipline budgétaire. Il faut donc porter une attention particulière à cette évolution, notamment afin que l'Etat se préserve une marge de manœuvre lors de la confection des différents budgets à venir.

Tableau 21: Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	crédits 2004	Variation			
			2002-2004		2003-2004	
			Montant	%	Montant	%
1	Dépenses ventilées	4 000 000	4 000 000	/	4 000 000	/
10	Dépenses non ventilées	36 877 797	3 410 159	10,19%	1 530 106	4,33%
11	Salaires et charges sociales	1 275 261 220	162 354 343	14,59%	62 768 288	5,18%
12	Achat de biens non durables et de services	338 725 157	39 066 582	13,04%	13 707 185	4,22%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	18 941 179	2 920 472	18,23%	746 282	4,10%
21	Intérêts de la dette publique	27 854 000	-14 659 905	-34,48%	-13 576 000	-32,77%
23	Intérêts imputés en débit	1 501 000	-137 730	-8,40%	80 000	5,63%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	6 329 535	4 275 717	208,18%	1 535 408	32,03%
31	Subventions d'exploitation	244 351 679	18 719 530	8,30%	31 525 364	14,81%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	148 607 352	15 503 827	11,65%	2 741 833	1,88%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	274 904 747	61 212 242	28,65%	17 489 346	6,79%
34	Transferts de revenus aux ménages	222 253 714	22 975 021	11,53%	15 809 398	7,66%
35	Transferts de revenus à l'étranger	60 287 377	11 087 149	22,53%	4 035 855	7,17%
36	Impôts indirects et "prélèvements"	300	300	0,00%	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	380 000	-427 841	-52,96%	30 000	8,57%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	8 873 867	1 560 789	21,34%	-304 368	-3,32%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2 215 212 771	196 670 688	9,74%	104 065 461	4,93%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	80 434 471	-171 283	-0,21%	6 040 645	8,12%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	42 120 409	11 392 311	37,07%	9 708 593	29,95%
93	Dotations de fonds de réserve	794 932 796	14 822 803	1,90%	18 556 202	2,39%
Total:		5 801 849 371	554 575 174	10,57%	280 489 598	5,08%

Parmi les crédits soit nouveaux, soit en forte augmentation par rapport aux exercices 2002 et 2003, il y a lieu de noter la participation de l'Etat aux frais des établissements privés d'enseignement préscolaire, primaire et post-primaire ainsi que les dépenses relatives à la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne en 2005.

4.2.2 Les contributions publiques aux recettes de la protection sociale

Au niveau du budget des dépenses de l'Etat, les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) devraient connaître, selon le projet de budget 2004, une augmentation de 4,93% par rapport à 2003 et de 9,74% par rapport au compte général 2002.

Cette catégorie de dépenses est la plus importante en valeur au niveau des dépenses courantes de l'Etat (2.215.212.771 euros). Elle devrait représenter en 2004 38,18% des dépenses courantes totales contre 38,24% selon le budget 2003 et 38,47% selon le compte général 2002.

La Cour souhaite souligner que la hausse des dépenses en termes absolus s'explique entre autres par une augmentation à long terme de la contribution de l'Etat aux recettes courantes des administrations de sécurité sociale.

Tableau 22: Contributions publiques aux différentes branches en % des recettes courantes

Année	1995	1999	2000	2001	2002*	2003**	2004**
Régime général des pensions	32,41%	32,90%	32,85%	32,21%	32,01%	32,18%	31,69%
Assurance maladie	39,56%	37,01%	37,87%	37,72%	37,68%	37,90%	38,05%
Assurance dépendance	-	44,46%	45,96%	42,55%	40,94%	39,92%	37,94%
Prestations familiales	90,81%	93,88%	93,97%	93,83%	94,41%	94,21%	94,23%
Total	41,29%	42,79%	43,03%	42,18%	43,00%	43,13%	42,92%

note : (*) : chiffres provisoires

(**) : chiffres estimés

sources : - Régime général des pensions : IGSS

- Assurance maladie : UCM

- Assurance dépendance : IGSS, pour 2004 hypothèse de 40 % de participation de l'Etat aux prestations

- Prestations familiales : IGSS

Ainsi, pour les quatre branches de la protection sociale telles que reprises ci-dessus, l'Etat contribue à raison de quelque 43% aux recettes courantes. Ce taux est en progression de 1,63 points de pourcent par rapport aux 41,29 % de l'année 1995.

Dans ce contexte, la Cour entend renvoyer aux conclusions du rapport de la commission des finances et du budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 : « (...) Voilà pourquoi la COFIBU, sans remettre en question le système, attire néanmoins l'attention du Gouvernement sur les risques de dérapage des dépenses au titre de la sécurité sociale. Même en l'absence de difficultés pressantes à l'heure actuelle, la sécurité sociale n'est pas, au vu de ses dimensions et du niveau de ses prestations, à l'abri de contraintes budgétaires qui pourraient surgir dans le futur proche. ».

4.2.3 Les dépenses subséquentes

La Cour donne par la suite un bref aperçu sur le niveau des dotations accordées à certains organismes de droit public pour frais de fonctionnement et compare les fiches financières établies suivant l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat avec les dépenses réelles dans le cadre de certains projets d'investissements récents.

a) Dotations accordées à certains organismes de droit public

En considérant le niveau des dotations budgétaires à accorder pour 2004 à certains organismes de droit public, force est de constater que des dépenses budgétaires restent très élevées ou sont en progression :

- participation de l'Etat aux frais de fonctionnement du Centre national sportif et culturel pour 2004 : 7.103.200 euros (6.830.000 euros selon le budget définitif de 2003) ;
- participation de l'Etat aux frais de fonctionnement à la Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » pour 2004 : 3.060.000 euros (idem en 2003) ;
- dotation allouée à l'organisme chargé de la gestion du Centre culturel de rencontre Neumünster pour 2004 : 1.944.000 euros (1.100.000 euros selon le budget définitif de 2003) ;
- participation aux frais de fonctionnement de l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest pour 2004 : 1.800.000 euros (375.000 euros selon le budget définitif de 2003).

Eu égard au programme d'investissement ambitieux du Gouvernement, la Cour souhaite insister, sur base de ces exemples, qu'il importe de ne pas perdre de vue les dépenses subséquentes parfois considérables liées à un investissement principal.

b) Fiches financières et réalité budgétaire

Un des objectifs de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a été d'améliorer l'emploi des deniers publics. Ainsi l'article 79 (1) de la prédite loi dispose-t-il entre autres que : « lorsque des projets ou propositions de loi, des projets d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle ainsi que des projets de règlement comportent des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget, ils sont obligatoirement accompagnés d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles ou des modifications de recettes et de dépenses à prévoir au budget ».

L'article en question précise également que « cet exposé comprend une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. La fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées et leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel ».

En comparant les montants retenus dans certaines fiches financières pour frais de fonctionnement avec ceux inscrits dans les budgets respectifs, on constate toutefois des écarts assez substantiels.

Ainsi, selon la fiche financière du lycée Aline Mayrisch (doc. parl. 4628), les frais de fonctionnement pour 2001 ont été évalués à un montant total de 322.568 euros incluant les frais d'exploitation et d'entretien ainsi que les frais d'exploitation courants. La fiche financière ne fournit pas d'indications quant aux dépenses des années suivantes. Pour 2004, le projet de budget prévoit cependant un montant de 437.013 euros. Ceci correspond à une augmentation de 35 % par rapport aux indications initiales.

Par ailleurs, d'après la fiche financière pour l'enseignement secondaire technique à Mamer (doc. parl. 4759), les frais d'exploitation et d'entretien ainsi que les frais d'exploitation courants pour l'année 2001 correspondent à un montant total de 482.683 euros. La fiche financière reste muette quant aux dépenses prévisibles à moyen ou long terme. Les crédits y relatifs inscrits dans le projet de budget 2004 s'élèvent à 628.620 euros, soit un dépassement de 30%.

Un troisième et dernier exemple constitue la fiche financière en relation avec l'enseignement secondaire technique à Esch-sur-Alzette (doc. parl. 4871), selon laquelle les frais de fonctionnement s'établissent pour 2003 de la manière suivante :

- frais d'exploitation courants : lycée technique d'Esch : 250.000 euros
lycée technique de Lallange : 203.000 euros
- frais d'exploitation et d'entretien : lycée technique d'Esch : non renseigné
lycée technique de Lallange : non renseigné

D'après le projet de budget 2004, les frais d'exploitation pour le lycée technique d'Esch sont de l'ordre de 510.278 euros, soit une augmentation de 104 % par rapport à 2003. Pour le lycée technique de Lallange, un montant de 412.704 euros est inscrit au projet de budget 2004, en d'autres termes une hausse de 103 % par rapport aux frais affichés pour 2003.

Dans ces trois cas de figure, les taux de progression des dépenses montrent clairement que les renseignements livrés par les fiches financières ne sauraient donner satisfaction étant donné qu'ils sont insuffisants par rapport aux exigences légales. De plus, aucune de ces fiches financières ne fournit des indications pour ce qui est de l'évolution pluriannuelle des dépenses de fonctionnement.

Or, le respect des dispositions de l'article 79 est impératif. Il s'agit d'un des éléments clés permettant d'apprécier le bon emploi des deniers publics. En exigeant que la fiche financière doive renseigner sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme et qu'elle doive comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature, l'ordre de grandeur et l'évolution des dépenses proposées pour couvrir les frais de fonctionnement et de personnel, l'article 79 est un moyen indispensable pour déterminer des frais subséquents.

La notion de la 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 ». Rechercher la plus grande efficacité possible ne signifie rien d'autre que d'opérer dorénavant par des analyses coûts-avantages explicites en se basant sur des fiches financières répondant aux exigences légales. Ceci présuppose que la fiche financière est à établir de manière réaliste et exhaustive vu son importance en matière de prévisibilité des dépenses budgétaires à court, moyen et long terme.

4.3 Les dépenses d'investissement

4.3.1 Dépenses en capital et dépenses d'investissement

La commission des finances et du budget de la Chambre des députés a souligné lors de l'analyse des projets de budget à maintes reprises la nécessité absolue de maintenir les investissements de l'Etat à un niveau élevé. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il allait continuer ses efforts dans ce sens.

La Cour reproduit dans ce contexte un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du budget 2004 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général 2002 et au budget voté 2003.

Tableau 23: Regroupement comptable des dépenses en capital

Code	Classes de comptes	2004 Crédits	Variation			
			2002-2004		2003-2004	
			Montant	%	Montant	%
1	Dépenses ventilées	8 000 000	8 000 000	/	8 000 000	/
10	Dépenses non ventilées	5 000 000	5 000 000	/	4 975 000	-0,50%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	66 623 480	6 206 073	10,27%	-5 153 321	-7,18%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	11 052 519	4 788 712	76,45%	-398 079	-3,48%
53	Transferts de capitaux aux ménages	28 087 394	1 510 592	5,68%	-525 642	-1,84%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	8 389 224	2 232 992	36,27%	793 366	10,44%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	38 500	-5 000 000	-99,24%	0	0,00%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1 115 521	-702 954	-38,66%	0	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	27 930 027	-1 048 875	-3,62%	-1 990 091	-6,65%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	555 000	508 669	1097,90%	500 000	909,09%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	31 325 000	-40 889 801	-56,62%	18 000 000	135,08%
72	Construction de bâtiments	55 803 300	-566 176	-1,00%	-3 461 700	-5,84%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	83 063 100	8 179 301	10,92%	-834 888	-1,00%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	79 285 996	14 423 321	22,24%	3 457 580	4,56%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	274 600	-13 297 337	-97,98%	-3 662 500	-93,03%
83	Octrois de crédits aux ménages	50 000	-173 105	-77,59%	421	0,85%
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	16 500 400	4 575 400	38,37%	8 125 000	97,01%
91	Remboursement de la dette publique	5 000 000	-9 000 000	-64,29%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	247 999 900	-261 555 812	-51,33%	-179 689 824	-42,01%
Total:		676 093 961	-276 809 000	-29,05%	-151 864 678	-18,34%

Il ressort du tableau ci-avant que, contrairement aux dépenses courantes, les dépenses en capital devraient connaître en 2004 un recul de 18,34% par rapport au budget définitif de 2003. Cette diminution se chiffre même à 29,05% entre 2002 et 2004. La part des dépenses en capital dans les dépenses totales du budget de l'Etat s'élevait en 2000 à 20,9% pour se retrouver à 10,4% en 2004.

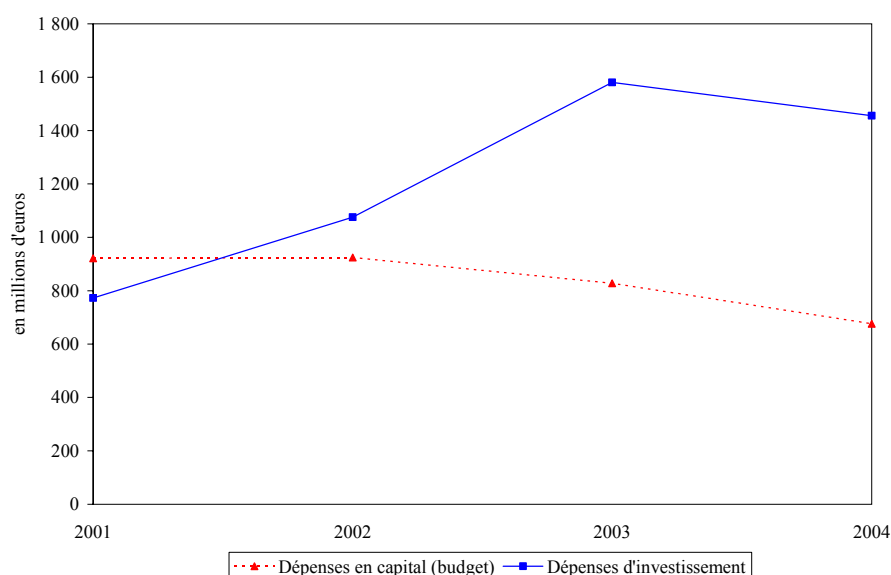
Il serait cependant erroné d'en déduire que les dépenses d'investissement de l'Etat afficheraient un taux de baisse identique. En effet, il fut déjà expliqué en détail au chapitre 4.1 ci-avant qu'une des causes principales de la diminution des dépenses en capital réside dans l'affaîssement de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux depuis 2001. Les dépenses effectives des fonds spéciaux dépassent cependant à partir de 2002 chaque année considérablement les alimentations budgétaires.

Tableau 24: Evolution des dépenses d'investissement

Année	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence alimentations/dépenses des fonds	Dépenses d'investissement
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7
2002	923,9	603,4	754,7	-151,3	1 075,2
2003	827,8	565,7	1 317,8	-752,1	1 579,9
2004	676,1	379,5	1 159,2	-779,8	1 455,9

en millions d'euros

Graphique 14: Dépenses en capital et dépenses d'investissement



Le tableau ci-avant et le graphique en découlant nous apprennent ainsi que les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, ne reculeraient en fait qu'à partir de 2004, et ce de 124 millions d'euros ou de 7,8% par rapport au budget voté 2003. Pour les exercices budgétaires 2001 à 2003, les dépenses d'investissement affichent au contraire une progression tout à fait impressionnante en passant du simple au double.

4.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissements

Pour son analyse de la situation financière des fonds d'investissements, la Cour a pris en considération les douze principaux fonds d'investissements afin d'obtenir un aperçu de la situation. En effet, les efforts déployés par le Gouvernement pour parfaire et étendre le parc d'infrastructures ne se limitent pas aux constructions érigées en régie propre, mais s'étendent également à celles réalisées par le biais de tiers (ex. : fonds pour la loi de garantie, fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, fonds pour le financement des infrastructures hospitalières).

Il ressort du tableau 25 que les avoirs des douze principaux fonds d'investissements devraient se détériorer sensiblement au cours des années 2002 à 2004. En effet, le total des avoirs se chiffrait à 1.921.964.001 euros au 31 décembre 2002 pour se retrouver à un niveau de 972.249.559 euros au 31 décembre 2004, soit une régression de 949.714.442 euros (49,41%). Les avoirs de ces fonds spéciaux diminueraient ainsi respectivement de 443.254.448 euros en 2003 et de 506.459.994 euros en 2004.

Tableau 25: Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissements

2002	Avoir 1.1	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoir 31.12
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	151 761 789	55 000 000	55 009 265	62 533 598	144 237 456
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	323 676 743	37 000 000	37 000 000	26 569 779	334 106 964
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	48 081 163	20 000 000	20 000 000	5 637 819	62 443 344
Fonds d'investissements publics administratifs	375 096 161	40 000 000	40 000 000	37 411 815	377 684 346
Fonds d'investissements publics scolaires	262 543 576	62 000 000	62 000 000	47 682 333	276 861 243
Fonds pour les monuments historiques	14 261 851	10 000 000	10 002 869	12 251 378	12 013 342
Fonds d'équipement sportif national	11 775	6 197 338	28 231 712	3 849 296	24 394 191
Fonds pour la gestion de l'eau	73 131 171	49 000 000	49 000 000	28 024 334	94 106 837
Fonds pour la loi de garantie	182 400 080	7 000 000	29 468 989	22 437 449	189 431 620

Fonds des routes	225 630 994	87 000 000	87 684 006	152 012 087	161 302 913
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	101 148 441	15 000 000	15 000 000	4 454 051	111 694 390
Fonds du rail	133 772 045	40 000 000	168 897 179	168 981 869	133 687 355
Total:	1 891 515 789	428 197 338	602 294 020	571 845 808	1 921 964 001
Différence entre recettes et dépenses:			30 448 212		

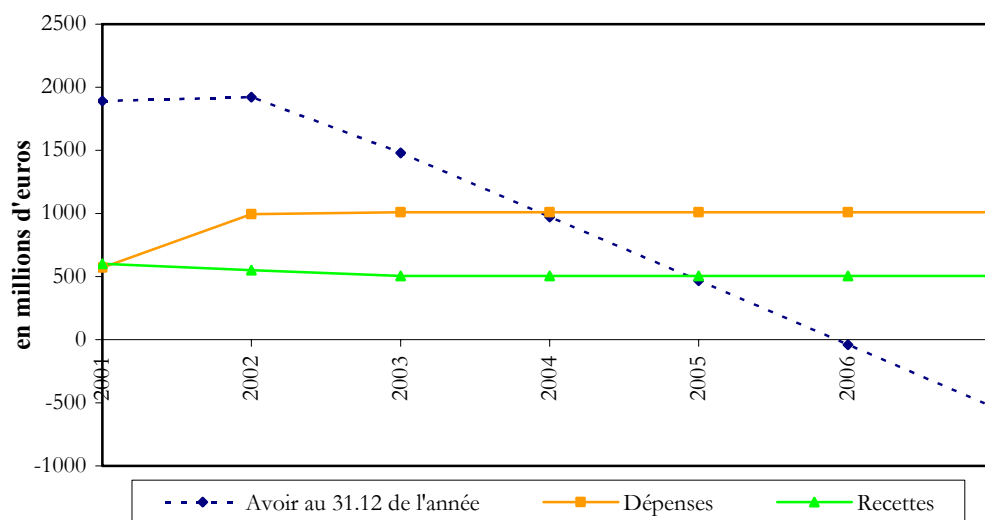
2003	Avoir 1.1	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoir 31.12
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	144 237 456	50 750 000	50 750 000	86 681 449	108 306 007
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	334 106 964	37 000 000	37 000 000	205 150 000	165 956 964
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62 443 344	11 000 000	11 000 000	6 000 000	67 443 344
Fonds d'investissements publics administratifs	377 684 346	10 000 000	10 000 000	60 000 274	327 684 072
Fonds d'investissements publics scolaires	276 861 243	65 000 000	65 000 000	50 001 159	291 860 084
Fonds pour les monuments historiques	12 013 342	10 000 000	10 000 000	19 118 000	2 895 342
Fonds d'équipement sportif national	24 394 191	21 000 000	21 000 000	45 060 855	333 336
Fonds pour la gestion de l'eau	94 106 837	49 000 000	49 000 000	35 000 000	108 106 837
Fonds pour la loi de garantie	189 431 620	7 000 000	29 468 989	50 884 700	168 015 909
Fonds des routes	161 302 913	70 000 000	70 000 000	158 900 000	72 402 913
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	111 694 390	10 000 000	10 000 000	71 175 000	50 519 390
Fonds du rail	133 687 355	50 000 000	188 074 000	206 576 000	115 185 355
Total:	1 921 964 001	390 750 000	551 292 989	994 547 437	1 478 709 553
Différence entre recettes et dépenses:			-443 254 448		

2004	Avoir 1.1	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoir 31.12
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	108 306 007	50 750 000	50 750 000	125 379 830	33 676 177
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	165 956 964	37 000 000	37 000 000	147 000 000	55 956 964
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	67 443 344	6 000 000	6 000 000	8 000 578	65 442 766
Fonds d'investissements publics administratifs	327 684 072	9 000 000	9 000 000	84 038 445	252 645 627
Fonds d'investissements publics scolaires	291 860 084	45 000 000	45 000 000	75 006 564	261 853 520
Fonds pour les monuments historiques	2 895 342	10 000 000	10 000 000	14 000 000	-1 104 658
Fonds d'équipement sportif national	333 336	21 000 000	21 000 000	21 000 000	333 336
Fonds pour la gestion de l'eau	108 106 837	20 000 000	20 000 000	40 000 000	88 106 837

Fonds pour la loi de garantie	168 015 909	1 000 000	30 248 989	62 476 666	135 788 232
Fonds des routes	72 402 913	100	70 000 100	130 250 000	12 153 013
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50 519 390	10 000 000	10 000 000	39 268 000	21 251 390
Fonds du rail	115 185 355	100	195 761 000	264 800 000	46 146 355
Total:	1 478 709 553	209 750 200	504 760 089	1 011 220 083	972 249 559
Différence entre recettes et dépenses:			-506 459 994		

En prenant en considération les soldes actuels des douze fonds d'investissements et en partant de l'hypothèse que les dépenses et les recettes restent pour les années suivantes au même niveau que celui prévu pour 2004, l'évolution de l'avoir total de ces fonds est illustrée par le graphique ci-dessous.

Graphique 15: Évolution des avoirs des principaux fonds d'investissements



Sur base des données budgétaires et macro-économiques pour l'année budgétaire 2004, le Gouvernement resterait dans la situation de pouvoir assurer financièrement la continuité de son programme d'investissement pendant deux ans, c'est-à-dire jusqu'en fin 2006. A cette date, les avoirs accumulés sur les fonds d'investissements seraient entièrement absorbés.

4.3.3 Conclusions

Toutes choses restant égales par ailleurs, la marge de manœuvre de l'Etat pour financer son ambitieux programme d'investissement se trouve à moyen terme fortement restreinte étant donné que l'alimentation budgétaire des fonds d'investissements a connu récemment une contraction

importante. Il s'en suit forcément que le recours aux moyens financiers excédentaires des exercices antérieurs accumulés sur ces différents fonds spéciaux est devenu de plus en plus important.

Il paraît donc plus que jamais nécessaire de réserver une attention particulière à l'économicité des dépenses. Il conviendrait en outre lors de la fixation des programmes d'investissement de déterminer un ordre de priorité des travaux d'investissements à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité.

5. Commentaire de la loi budgétaire

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004 reprend d'une façon générale certaines dispositions qui reviennent régulièrement dans les lois budgétaires et qui n'exigent pour la plupart pas de commentaires détaillés. Suivent les articles qui donnent lieu à des remarques de la Cour.

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 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. »

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 les articles 21 à 25 et 27

Ces articles ont trait au budget des recettes et dépenses pour ordre qui sert à enregistrer les recettes encaissées par l'Etat pour compte de tiers et les dépenses effectuées au moyen de ces recettes.

Il est prévu aux articles 21 à 25 que si à la clôture définitive de l'exercice les recettes excèdent les dépenses, le surplus est reporté à l'exercice suivant. Selon, la Cour des comptes, cette précision est superfétatoire alors que l'article 78 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que « si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. »

Les articles 21, 23, 24 et 27 prévoient que les dépenses pour ordre peuvent dépasser les recettes correspondantes. Si, à la clôture définitive de l'exercice, les dépenses excèdent les recettes, cet excédent de dépenses peut être reporté à l'exercice suivant.

La Cour voudrait rappeler que les auteurs du projet de loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat avaient prévu que la loi budgétaire pourrait déterminer des exceptions au principe que les dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser le montant des recettes correspondantes. Le Conseil d'Etat s'était opposé à cette proposition en arguant qu'elle « tend à contourner le principe que les dépenses pour ordre ne peuvent en aucun cas dépasser les recettes correspondantes. Ce principe de l'autolimitation des dépenses doit être maintenu sans exception. Si les recettes sont insuffisantes, il échet de prévoir un crédit au budget ordinaire des dépenses de l'Etat. » Sur base de ces considérations, le Conseil d'Etat avait proposé un nouveau texte qui fut finalement retenu par le législateur.

Il s'ensuit que les articles sous rubrique ne sont pas conformes à l'article 78 (3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le législateur ayant écarté

lors de la confection de ladite loi toute possibilité d'exception à ce principe par le biais de la loi budgétaire.

Les articles 23 à 25 concernent des recettes encaissées par l'Etat pour compte de l'Union européenne et des dépenses effectuées au moyen de ces recettes. Ils ne visent cependant pas toutes les opérations de cette nature figurant au budget des recettes et dépenses pour ordre.

Dès lors, la Cour est d'avis que dans la loi budgétaire devrait figurer une disposition prévoyant l'imputation de toutes les recettes et les dépenses effectuées par l'Etat pour le compte de l'Union Européenne sur le budget des recettes et dépenses pour ordre.

Concernant l'article 26

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 33

Il est proposé de financer par le biais du Fonds pour la loi de garantie les dépenses résultant de la location d'immeubles destinés à accueillir des institutions et organismes internationaux, y compris les charges locatives et frais annexes afférents et pour lesquels le Gouvernement dispose d'une option d'achat.

Selon le commentaire des articles, il s'agit de deux immeubles administratifs situés à la Place de l'Europe à Luxembourg-Kirchberg, destinés aux institutions européennes et dont la location par le Gouvernement a été autorisée par la loi du 9 avril 2003.

Or, cette loi prévoit dans son article 3 que « les dépenses occasionnées par le paiement du loyer sont imputables aux crédits du Ministère des Finances ». L'article 5 dispose que « les dépenses relatives à l'acquisition sont à charge du Fonds d'investissements publics administratifs »

Les dotations budgétaires alimentant le fonds pour la loi de garantie étant inscrites au budget du ministère des Travaux publics, la disposition sous rubrique est dès lors en contradiction avec l'article 3 de loi du 9 avril 2003 relative à la location avec option d'achat de deux immeubles administratifs destinés aux institutions européennes.

La Cour se demande pourquoi il est proposé de changer le mode de financement en la matière dans un intervalle de temps aussi bref. En tout état de cause, elle est d'avis que l'article sous rubrique devra être modifié de façon à éviter la contradiction qui existe actuellement entre ce texte et l'article 3 de la loi du 9 avril 2003.

Concernant l'article 35

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 modifiée 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 37

En exécution de l'article 74 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, cet article désigne les services qui fonctionnent sous le régime de services de l'Etat à gestion séparée.

L'article 74 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose qu'un règlement grand-ducal fixe les règles de la gestion financière et comptable applicables au service à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion par le ministre ayant le service concerné dans ses attributions.

Or, ce règlement grand-ducal n'est pas encore entré en vigueur.

Comme il est prévu d'inscrire par voie d'amendement d'autres services devant fonctionner sous ce régime au projet de budget, la Cour des comptes insiste à ce que le règlement grand-ducal en question entre en vigueur le plus rapidement possible.

Concernant l'article 39

Le présent article prévoit que les dépenses relatives à l'exécution des opérations de remembrement ne sont plus supportées par un fonds spécial mais directement par l'Office National de Remembrement (O.N.R) qui est un établissement public. Cette modification législative fait suite aux constatations de la Cour des comptes dans le cadre du contrôle de la gestion financière du Fonds de remembrement des biens ruraux pour l'exercice 2001.

Il s'ensuit que les articles budgétaires 19.3.93.000 et 49.3.93.000 doivent être modifiés en ce qui concerne leur classification économique et leurs libellés.

Concernant l'article 42

Cet article est destiné à autoriser l'emprunt prévu au projet de budget pour l'exercice 2004.

La Cour tient à rappeler que les autorisations d'emprunt au cours de la décennie écoulée ont été données par le législateur par le biais de lois spéciales.

A ce sujet, Jean Olinger a écrit dans son ouvrage « Eléments de finances publiques (I) » ce qui suit:

« Si, comme nous venons de le voir pour l'exercice 1977, le budget des recettes extraordinaires émerge déjà une position « Produits d'emprunts nouveaux », on pourrait, à première vue, en conclure que le législateur, en votant le budget, a par là même autorisé le Gouvernement d'émettre l'emprunt et que, par conséquent, le Gouvernement en trouve la base légale dans la loi budgétaire votée. Une loi supplémentaire autorisant l'émission de l'emprunt serait superfétatoire.

Cette conception est cependant erronée en raison de la nature particulière de la loi budgétaire. En effet, contrairement à la règle générale suivant laquelle les lois sont des actes-règles, la loi budgétaire est un acte-condition. (...) L'inscription au budget de l'éventualité de l'émission d'un emprunt public de 1 mia. fr n'habilite pas le Gouvernement d'émettre l'emprunt. Il doit conformément à l'article 99 de la Constitution s'y faire autoriser par une loi spéciale (voir à titre d'exemple, l'emprunt émarginé au budget 1977 et la loi du 14 juillet 1977 autorisant l'emprunt ; avis du Conseil d'Etat, (...): « Ces emprunts figurent au budget des recettes extraordinaires de 1977 sous l'art.93.0.96.00. Ils devront cependant encore être approuvés par une loi spéciale en conformité de l'art. 99 de la Constitution.»)

A l'occasion d'un projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt de deux mia. fr ces principes ont été rappelés au Gouvernement par la commission des finances et du budget dans les termes suivants (...): « Le Gouvernement estime, tout comme le Conseil d'Etat, que c'est par le

vote de la loi budgétaire annuelle que la Chambre des Députés s'exprime au sujet de l'opportunité d'une éventuelle émission d'emprunts destinés au financement partiel de l'excédent des dépenses du budget extraordinaire. De ce fait le vote du projet de loi autorisant l'émission d'emprunts ne constituerait qu'une autorisation accordée au Gouvernement en vue de l'exécution d'un élément faisant partie intégrante de la loi budgétaire.

Si tel est le cas, la Commission se demande en bonne logique si le pouvoir exécutif ne pourrait pas renoncer purement et simplement à l'élaboration de ces projets de loi, qui ne « visent qu'à accorder au Gouvernement l'autorisation d'exécuter une mesure faisant partie intégrante de la loi budgétaire ».

Cela d'autant plus qu'en vertu de l'art. 2, toutes les modalités de l'emprunt, sa durée, les montants des tranches et leurs dates d'émission, les conditions de remboursement, le taux d'intérêt, la forme et la coupure des obligations à émettre, ainsi que toutes les autres conditions de l'emprunt, font traditionnellement l'objet d'un règlement ministériel.

Or, le paragraphe (2) de l'art. 99 de la Constitution de notre pays dit :

« Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. »

Le paragraphe (5) du même article continue :

« Aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. »

De ce fait la Commission estime que l'on ne peut pas considérer le vote du projet de loi sur l'emprunt comme un pur exercice de routine.

Considérant la base constitutionnelle du droit budgétaire, notamment en ce qui concerne le principe de la « souveraineté financière du Parlement » et au regard de l'évolution des Finances Publiques du pays, la Commission estime qu'elle est obligée d'examiner le projet de loi en question avec toute la sérénité et la rigueur requises, comme elle l'avait d'ailleurs fait pour l'emprunt émis pendant l'exercice 1981. (...) »

Sur base de ce qui précède, la Cour des comptes est d'avis que l'autorisation d'émission de l'emprunt sous rubrique devrait faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Loi fondamentale.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 6 novembre 2003.

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