

Avis

sur le projet de loi 5353 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005



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 2003, budget 2004 et projet de budget 2005	7
2.2 Situation financière de la Trésorerie de l'Etat	11
2.3 Les fonds spéciaux	20
2.4 La dette publique	29
2.5 Les participations de l'Etat	32
2.6 Les garanties accordées par l'Etat	36
3. Commentaire du budget des recettes	39
3.1 Considérations générales	39
3.2 Évolution des recettes budgétaires	39
3.3 Estimations effectuées par la Cour	46
3.4 Impôt sur le revenu des collectivités	48
3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	50
3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires	52
3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux	53
3.8 Impôt sur la fortune	54
3.9 Taxe sur la valeur ajoutée	56
3.10 Droits d'enregistrement	58
3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	59
3.12 Conclusion	60
4. Commentaire du budget des dépenses	63
4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution	63
4.2 Les dépenses courantes	65
4.3 Les dépenses d'investissement	72
5. Commentaire de la loi budgétaire	83



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 8 octobre 2004. 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 2005 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 2003, budget 2004 et projet de budget 2005

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB légèrement inférieure à 5%. Les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la baisse et se situent actuellement à 2,9% (note de conjoncture 2-2004 du Statec).

Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'exercice 2003 se présentent comme suit par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2003 :

Tableau 1: Budget et compte 2003

	Budget définitif 2003	Compte général 2003	Variations	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	6.305.285.110	6.504.666.709,79	199.381.599,79	+ 3,2
- en capital	44.427.200	58.877.707,50	14.450.507,50	+ 32,5
Total recettes (1)	6.349.712.310	6.563.544.417,29	213.832.107,29	+ 3,4
Dépenses				
- courantes	5.521.484.773	5.616.432.132,44	94.947.359,44	+ 1,7
- en capital	827.833.639	867.778.791,28	39.945.152,28	+ 4,8
Total dépenses (2)	6.349.318.412	6.484.210.923,72	134.892.511,72	+ 2,1
Excédent de recettes (1) - (2)	393.898	79.333.493,57	78.939.595,57	

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 2002, les variations des recettes et des dépenses enregistrées

au compte général de l'exercice 2003 se présentent de façon plus prononcée et peuvent être résumées de la manière suivante :

Tableau 2: Comptes généraux 2002 et 2003

	Compte général 2002	Compte général 2003	Variations en valeur	Variations en %
Recettes				
- courantes	6.149.413.915,08	6.504.666.709,79	355.252.794,71	5,78%
- en capital	51.007.071,56	58.877.707,50	7.870.635,94	15,43%
Total des recettes (1)	6.200.420.986,64	6.563.544.417,29	363.123.430,65	5,86%
Dépenses				
- courantes	5.217.274.196,87	5.616.432.132,44	399.157.935,57	7,65%
- en capital	923.902.960,85	867.778.791,28	-56.124.169,57	-6,07%
Total des dépenses (2)	6.141.177.157,72	6.484.210.923,72	343.033.766,00	5,59%
Excédent de recettes (1) - (2)	59.243.828,92	79.333.493,57	20.089.664,65	

La progression des dépenses de l'Etat, telle qu'elle résulte du compte général de l'exercice 2003, a donc, en comparaison avec le compte général de l'exercice 2002 et avec un taux de 5,59%, dépassé les limites de la croissance économique et provient – comme l'année précédente – notamment de l'augmentation à hauteur de 7,54% des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 152.194.731 euros) ainsi que de l'accroissement de 5,03% des salaires et charges sociales (+ 56.034.334 euros).

Il y a lieu de signaler que la croissance des recettes de l'Etat de l'ordre de 5,86% au titre de l'exercice 2003 n'a pu être réalisée que grâce à la progression des recettes enregistrées au niveau de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL dont le montant est passé de 820 millions d'euros en 2002 à 1.017 millions d'euros à la fin de l'exercice 2003 (+197 millions d'euros). Les deux autres principaux impôts qui ont influencé la progression des recettes ont été la taxe sur la valeur ajoutée (+120,3 millions d'euros) et l'impôt sur le revenu (+58 millions d'euros).

Reste à noter que les dépenses de l'exercice 2003 afficheront un taux de croissance encore plus prononcé suite à l'affectation projetée de 79 millions d'euros de plus-values de recettes. En effet, le solde actuel du compte général de l'exercice 2003 ne tient pas encore compte de cette transaction au profit du Fonds pour l'emploi (+ 40 millions d'euros) ainsi que du Fonds de la dette publique(+ 39 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 2003 au montant de 79,3 millions d'euros, il importe de relever que pour 2003, 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 294,2 millions d'euros (cf. tableau ci-dessus). Ainsi, en 2003, la capacité de financement de l'Administration centrale des années passées s'est pour la première fois depuis longtemps transformée en un besoin de financement significatif.

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

<i>en millions d'euros</i>	2001	2002	2003
Administrations publiques			
Dépenses	8 544,6	9 828,1	10 745,1
Recettes	9 958,6	10 464,7	10 930,9
Capacité/besoin de financement (+/-)	1 414,0	636,5	185,8
Administration centrale			
Dépenses	5 881,1	6 849,8	7 510,0
Recettes	6 606,2	6 915,4	7 215,
Capacité/besoin de financement (+/-)	725,1	65,6	-294,2
Administrations locales			
Dépenses	1 272,6	1 404,3	1 476,5
Recettes	1 312,9	1 439,2	1 495,9
Capacité/besoin de financement (+/-)	40,3	34,9	19,4
Administrations de sécurité sociale			
Dépenses	3 854,9	4 270,8	4 645,2
Recettes	4 503,6	4 806,9	5 105,9
Capacité/besoin de financement (+/-)	648,7	536,1	460,6

Source : Statec

La différence entre le solde budgétaire positif de 79,3 millions d'euros dégagé de la comptabilité budgétaire et le déficit de 294,2 millions d'euros sur lequel renseigne le compte 2003 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 pour l'Administration centrale 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 2003 notamment du fait que les dépenses des fonds spéciaux dépassent les alimentations budgétaires, étant donné entre autres 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. A la clôture de l'exercice 2003, la réserve budgétaire s'élevait ainsi à 644.193.641 euros et les avoirs des fonds spéciaux affichaient 2.120.774.673 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.
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 2003 une capacité de financement de 185,8 millions d'euros. Toujours est-il que cet excédent a fortement diminué par rapport aux années 2001 et 2002, où les

administrations publiques pouvaient encore se prévaloir d'une capacité de financement de l'ordre de 1.414 millions d'euros respectivement de 636,5 millions d'euros.

Si le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004 avait prévu que, par rapport au budget définitif 2003, les recettes courantes projetées pour 2004 accuseraient un recul de 2,28%, soit quelque 143,6 millions d'euros en valeur, il en va tout autrement pour les prévisions quant à l'exercice 2005.

En effet, il est misé sur une progression positive des recettes courantes de 9,39%, soit quelque 586 millions d'euros.

Le tableau 4 ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2004 et 2005.

Tableau 4: Budget 2004 et projet de budget 2005

	Budget définitif 2004	Projet de budget 2005	Variations en valeur	Variations en %
Recettes				
courantes	6.242.721.961	6.828.678.030	585.956.069	9,39%
en capital	149.846.588	73.788.700	-76.057.888	-50,76%
Total des recettes (1)	6.392.568.549	6.902.466.730	509.898.181	7,98%
Dépenses				
courantes	5.809.762.601	6.285.355.675	475.593.074	8,19%
en capital	671.142.299	706.123.637	34.981.338	5,21%
Total des dépenses (2)	6.480.904.900	6.991.479.312	510.574.412	7,88%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-88.336.351	-89.012.582	-676.231	

Source: Projet de budget 2005

Les recettes et les dépenses prévues pour 2005 font l'objet d'un examen plus détaillé aux chapitres 3 et 4 du présent avis.

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 2004 :

Tableau 5: Le bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2004)

ACTIF	30.09.2004	en % du total
1 ACTIF CIRCULANT	2 947 429 631	50%
1.1 Comptables publics - avoirs sur comptes courants bancaires	173 234 121	3%
1.2 Trésorerie de l'Etat - placements (dépôts à terme, portef. obligataire, EMTN,...)	2 753 529 603	47%
1.3 Créances (recettes liquidées non encore perçues)	20 665 907	0%
2 ACTIF IMMOBILISE	2 290 503 914	39%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budg. (participations de l'Etat, dépôts autres)	2 290 082 861	39%
2.2 Immob. financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglem.	421 053	0%
3 AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP	652 010 336	11%
3.1 Trésorerie de l'Etat	344 515 368	6%
3.2 Administrations fiscales	260 419 943	4%
3.3 Comptables extraordinaires	41 567 460	1%
3.4 Services de l'Etat à gestion séparée (segs)	5 507 565	0%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	5 889 943 881	100%

PASSIF		
1 PASSIF CIRCULANT	2 947 429 630	50%
1.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	2 335 196 458	40%
1.1.1 Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2 197 202 123	37%
1.1.2 Solde en réserve (après déduction de tous les engagem.comptabilisés au passif du bilan financier)	137 994 335	2%
1.2 Fonds de Tiers	612 233 173	10%
1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	193 331 850	3%
1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat	418 901 323	7%
1.2.3 Dépenses liquidées non encore payées	0	0%
2 PASSIF IMMOBILISE	2 290 503 914	39%
2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2 290 082 861	39%
2.2 Fonds de Tiers (=dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires)	421 053	0%
3 AVOIR DU FONDS DE COUVERTURE DES AVOIRS SUR CCP	652 010 336	11%
3.1 Fonds de Tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	631 344 504	11%
3.2 Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	20 665 832	0%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS	5 889 943 881	100%

Il y a lieu de constater que la Trésorerie a modifié la présentation du bilan financier de l'Etat de manière à mieux refléter le caractère de « durée » (court, moyen et long terme) des différents postes de bilan. Ces derniers ont été regroupés en trois catégories permettant de rapprocher facilement les différents comptes de passif (ressources) à leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan.

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

1. Passif circulant

ad 1.1 Fonds propres de l'Etat (réserves primaires de l'Etat)

ad 1.1.1 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 2,197 milliards d'euros en est donné au chapitre 2.3 du présent avis. En septembre 2003, ce montant a été de 2,75 milliards d'euros.

ad 1.1.2 Solde en réserve après déduction de tous les engagements comptabilisés au passif du bilan financier

Le solde de 137,994 millions d'euros s'établit comme suit :

	en mio €
- réserve budgétaire ¹ telle que retenue au compte général 2003	+644,193
- solde des opérations sur exercice en cours	- 47,781
- ordonnances provisoires	- 0,197
- avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	- 144,760
- titres de dette émis par l'Etat et non encore provisionnés sur le Fonds de la dette publique	- 313,461
Total :	137,994

ad 1.2 Fonds de Tiers

ad 1.2.1 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 ;

¹ représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944

- 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. 1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat

Ce poste s'élève à 418.901.323 euros et se compose 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 Banque centrale du Luxembourg. 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 corresponde à tout moment aux signes monétaires en circulation. Reste à noter qu'au 30 septembre 2004, les pièces en euros d'une contre-valeur de 99,3 millions d'euros se trouvent en circulation.
- **Bons du Trésor**
L'émission de bons du Trésor n'est effectuée qu'au profit d'institutions financières internationales. Ils 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. Les bons du Trésor en circulation ont été de 17.234.470 euros dont un montant de 2.895.527 euros est provisionné sur le 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. Le montant net de la dette publique s'est chiffré à la date du 30 septembre 2004 à 299.122.516 euros.

2. Passif immobilisé

ad 2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves² secondaires de l'Etat)

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. Par opposition aux réserves primaires reprises au « passif circulant », les réserves secondaires ne sont pas destinées à être consommées à court ou moyen terme.

ad 2.2 Fonds de tiers

Il s'agit de dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires dont la contrepartie se trouve à l'actif immobilisé sous la rubrique 2.2 « Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires ».

3. Avoir du Fonds de couverture des avoirs sur 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

1. Actif circulant

ad 1.1 Comptables publics – avoirs sur comptes courants bancaires

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

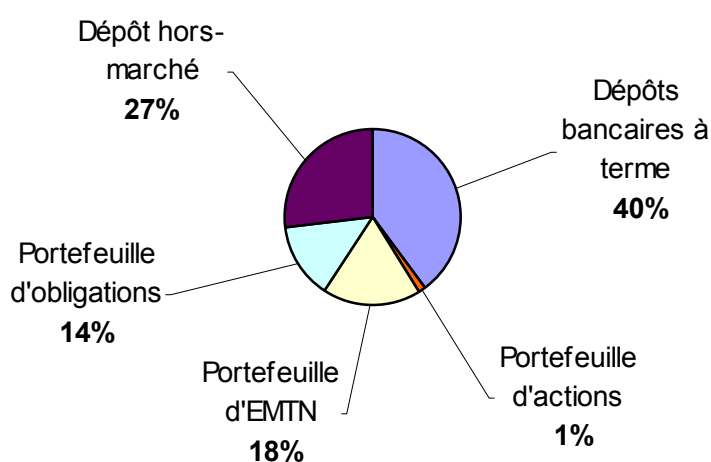
- La Trésorerie détient une réserve journalière assez conséquente en compte courant auprès de la BCEE (34,7 millions d'euros) et auprès de la BCL (103 millions d'euros).
- Les administrations fiscales (24,7 millions d'euros)
- Les comptables extraordinaires (10,9 millions d'euros)

² acquises par dépenses budgétaires

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 2004 à 2.753,5 millions d'euros contre 3.046,6 millions d'euros fin septembre 2003. 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 1.093 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 2,07% en septembre 2004.

- Les portefeuilles d'obligations

Un investissement en obligations a été fait par l'Etat 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. Entre avril 2003 et août 2004, la Trésorerie a diminué progressivement l'encours du portefeuille obligataire de quelque 245 millions d'euros en réintégrant ces fonds dans son échéancier de dépôts adjugés. Il s'avère que ces portefeuilles obligataires, dont la valeur nominale est passée entre-temps à 385 millions d'euros, ont enregistré un rendement moyen à échéance à hauteur de 3,1%.

- Portefeuille d'actions

En juillet 2004, l'Etat a acquis sans dépense budgétaire 4.335.391 actions ARCELOR supplémentaires en participant à la récente augmentation de capital. Cette opération s'est effectuée sur base des obligations convertibles ARCELOR que l'Etat détenait déjà depuis quelques années en portefeuille. Si la présente opération a permis à l'Etat de maintenir son ancien taux de participation dans ARCELOR, elle a aussi transformé un placement à moyen terme en une participation³ à long terme. Il s'agit de quelque 42,9 millions d'euros qui ne sont plus à disposition de la Trésorerie dans sa gestion journalière.

- 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. Deux tranches étant venues à échéance le 17 mars 2003 respectivement 2004, l'encours actuel en EMTN se chiffre à 490 millions d'euros. Si le rendement moyen des huit tranches restantes s'élevait en 2003 à seulement 1,72%, la Cour note que ce taux s'élève en 2004 à quelque 4,3 %.

- 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 742 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.

2. Actif immobilisé

ad 2.1 Immobilisations financières acquises par dépenses budgétaires

Cette position reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article de dépenses du budget afférent. Le montant total de 2.290 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.

³ cette position n'est pas reprise dans le portefeuille des participations de l'Etat étant donné qu'elle n'a pas donné lieu à une dépense budgétaire

ad 2.2 Immobilisations financières reçues 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 ces 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 ».

3. Avoirs de l'Etat 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 repris dans ce bilan financier au passif sous la rubrique 3.

2.2.3 Conclusions résultant de l'analyse du bilan financier

Il ressort du bilan financier tel que présenté ci-dessus que l'Etat dispose au 30 septembre 2004 encore de réserves assez conséquentes.

La situation financière au 30 septembre 2004 tient déjà compte du résultat du compte général de l'exercice 2003. Le solde positif de 79,3 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.

Si cette réserve budgétaire s'élève d'après le compte général 2003 encore à quelque 644 millions d'euros, tel n'est plus le cas si on en déduit l'ensemble des engagements⁴ repris au passif du bilan financier. Il reste ainsi un solde à hauteur de 137,99 millions d'euros lequel représente la partie de la réserve qui n'est pas encore affectée et laquelle pourra être employée pour couvrir des dépenses futures à charge de l'Etat.

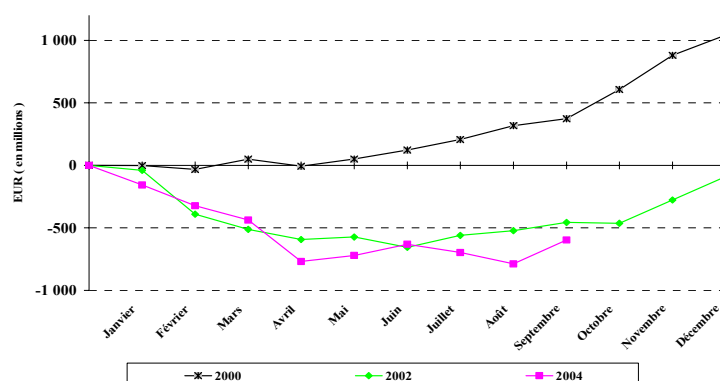
Il y a lieu de constater que ce même solde ne tient pas compte de l'affectation des excédents de recettes relatifs à l'exercice 2002 (59 millions d'euros) et de ceux relatifs à l'exercice 2003 (79 millions d'euros).

Pour ce qui est des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, ceux-ci s'élèvent à quelque 2.197 millions d'euros au 30 septembre 2004. Bien qu'il s'agisse d'avoirs appartenant à l'Etat, ceux-ci ne

⁴ pour détail, voir page 12 ad 2.1

peuvent servir qu'au financement de dépenses clairement définies et délimitées par les dispositions législatives sur les fonds spéciaux respectifs.

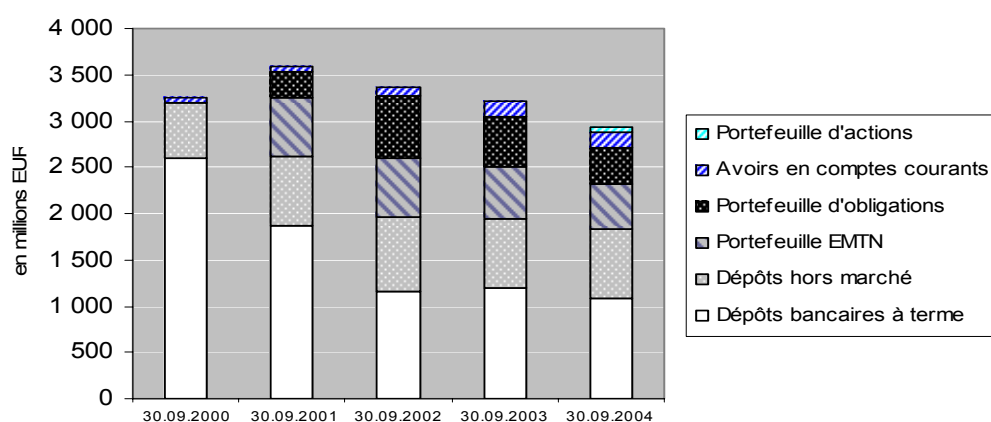
Graphique 2: Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source : Trésorerie de l'Etat

En ce qui concerne les actifs circulants de l'Etat, le graphique ci-dessus représente les années 2000, 2002 et 2004 par des courbes indiquant la variation mensuelle cumulée de ces actifs. La courbe de l'exercice 2004 se situe, comme d'ailleurs déjà en 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 de l'actif circulant (hors créance) de la Trésorerie de l'Etat



Il y a lieu de constater que les placements, repris dans le graphique ci-dessus, ont diminué depuis 2001 de manière continue de quelque 670 millions d'euros et s'élèvent au 30 septembre 2004 à 2.926 millions d'euros. Cette baisse provient essentiellement de la diminution des avoirs des fonds spéciaux et de la réserve budgétaire de l'Etat lesquels représentent la contrepartie de ces mêmes placements.

La Cour tient à souligner que quelque 40% de ces placements ne peuvent être que difficilement liquidés à court, voire à moyen terme vu la spécificité des instruments financiers sous-jacents. Cette situation pourra poser des problèmes de liquidité au niveau de la Trésorerie dans les années à venir.

Il importe donc de veiller à ce que l'Etat puisse se désengager à l'avenir de ces placements en vue de pouvoir répondre à ses obligations de paiement et d'éviter que des emprunts coûteux ne doivent être contractés pour financer des impasses de trésorerie passagères. En effet, le différentiel d'intérêt (produit financier / charge financière) pourra être en défaveur de l'Etat.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la situation financière de la Trésorerie de l'Etat continue à se détériorer, suite à une baisse continue de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds spéciaux. Vu les moyens financiers désormais réduits de la Trésorerie, la Cour recommande leur placement à moyen ou à court terme en instruments de première liquidité permettant à la Trésorerie d'honorer à tout moment les engagements de l'Etat.

2.3 Les fonds spéciaux

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

Il ressort du tableau 6 que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2004 à 2.197,2 millions d'euros. Ce montant ne comprend ni les 59 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2002 ni les 79 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recette réalisées au cours de l'exercice 2003 (proposition du Gouvernement dans le cadre du projet de budget 2005).

Tableau 6: Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2004

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds de la coopération au développement	39.177.771,39
Fonds d'équipement militaire	8.828.140,89
Fonds pour les monuments historiques	7.380.670,34
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	109.831.329,20
Fonds de pension	292.855.563,50
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	531.082,54
Fonds cynégétique	521.644,89
Fonds pour la gestion de l'eau	128.325.867,78
Fonds des eaux frontalières	1.528.673,41
Fonds d'équipement sportif national	30.029.765,87
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	152.410.818,52
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	379.987,93
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62.977.619,26
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	271.279.182,65
Fonds de la chasse	9,12
Fonds pour la protection de l'environnement	63.602.248,03
Fonds pour l'emploi	5.392.615,44
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.148.988,61
Fonds d'investissements publics administratifs	216.751.405,02
Fonds d'investissements publics scolaires	232.438.154,14
Fonds des routes	6.732.581,37
Fonds du rail	94.617.062,55
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	128.024.389,42
Fonds pour la loi de garantie	144.519.023,79
Fonds pour la promotion touristique	3.708.165,69

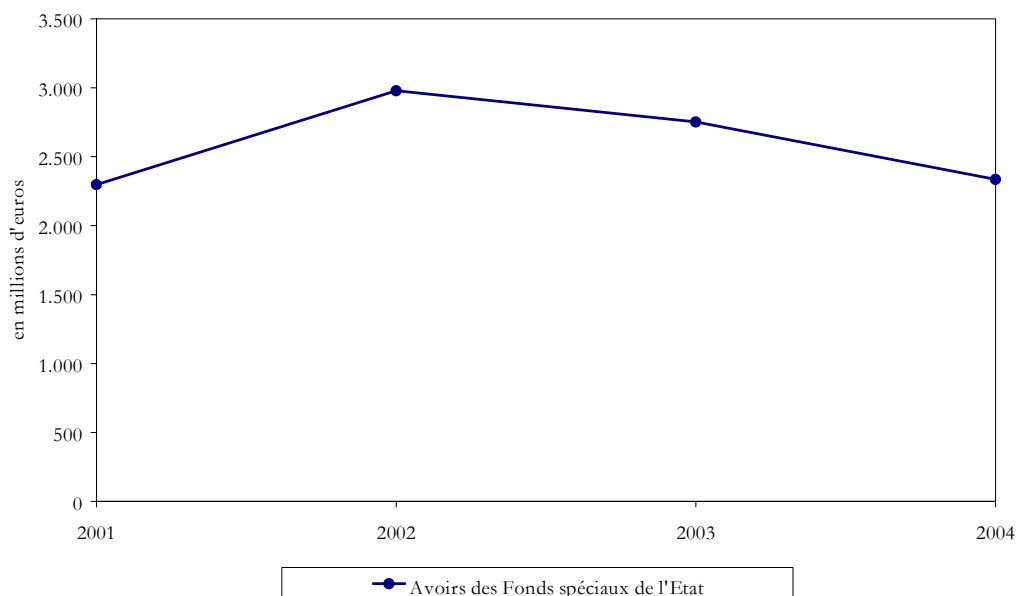
Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds social culturel	67.604,44
Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie	24.545.001,21
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé</i>	<i>143.819.310,55</i>
Total en euros (sans prise en compte des plus-values)	2.197.202.123,70
<i>Plus-values exercice 2002 non encore portées en recette</i>	<i>59.000.000,00</i>
<i>Plus-values exercice 2003 non encore portées en recette</i>	<i>79.000.000,00</i>
Total en euros (avec prise en compte des plus-values)	2.335.202.123,70

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 416.867.995 euros (15,15%) par rapport à la situation au 30 septembre 2003 où les fonds spéciaux affichaient un avoir total avoisinant les 2,75 milliards d'euros.

Sur une période allant de fin 2002 à 2004, cette régression est de 643.404.748 euros (21,60 %) tel qu'illustré par le tableau et le graphique suivants.

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

Année	Avoirs (en euros)	Variation (en euros)	Variation (en %)
2001	2.297.272.087,18	-	-
2002	2.978.606.871,31	681.334.784,13	29,66%
2003	2.752.070.118,47	-226.536.752,84	-7,61%
2004	2.335.202.123,70	-416.867.994,77	-15,15%

Graphique 4: Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

Une telle tendance régressive est notamment le résultat de deux phénomènes opposés.

En ce qui concerne l'alimentation financière des fonds spéciaux, le niveau des crédits budgétaires inscrits aux budgets de l'Etat ainsi que celui des dotations supplémentaires suite à l'affectation des excédents des recettes ont connu une baisse voire une stagnation au cours des derniers exercices.

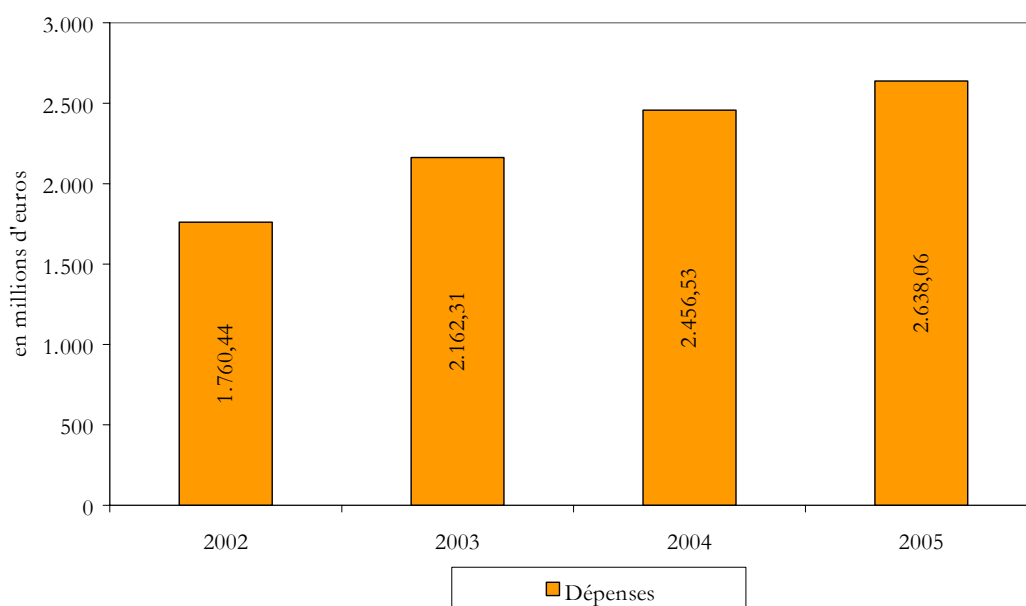
Ainsi les excédents de recettes affectés ont été de 760 millions d'euros en 2000 contre un montant de 79 millions en 2003.

Tableau 8: Evolution de l'affectation des excédents de recettes

Année	Excédent (en millions d'euros)	Source
1999	433,81	loi du 22-12-2000
2000	760,00	loi du 21-12-2001
2001	150,00	loi du 10-07-2003
2002	59,00	projet de loi 5236 voté le 27-10-2004
2003	79,00	compte général 2003

A l'opposé, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat présentent une hausse significative en passant de 1.760,44 millions d'euros en 2002 à 2.638,06 millions d'euros en 2005.

Graphique 5: Évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat



Il s'ensuit que le Gouvernement a de plus en plus utilisé les avoirs des fonds spéciaux accumulés lors des exercices passés pour garantir le financement des investissements réalisés avec comme conséquence que le niveau de ces avoirs a continuellement diminué au fil des dernières années.

Si cette évolution se confirme dans les années à venir, le financement des investissements projetés ne pourra être assuré qu'au moyen d'emprunts destinés à l'alimentation des fonds spéciaux.

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2003 à 2005. Il en ressort que les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle et que le déséquilibre de quelque 1,76 milliards d'euros résultant pour les années 2003-2005 ne peut être rétabli que par une ponction considérable sur les avoirs financiers des fonds spéciaux qui devraient passer de 2,52 milliards d'euros en début de l'année 2003 à 0,76 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2005.

Tableau 9 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2003-2005
Situation effective 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	77 848 920	103 072 511	181 010
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	16 376 130	5 637 211
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	100	0	0	21 715 473
Fonds de la dette publique	329 662 103	68 030 000	68 030 000	258 060 359	139 631 744
Fonds de pension	15 398 307	227 698 298	314 744 254	326 423 490	3 719 071
Fonds communal de dotation financière	0	429 808 134	429 808 134	429 808 134	0
Fonds de la pêche	446 843	79 700	79 700	23 450	503 093
Fonds cynégétique	455 872	33 680	33 680	0	489 552
Fonds pour la gestion de l'eau	94 106 838	49 000 000	49 000 000	22 605 634	120 501 204
Fonds des eaux frontalières	1 415 717	99 718	99 718	47 715	1 467 720
Fonds d'équipement sportif national	24 394 190	21 000 000	21 000 000	25 688 825	19 705 365
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	144 237 456	50 750 000	50 750 000	54 723 252	140 264 204
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	138 509	124 000	124 000	5 802	256 706
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62 443 345	11 000 000	11 012 588	3 820 239	69 635 694
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	334 106 964	39 455 960	39 455 960	49 234 980	324 327 945
Fonds de la chasse	1	376 317	376 317	376 317	1
Fonds pour la protection de l'environnement	79 445 995	4 200 000	4 200 000	13 796 768	69 849 227
Fonds pour l'emploi	89 253 003	167 076 259	265 910 912	263 021 281	92 142 634
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	29 043 235	26 000 000	28 120 648	48 538 765	8 625 118
Fonds d'investissements publics administratifs	377 684 347	10 000 000	10 000 000	87 324 671	300 359 675
Fonds d'investissements publics scolaires	276 861 245	65 000 000	65 000 000	65 359 615	276 501 630
Fonds des routes	161 302 913	70 000 000	71 034 792	151 773 742	80 563 963
Fonds du rail	133 687 354	151 434 356	194 970 953	186 244 969	142 413 339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	111 694 389	10 000 000	10 000 000	0	121 694 389
Fonds pour la loi de garantie	189 431 619	22 000 000	36 096 895	49 872 759	175 655 756
Fonds pour la promotion touristique	0	6 615 600	6 615 600	5 841 486	774 114
Fonds pour la réforme communale	61 973	0	0	0	61 973

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2003	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2003
Fonds social culturel	60 832	250 000	250 000	270 031	40 801
Total	2 515 522 524	1 520 560 803	1 767 563 072	2 162 310 923	2 120 774 673

Différence entre recettes et dépenses:

-394 747 851

Situation projetée 2004

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2004	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds de la coopération au développement	181 010	98 065 356	108 065 356	108 133 137	113 229
Fonds d'équipement militaire	4 056 059	5 000 000	5 000 000	6 857 918	2 198 141
Fonds pour les monuments historiques	5 637 211	10 000 000	13 000 000	10 495 000	8 142 211
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	100	100	0	21 715 573
Fonds de la dette publique	139 631 744	47 579 000	47 579 000	95 601 083	91 609 661
Fonds de pension	3 719 071	235 000 000	326 635 000	330 000 000	354 071
Fonds communal de dotation financière	0	445 673 900	445 673 900	445 673 900	0
Fonds de la pêche	503 093	88 165	88 165	213 230	378 028
Fonds cynégétique	489 552	32 589	32 589	20 000	502 141
Fonds pour la gestion de l'eau	120 501 204	20 000 000	20 000 000	35 000 000	105 501 204
Fonds des eaux frontalières	1 467 720	140 925	140 925	86 000	1 522 645
Fonds d'équipement sportif national	19 705 365	21 000 000	21 000 000	40 705 365	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	140 264 204	50 750 000	67 750 000	96 615 461	111 398 743
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	256 706	124 000	124 000	124 000	256 706
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69 635 694	6 000 000	6 000 000	10 180 309	65 455 385
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324 327 945	37 000 000	37 000 000	211 750 000	149 577 945
Fonds de la chasse	1	360 090	560 090	550 000	10 091
Fonds pour la protection de l'environnement	69 849 227	4 200 000	4 200 000	34 919 417	39 129 810
Fonds pour l'emploi	92 142 634	98 910 100	260 975 267	311 543 639	41 574 262
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8 625 118	16 000 000	43 500 000	36 883 870	15 241 248
Fonds d'investissements publics administratifs	300 359 675	9 000 000	9 000 000	110 196 211	199 163 464
Fonds d'investissements publics scolaires	276 501 630	45 000 000	45 000 000	76 502 706	244 998 924
Fonds des routes	80 563 963	100	70 000 100	108 250 000	42 314 063

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2004	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds du rail	142 413 339	90 000 100	215 019 000	234 933 000	122 499 339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121 694 389	10 000 000	10 000 000	80 000 000	51 694 389
Fonds pour la loi de garantie	175 655 756	1 000 000	27 560 000	64 474 827	138 740 929
Fonds pour la promotion touristique	774 114	6 825 600	6 825 600	6 825 600	774 114
Fonds pour la réforme communale	61 973	100 000	100 000	0	161 973
Fonds social culturel	40 801	300 000	300 000	0	340 801
Total	2 120 774 673	1 258 150 025	1 791 129 092	2 456 534 673	1 455 369 092

Différence entre recettes et dépenses:

-665 405 581

Situation projetée 2005

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2005	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2005
Fonds de la coopération au développement	113 229	111 900 000	111 900 000	121 901 000	-9 887 771
Fonds d'équipement militaire	2 198 141	22 000 000	22 000 000	21 730 444	2 467 697
Fonds pour les monuments historiques	8 142 211	10 000 000	10 000 000	14 101 000	4 041 211
Fonds de réserve pour la crise	21 715 573	100	100	0	21 715 673
Fonds de la dette publique	91 609 661	44 434 000	44 434 000	188 917 266	-52 873 605
Fonds de pension	354 071	260 000 000	351 386 000	351 500 000	240 071
Fonds communal de dotation financière	0	513 162 100	513 162 100	513 162 100	0
Fonds de la pêche	378 028	78 865	78 865	245 500	211 393
Fonds cynégétique	502 141	32 079	32 079	20 000	514 220
Fonds pour la gestion de l'eau	105 501 204	10 000 000	10 000 000	35 000 000	80 501 204
Fonds des eaux frontalières	1 522 645	76 000	76 000	123 500	1 475 145
Fonds d'équipement sportif national	0	23 500 000	23 500 000	23 500 000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	111 398 743	53 287 500	53 287 500	121 913 730	42 772 513
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	256 706	50 000	50 000	50 000	256 706
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	65 455 385	6 500 000	6 500 000	14 754 762	57 200 623
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	149 577 945	37 000 000	37 000 000	104 900 000	81 677 945
Fonds de la chasse	10 091	355 985	355 985	320 000	46 076
Fonds pour la protection de l'environnement	39 129 810	4 500 000	4 500 000	14 080 086	29 549 724

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2005	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2005
Fonds pour l'emploi	41 574 262	101 770 100	285 602 000	337 690 240	-10 513 978
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	15 241 248	17 000 000	20 000 000	32 192 588	3 048 660
Fonds d'investissements publics administratifs	199 163 464	10 000 000	10 000 000	119 297 928	89 865 536
Fonds d'investissements publics scolaires	244 998 924	45 000 000	45 000 000	104 545 309	185 453 615
Fonds des routes	42 314 063	10 000 000	110 000 000	141 195 000	11 119 063
Fonds du rail	122 499 339	102 000 000	258 617 000	272 924 000	108 192 339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	51 694 389	5 000 000	5 000 000	40 000 000	16 694 389
Fonds pour la loi de garantie	138 740 929	2 000 000	7 975 750	56 743 227	89 973 452
Fonds pour la promotion touristique	774 114	7 000 000	7 000 000	7 250 000	524 114
Fonds pour la réforme communale	161 973	100 000	100 000	0	261 973
Fonds social culturel	340 801	300 000	300 000	0	640 801
Total	1 455 369 092	1 397 046 729	1 937 857 379	2 638 057 680	755 168 791

Différence entre recettes et dépenses:

-700 200 301

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

- les alimentations supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent de recettes de l'exercice 2002 sont comprises au niveau des recettes de 2004 des fonds spéciaux dans le tableau de la Cour alors que les excédents de recettes de l'exercice 2003 (79 millions) ne le sont pas ;
- pour l'année 2004, un emprunt pour un montant global de 120 millions d'euros figure au niveau des recettes des fonds spéciaux. Le produit de cet emprunt est réparti en 70 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et en 50 millions d'euros pour le compte du Fonds du rail. De même, pour l'année 2005, les recettes comprennent un emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros dont le produit est réparti en 100 millions d'euros pour le compte du Fonds des routes et en 100 millions d'euros pour le compte du Fonds du rail ;
- il est prévu de créer un nouveau fonds spécial, dénommé Fonds de financement des mécanismes de Kyoto. Ce fonds sera alimenté en 2005 avec 5 millions d'euros. L'évaluation du besoin de financement futur de ce fonds, à défaut d'information chiffrée, ne peut pas être déterminée actuellement.

Au vu de la dégradation de la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, il est à déplorer qu'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle suffisante ne soit pas disponible au moment de l'examen du projet de loi budgétaire.

C'est pourquoi la Cour insiste à nouveau à ce que le Gouvernement publie à l'avenir, ensemble avec le projet de budget, un programme pluriannuel exhaustif des dépenses en capital renseignant sur la totalité des dépenses engagées et donnant une vue globale indispensable des encours financiers pluriannuels.

A titre d'exemple, la Cour est d'avis qu'en ce qui concerne le Fonds pour la loi de garantie, le législateur doit être renseigné chaque année, d'une part, sur les annuités venant à échéance les prochaines années et, d'autre part, sur l'encours annuel global pour lequel l'Etat s'est porté garant.

Finalement, il convient de rappeler que les dépenses des fonds spéciaux ne couvrent qu'une partie des dépenses d'investissement de l'Etat. Ainsi, il y a lieu de citer 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 2005 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du Fonds de la dette publique à hauteur de 25,93 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 2005 figure par ailleurs un montant de 13,5 millions d'euros destiné à l'alimentation du Fonds de la dette publique pour couvrir l'amortissement des bons du Trésor émis et à émettre au profit d'organisations financières internationales.

Tel qu'il ressort du rapport mensuel de la Trésorerie de l'Etat, l'encours des bons du Trésor est de l'ordre de 17,2 millions d'euros au 30 septembre 2004.

L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2004 à 404,5 millions d'euros.

La structure de la dette par instruments financiers se présente comme suit :

Emprunts linéaires (OLUX)	96,94 %
Prêts bancaires	3,06 %

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

Taux moyen pondéré	6,66 %
Durée de vie moyenne	1 an et 128 jours
Ratio dette/PIB	1,63 %
Dette par tête d'habitant	895,73 euros

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

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

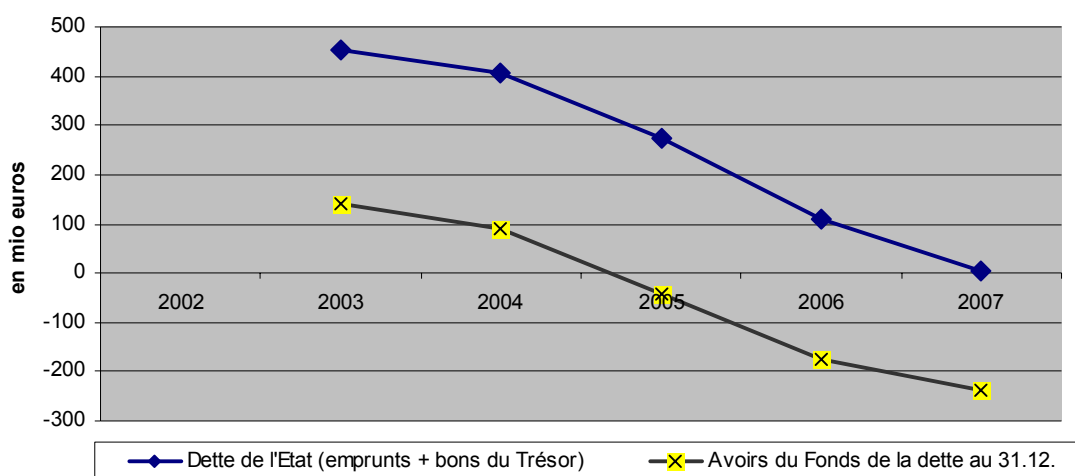
	Encours au 31.12.
2004	408 134 534
2005	274.669.304
2006	109 272 507
2007	4.275.938

Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2004 à 109,8 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat, bons du Trésor inclus, est provisionnée à la même date à raison de 26,04%. Les présents chiffres ne tiennent pas compte des emprunts autorisés à hauteur de 120 millions d'euros au budget 2004 pour compte du Fonds du rail (50 millions d'euros) et du Fonds des routes (70 millions d'euros).

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, bons du Trésor inclus, s'élèvent respectivement à 95,6 millions d'euros en 2004 et à 182,9 millions d'euros en 2005.

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

	2004	2005	2006	2007
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	139 631 744	91 620 118	-41 583 882	-175 324 933
Alimentation budgétaire	47 579 000	49 716 000	47 465 000	46 095 000
Dépenses	-95 590 626	-182 919 999	-181 206 051	-110 191 178
Avoirs du fonds au 31.12.	91 620 118	-41 583 882	-175 324 933	-239 421 111



Etant donné que, pour un total de dépenses de 569,9 millions d'euros à charge du Fonds de la dette publique, quelque 255 millions d'euros ne sont pas encore provisionnés au 30 septembre 2004, 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 et bons nécessitent de 2004 à 2007 un effort budgétaire moyen de tout de même 63,7 millions d'euros.

Par ailleurs, le Gouvernement a proposé de procéder en 2005 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 :

- 100 millions seront portés directement en recette au Fonds des routes ;
- 100 millions seront portés directement en recette au Fonds du rail.

Il y a lieu de constater que cette nouvelle tranche d'emprunt aggravera la situation du Fonds de la dette publique.

La Cour note avec satisfaction que le Gouvernement a proposé une alimentation supplémentaire du Fonds de la dette publique à hauteur de 39 millions d'euros sur base des plus-values de recettes réalisées sur l'exercice budgétaire 2003. Des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs seront cependant nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées à ce jour par l'Etat.

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.	4,944%	158.163.030,00
ARCELOR S.A. ⁵	0,678%	21.676.955,00
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,00%	186.000,00
CEGEDEL S.A.	32,774%	44.081.200,00
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

⁵ actions provenant de l'augmentation de capital effectuée sur base des obligations convertibles déjà détenues par l'Etat

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
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
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A. (en voie de liquidation)	24,938%	99.157,41
SES GLOBAL S.A.	11,577%	563.487.606,00 ⁶
LUX DEVELOPMENT S.A.	61,250%	151.834,78
Total en euros		835.494.356,96

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2004

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	

⁶ Valeur d'acquisition

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
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 du 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 2004

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)	0,345%	145.244.540,00	10.167.117,80	4.367.494,90
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)	0,202%	40.000.000,00	10.500.000,00	9.937.500,00
European Investment Bank (EIB)	0,125%	187.015.500,00	9.350.775,00	9.350.775,00
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,105%	199.289.020,00	9.798.578,00	9.798.578,00
International Finance Corporation (IFC)	0,091%	2.139.000,00	2.139.000,00	2.139.000,00
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,125%	2.207.280,00	419.080,00	419.080,00
Total en euros		596.744.340,12	44.676.030,80	38.313.907,90

Source : Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2004

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 570 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 558,4 millions d'euros.

Tableau 15: Les changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2003/2004)

Dénomination	Taux de participation en 2003	Taux de participation en 2004	Valeur nominale de la participation en 2004	Variation par rapport à 2003
Arcelor S.A.	5,99%	5,62%	179.839.985	+21.676.955
Cegedel S.A.	32,77%	32,77 %	44.081.200	+16.530.450
European Investment Bank	0,125%	0,125%	187.015.500 ⁷	+62.338.500

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.

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.

⁷ il s'agit de la valeur nominale de la souscription

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

	nombre d'actions détenues par l'Etat	valeur de marché de l'action	valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2003			
Arcelor	31 632 606	10,58	334 672 971
CEGEDEL	2 204 060	50,80	111 966 248
Scté électr. de l'Our	100 765	200,00	20 153 000
SES Global	85 376 910	6,65	<u>567 756 452</u>
			1 034 548 671 euros
Situation au 30/09/2004			
Arcelor	31 632 606	14,86	470 060 525
CEGEDEL	2 204 060	60,00	132 243 600
Scté électr. de l'Our	100 765	180,00	18 137 700
SES Global	85 376 910	7,85	<u>670 208 744</u>
			1 290 650 569 euros
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2003/2004:			256 101 898 euros
Variation 2003/2004 en %:			+24,75%
Valeur de marché des participations au 30.09.2002			862 158 542 euros
Variation 2002/2004 en %:			+49,70%

L'évolution positive des bourses au cours des douze derniers mois a eu comme conséquence que le portefeuille des actions cotées à la bourse et détenues par l'Etat a continué de s'apprécier en 2004.

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 31/12/2003
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	93.327,00
			24.789.352	13.798,00
			24.789.352	161.759,00
			24.789.352	134.897,00
			24.789.352	855.188,00
			24.789.352	36.325.200,00
			24.789.352	32.649.368,00
			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 26/08/1965 et 28/08/1968	19.831.482	14.873.611	13.117.043,75
Fonds Vieille Ville	Loi du 29/07/1993 Art. 6	49.578.705	3.718.403	3.718.402,00
			7.436.806	7.436.805,74
			28.455.209	14.677.493,06
			9.918.403	9.898.449,75
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	926.468,05
Fonds Cité Syrdall	Loi du 10/12/1998 Art. 7	7.436.806	0	2.316.651,00
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

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis ou maximum autorisé	Montant en circulation au 31/12/2003
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	13.588.697,99
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁸	0	3.721.337,66
	Loi du 8 décembre 1977 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures			95.178.233,45
	Aides au logement			p.m.
Société de l'Aéroport S.A.	Loi du 26/07/2002 Art. 5	7.250.000 ⁹		10.065.907,13
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			7.301.860,99
Total en euros		297.769.913	462.083.111	336.657.430,00

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2004.

Il ressort du tableau que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat aux sociétés emprunteuses telles que reprises au tableau s'est élevé à quelque 336,7 millions d'euros au 31 décembre 2003. Ce montant est en progression de 92,2 millions d'euros par rapport à 2002. A noter que les garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses sont en principe limitées à un montant maximal par la loi. En vertu de l'article 42 du présent projet de loi, ce montant maximal passe de 297,7 à 673,8 millions d'euros.

⁸ Montant maximal accordé par le ministre

⁹ 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 Accises) ainsi que de recettes non fiscales (recettes d'exploitation, recettes des placements des avoirs de l'Etat, recettes des produits de participations et recettes domaniales).

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

3.2 Évolution des recettes budgétaires

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2005 table sur 6.902,5 millions d'euros, soit une progression de 509,9 millions d'euros ou de +7,98% par rapport au budget voté 2004.

3.2.1 Recettes courantes

Les recettes budgétaires seront constituées à raison de 98,93% de recettes courantes (6.828,7 millions d'euros) et représentent une variation de +585,9 millions d'euros par rapport à 2004. Cette progression de +9,39% des recettes courantes proviendra intégralement de l'accroissement des recettes fiscales estimé à 602,1 millions d'euros (+ 10,11%) alors que les recettes non fiscales seront en retrait en 2005 de 16,1 millions d'euros (-5,58%).

Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2002		Compte général 2003		Budget voté 2004		Projet de budget 2005		Variation projet de budget 2005 / budget voté 2004		Variation projet de budget 2005 / compte général 2003	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	3 079 713 094	47,35	3 180 286 741	48,89	2 913 410 000	48,06	3 205 720 000	46,94	292 310 000	10,03	25 433 259	0,80
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1 747 484 340	26,87	1 832 213 382	28,17	1 959 421 300	32,32	2 213 679 558	32,42	254 258 258	12,98	381 466 176	20,82
Droits de douane et d'accise (section 64.5)	1 002 801 271	15,42	1 221 194 294	18,77	1 081 496 000	17,84	1 136 988 000	16,65	55 492 000	5,13	-84 206 294	-6,90
dont	820 416 650	81,81	1 017 018 820	83,28	854 883 000	79,05	903 110 000	79,43	48 227 000	5,64	-113 908 820	-11,20
Part UEBL **												
Total des recettes fiscales (1) *	5 829 998 705	89,63	6 233 694 417	95,63	5 954 327 300	98,23	6 556 387 558	96,01	602 060 258	10,11	322 693 141	5,18
Total des recettes non fiscales (2) *	319 415 210	5,19	270 972 293	4,17	107 594 815	1,77	272 290 472	3,99	164 695 657	153,07	1 318 179	0,49
Total des recettes courantes (1) + (2)	6 149 413 915	99,18	6 504 666 710	99,10	6 061 922 115	97,59	6 828 678 030	98,93	766 755 915	12,65	324 011 320	4,98
Total des recettes en capital (3) ***	51 007 072	0,82	58 877 708	0,90	149 846 588	2,41	73 788 700	1,07	-76 057 888	-50,76	14 910 993	25,33
dont												
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	0		0		30 000 000		1 000 000					
Vente de bâtiments	1 255 180		1 090 593		67 000 000		7 000 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	6 200 420 987	100,00	6 563 544 418	100,00	6 211 768 703	100,00	6 902 466 730	100,00	690 698 027	11,12	338 922 313	5,16

* 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

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 42*), les prévisions de recettes courantes tiennent compte « des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. Sauf changement fondamental des tendances actuellement prévisibles, ces estimations doivent donc être considérées comme réalistes. ».

3.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2005 comporte des recettes courantes pour 6.828,7 millions d'euros, soit une augmentation de +9,39% par rapport au budget voté 2004 et de +4,98% par rapport au compte général de 2003.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2005, sur un total de 6.556,4 millions d'euros, 3.205,7 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs et 3.350,7 millions d'euros des impôts indirects (y compris les recettes des droits de douane et d'accise), ce qui représente une progression respectivement de +10,03 % et de +10,19% par rapport au budget voté 2004.

- **Impôts directs**

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 2.996,5 millions d'euros (93,47%) par l'impôt général sur le revenu. Le produit présumé de cet impôt pour 2005 peut se répartir de la façon suivante :

Tableau 18: Evolution des impôts directs

Impôts directs	Projet de budget 2005 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2004 (en millions)	Var. 2005 / 2004	
				En millions	En %
Impôt fixé par voie d'assiette	350,0	10,92	240,0	110,0	+45,83
Impôt sur le revenu des collectivités	1.125,0	35,09	1.100,0	25,0	+2,27
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.400,0	43,67	1.245,0	155,0	+12,45
Impôt sur les revenus de capitaux	120,0	3,74	125,0	-5,0	-4,00
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,5	0,05	2,05	-0,55	-26,83
Impôt général sur le revenu	2.996,5	93,47	2.712,0	284,5	+10,49
Autres impôts directs	209,2	6,53	201,3	7,9	+3,89
Total	3.205,7	100,00	2.913,4	292,3	+10,03

Ainsi qu'il ressort du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu indique, par rapport aux chiffres de 2004, une progression de +10,49% (284,5 millions d'euros). Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires constituent en volume les catégories d'impôts directs les plus importantes. Le rendement de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+12,45% ou 155 millions d'euros) devra cependant évoluer beaucoup plus fortement que celui de l'impôt sur le revenu des collectivités (+2,27% ou 25 millions d'euros).

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette, le projet de budget table sur une nette amélioration du rendement de cet impôt au vu de l'accroissement de 110 millions d'euros, soit +45,83%, prévu pour l'exercice 2005.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 120 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 4% de moins par rapport au budget voté 2004.

Parmi les autres impôts directs (209,2 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 100 millions d'euros en 2005. Ce montant est identique à celui prévu pour l'exercice en cours. L'impôt de solidarité est censé rapporter 91,8 millions d'euros.

- **Impôts indirects**

D'après les prévisions de recettes provenant des impôts indirects, se basant sur les recettes effectives de 2003 et sur les chiffres disponibles pour la première moitié de l'exercice en cours, le produit net de la TVA est estimé à 1.588,9 millions d'euros, ce qui correspond à 47,42% des impôts indirects et constitue une progression de +15,94% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2004. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devra s'établir à 903,1 millions d'euros, ce qui représente 26,95% des impôts indirects.

En 2005, l'accroissement global de +10,19% (309,8 millions d'euros) au titre des impôts indirects peut être expliqué à raison de 86,1% par la progression de ces deux catégories d'impôts indirects.

A cet égard, il importe de signaler que les prévisions de recettes relatives à la TVA et à la part luxembourgeoise dans les recettes communes de l'UEBL tiennent compte, à des degrés divers, du relèvement de 12 à 15% du taux de la TVA sur l'essence et les tabacs manufacturés ainsi que du relèvement de la contribution sociale sur le diesel de 12,5 euros / 1000 litres à partir du 1^{er} janvier 2005. Ensemble, ces mesures devront générer une plus-value fiscale de quelque 62,5 millions d'euros.

Tableau 19: Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Projet de budget 2005 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2004 (en millions)	Var. 2005 / 2004	
				En millions	En %
Recettes nettes de TVA	1.588,9	47,42	1.370,4	218,5	+15,94
Recettes communes de l'UEBL	903,1	26,95	854,8	48,3	+5,65
Taxe d'abonnement	405,0	12,09	375,0	30,0	+8,00
Droits d'enregistrement	130,0	3,88	128,0	2,0	+1,56
Autres impôts indirects	323,7	9,66	312,7	11,0	+3,52
Total	3.350,7	100,00	3.040,9	309,8	+10,19

Concernant les recettes provenant de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement, les prévisions budgétaires pour 2005 tablent sur respectivement 405,0 (+8%) et 130,0 (+2%) millions d'euros.

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 323,7 millions d'euros pour l'année à venir.

Le tableau suivant fait ressortir pour les principales catégories d'impôts directs et indirects, d'une part, les recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos ainsi que les recettes inscrites au projet de budget 2005 et, d'autre part, l'importance relative dans leur catégorie d'impôt respectif au cours de ces exercices.

Tableau 20: Evolution des principales recettes provenant d'impôts directs et indirects

	Impôts directs				Impôts indirects			
	Impôt sur le revenu des collectivités		Impôt retenu sur les traitements et salaires		Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)		Part dans les recettes communes de l'UEBL	
	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %	en mio	en %
1990	374,9	28,16	596,1	44,77	392,8	42,32	255,8	27,57
1995	618,3	31,86	797,9	41,11	576,9	40,21	441,5	30,77
2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
2005(*)	1.125,0	35,09	1.400,0	43,67	1.588,9	46,52	903,1	26,95

(*) Projet de budget

De 1990 à 2003, les recettes communes de l'UEBL ont presque quadruplé passant ainsi de 255,8 à 1.017,0 millions d'euros. Quant aux recettes de la TVA, le produit net revenant à l'Etat a

plus que triplé en augmentant de 392,8 à 1.262,1 millions d'euros sur la même période. Ces catégories d'impôts indirects vont progresser davantage au vu des mesures proposées par le Gouvernement en matière de relèvement du taux de TVA et de droits d'accise sur les produits énergétiques et tabacs manufacturés.

Pour ce qui est des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, leur évolution est largement liée, depuis le début des années 1990, à l'essor des activités du secteur financier, en particulier du secteur bancaire.

S'il est vrai que la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau assez stable au cours des années 2000 à 2005, évoluant entre 95 et 96%, il importe de noter qu'au cours des années 1990 à 2003, l'importance relative des impôts directs dans les recettes fiscales a continuellement diminuée, passant ainsi de 58,95 à 51,02%. Pour l'exercice en cours et l'exercice à venir, leur quote-part devrait se situer légèrement en dessous de 49%.

	Impôts directs	Impôts indirects
Compte 1990	58,95%	41,05%
Compte 1995	57,49%	42,51%
Compte 2001	54,24%	45,76%
Compte 2002	52,82%	47,18%
Compte 2003	51,02%	48,92%
Budget voté 2004	48,93%	51,07%
Projet de budget 2005	48,89%	51,11%

L'évolution comparative de la quote-part des impôts directs et indirects permet de constater que la prépondérance des impôts directs dans les recettes fiscales, observée au cours des années 1990 et au début des années 2000, ne devrait plus se confirmer à partir de 2004.

Il est évident que la tendance à la baisse des impôts directs a été accélérée, d'une part, par la mise en oeuvre des réformes fiscales des années 1998, 2001 et 2002 ayant comporté une réduction importante de la charge fiscale aussi bien pour les ménages que pour les entreprises et, d'autre part, par le ralentissement de la conjoncture économique nationale et internationale en 2002 et 2003.

Encore faut-il tenir compte du fait que la part dans les recettes communes de l'UEBL et les recettes de la TVA ont largement contribué à la progression des impôts indirects au cours des dernières années, ceci grâce à une assiette constamment en hausse due à l'accroissement constaté des consommations et des investissements privés et publics, et à un cadre tarifaire invariable.

La tendance de repli de la quote-part des impôts directs au regard des chiffres inscrits au budget 2004 et au projet de budget 2005 doit cependant être nuancée au vu de l'accélération de la croissance économique annoncée pour l'année en cours et pour l'année prochaine, de la progression des résultats bruts des établissements financiers au premier semestre de l'année en cours ainsi que de l'évolution favorable de l'emploi salarié constatée au cours des six premiers mois de 2004. Il est à remarquer que les rentrées supplémentaires de la TVA en 2003 et 2004 dues à l'arrivée sur le marché luxembourgeois de fournisseurs de services électroniques ne constituent pas nécessairement une source stable de recettes étant donné que leur activité, d'ailleurs soumise à des pressions hautement concurrentielles, n'est pas réalisée au Luxembourg.

3.2.1.2 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales, évaluées à 272,3 millions d'euros, soit 3,99% des recettes courantes, proviennent principalement des intérêts de fonds en dépôt (75,0 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (49,1 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (26,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (27,3 millions d'euros).

Comparé au budget voté 2004, les recettes non fiscales seraient en diminution en 2005 de 16,1 millions d'euros (-5,58%).

3.2.2 Recettes en capital

Les recettes en capital sont fixées à 73,8 millions d'euros pour 2005 et sont principalement constituées de recettes provenant des droits de succession évaluées à 45 millions d'euros.

A remarquer qu'aucun emprunt ne devrait être émis dans l'intérêt du financement des dépenses en capital inscrites au budget proprement dit, c'est-à-dire en dehors de celles opérées par l'intermédiaire des fonds spéciaux.

Les prévisions de recettes représentent toutefois une diminution considérable de l'ordre de -51% par rapport au budget voté 2004 qui table sur 149,8 millions d'euros. En effet, le produit total des ventes de bâtiments et de participations pour l'exercice à venir n'est chiffré qu'à 8 millions d'euros alors qu'il a été arrêté à 97 millions d'euros pour l'exercice en cours.

Bien que le projet de budget 2005 ne prévoie aucune émission d'un nouvel emprunt pour financer les dépenses en capital prévues au projet de budget, il convient cependant de relever que, suivant l'article 43 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant global de 200 millions d'euros, portés

directement en recette au Fonds des routes (100 millions d'euros) et au Fonds du rail (100 millions d'euros) destinés au financement des travaux d'infrastructure y prévus.

3.3 Estimations effectuées par la Cour

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2005, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2004. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2004, huit recettes fiscales font l'objet d'une analyse approfondie, à savoir :

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

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes au sujet des huit catégories d'impôt visées reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2003 appliquée aux encaissements connus au 30 septembre 2004.

Concernant les estimations des sept catégories de recettes fiscales (y non compris l'impôt retenu sur les revenus de capitaux) analysées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2004, la moins-value de 374 millions d'euros évaluée à l'époque par rapport aux prévisions budgétaires initiales avait incité la Cour à appeler à la prudence.

Les chiffres définitifs de l'exercice 2003 pour les recettes des sept catégories d'impôt visées ne dégagent cependant qu'une moins-value de 52 millions d'euros.

Ces écarts s'expliquent par les considérations suivantes :

- Les prévisions de la Cour faites en 2003 avaient sous-estimé de plus de 124 millions d'euros le produit effectif de l'impôt sur le revenu des collectivités. Celui-ci devait néanmoins produire une moins-value de quelque 89 millions d'euros par rapport au budget voté de 2003, malgré les encaissements du dernier trimestre de 523,7 millions d'euros, soit 40% des recettes effectives, largement supérieurs à ceux des années précédentes. La Cour avait en 2003 anticipé une baisse du produit de l'IRC devenue incontestable aujourd'hui au vu des prévisions pour 2004 et celles du projet de budget 2005.

- Une remarque similaire s'impose pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée. En effet, les recettes effectives ont dépassé les estimations de la Cour de quelque 142 millions d'euros grâce à un dernier trimestre 2003 exceptionnel générant 30% (478,5 millions d'euros) du produit total, alors que pour les années 2001 et 2002, la part du dernier trimestre ne représentait guère plus que 22-24%. Cette évolution est difficile à attribuer aux seules réalités conjoncturelles.

L'approche de la Cour a alors permis de dégager certaines particularités comptables indépendantes de l'évolution de la conjoncture économique, telles que le recours important aux soldes d'impôts d'exercices antérieures au niveau des impôts fixés par voie d'assiette et les soldes nets à rembourser au niveau de la TVA.

A noter que dans le cadre du présent avis, la Cour ne s'attend plus pour 2004 à une évolution de l'IRC comparable aux deux années précédentes et reprend ainsi pour l'estimation du dernier trimestre 2004 le profil plus normal de l'année 2001.

La Cour entend de plus élargir son champ d'analyse en incorporant l'impôt retenu sur les revenus des capitaux ayant joué un rôle non négligeable dans les résultats de 2003.

Relevons d'emblée que, pour les huit catégories de recettes fiscales analysées, les estimations de recettes pour l'année en cours révèlent par rapport au budget voté 2004 une plus-value de 144 millions d'euros.

Le tableau 21 présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2004. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2004 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2005.

Tableau 21: Estimations de la Cour pour 2004 et hypothèses de croissance pour 2005

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2004	Recettes effectives au 30 septembre 2004	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 décembre 2004	Ecart estimations / budget voté 2004	Ecart estimé	Projet de budget 2005	Hypothèses 2005
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en %
Collectivités	1.100	748	68,0	1.084	-16	-1,5	1.125	3,8
Assiette	240	217	90,2	299	59	24,7	350	17,0
Traitements	1.245	986	79,2	1.315	70	5,7	1.400	6,4
Capitaux	125	121	97,0	140	15	12,0	120	-14,3
Fortune	100	97	96,8	116	16	15,6	100	-13,5
TVA	1.729	1.270	73,4	1.702	-27	-1,6	1.997	17,3
Enregistrement	128	92	72,0	126	-2	-1,7	130	3,3
Abonnement	375	305	81,4	404	29	7,8	405	0,2
Total	5.042			5.186	144			

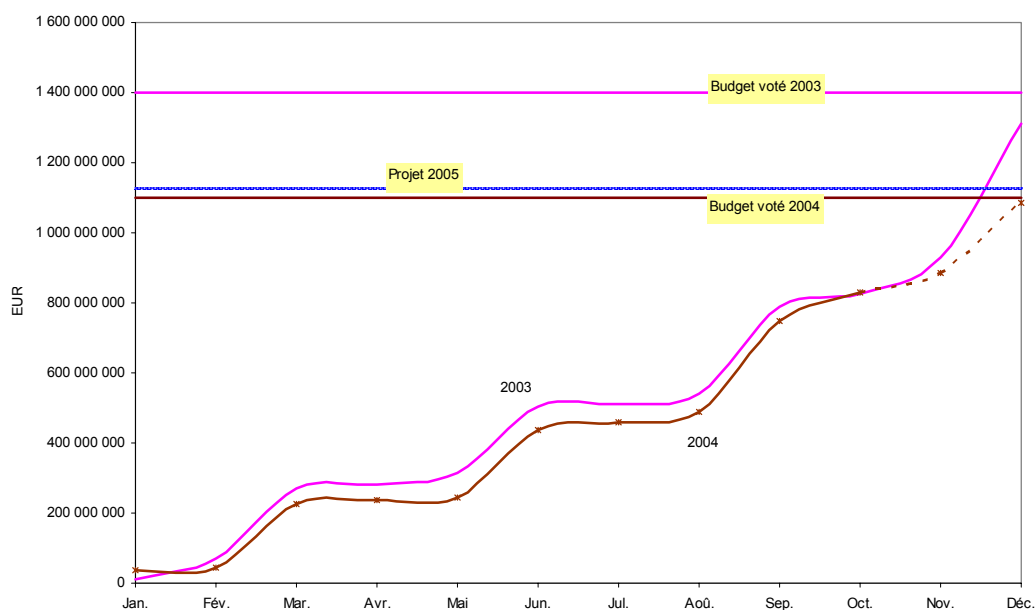
Dans ce qui suit, la Cour entend commenter, recette par recette, l'écart constaté et en tirer les conclusions pour le projet de budget 2005.

3.4 Impôt sur le revenu des collectivités

Le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) pour 2005 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 rappeler qu'à partir de l'année d'imposition 2002, les revenus imposables et les cotes d'impôt à établir subissent l'effet de la réforme fiscale de 2002 dont le déchet fiscal avait été évalué à 137,6 millions d'euros. Pour l'exercice 2003, il a été estimé entre 50 et 75 millions d'euros, et pour l'exercice 2004, le déchet probable a été chiffré à 100 millions d'euros.

Graphique 6: Impôt sur le revenu des collectivités



Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2003 (1.311,1 millions d'euros) n'a pas pu atteindre le niveau de 1.400 millions d'euros inscrit au budget voté malgré des soldes d'impôts de quelque 585 millions d'euros découlant des impositions d'années antérieures. Ainsi, 44,6% des recettes totales de cet impôt reposent sur les réserves « accumulées » sous forme de soldes d'impôts au titre des années d'imposition caractérisées par une conjoncture économique très favorable.

Selon l'Administration des Contributions directes, la contribution du secteur financier au produit total de l'IRC a atteint quelque 76%, soit 996 millions d'euros en 2003. La part prépondérante provient des banques et assurances dont l'apport s'est élevé à 646 millions d'euros.

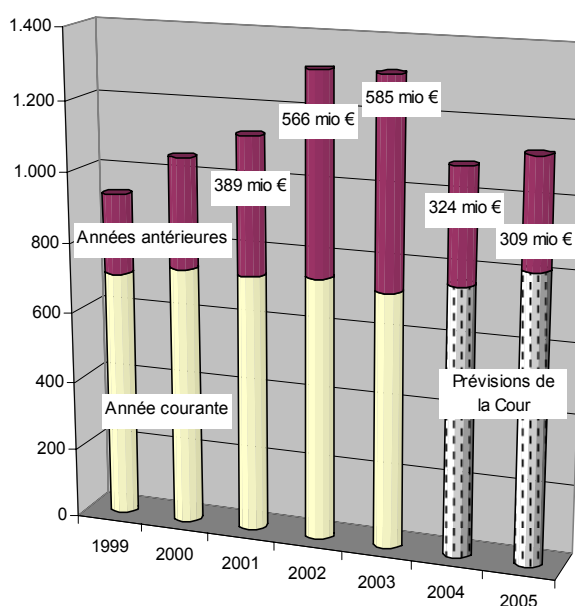
Tableau 22 : Répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Soldes d'impôts	226,6	313,5	389,6	565,7	585,4	323,7	309,0
Avances	706,7	737,2	734,5	746,8	725,8	760,3	816,0
Totaux	933,3	1.050,7	1.124,0	1.312,5	1.311,1	1.084,0	1.125,0
Variation avances		4,3%	-0,4%	1,7%	-2,8%	4,8%	7,3%

(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Tel qu'il ressort du tableau ci-avant, le niveau global des avances a été relativement stable jusqu'en 2003 et ne correspondait pas à l'impôt dû en raison des bénéfices imposables exceptionnellement élevés et réalisés entre 1998 et 2001. Tel a été notamment le cas des collectivités relevant du secteur bancaire. Aussi les recettes enregistrées au titre de l'IRC au cours des années 2001 à 2003 procédaient-elles des impositions en suspens des années d'imposition antérieures à 2002 qui, du fait des avances trimestrielles non valablement adaptées, avaient dégagé des soldes d'impôts substantiels dans le chef d'un certain nombre de collectivités.

Graphique 7: Recours aux soldes d'impôts



D'après les estimations de la Cour, l'IRC en 2004 devrait atteindre 1.084 millions d'euros dont 29,8%, soit 324 millions d'euros, attribuables aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. Il résulte du ralentissement de la conjoncture économique des années 2001 à 2003 que les avances trimestrielles ont suivi de plus près la réalité économique que cela n'a été le cas au cours des années antérieures et que l'évolution progressive précédemment constatée des soldes d'impôts a été freinée.

Il en sera probablement de même pour 2005. Partant, l'exercice à venir sera caractérisé vraisemblablement par une situation à croissance plutôt modérée du produit fiscal. Aussi les prévisions de recettes en matière de l'IRC tablent-elles sur un montant de 1.125 millions d'euros. Et encore, ces prévisions s'avèrent être très favorables.

En effet, le projet de budget 2005 repose sur une estimation optimiste des recettes à percevoir au titre des avances trimestrielles (816 millions d'euros, +7,3%) et sur un niveau des soldes d'impôts probable de quelque 309 millions d'euros.

Considérant l'évolution de la conjoncture économique à la base des années d'imposition précédentes, le niveau exceptionnel des soldes d'impôts des exercices budgétaires 2001 à 2004, l'hypothèse de croissance admise des avances trimestrielles pour la prévision fiscale de l'IRC ainsi que l'abaissement de la ponction fiscale tarifaire à partir de l'année d'imposition 2002, les recettes escomptées paraissent surestimées.

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

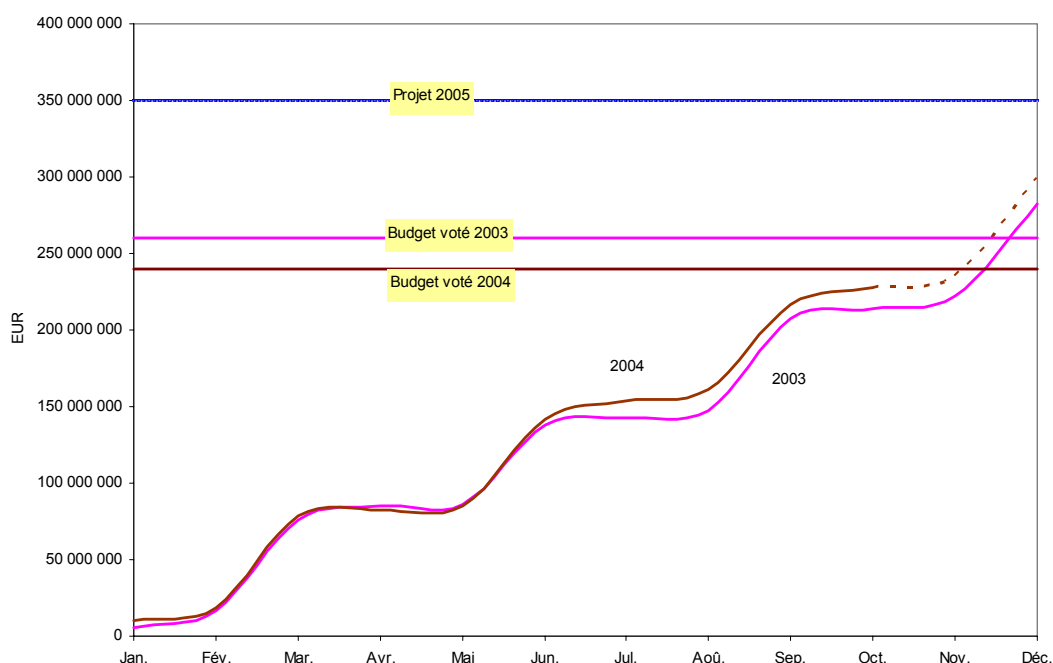
L'évolution du produit de cet impôt dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales. Les revenus provenant d'occupations salariées, les revenus de pensions ou de rentes ainsi que les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

Il est évident que le produit encaissé au titre de cet impôt a été influencé par les réformes tarifaires de 2001 et 2002. Par rapport à la situation existant en 2000, le déchet fiscal entraîné par les adaptations tarifaires est estimé à 670 millions d'euros (effet au niveau de la retenue sur traitements et salaires compris) pour l'année d'imposition 2002. L'évolution remarquable des recettes de ce type d'impôt montre qu'elles ont plus que résisté aux mesures introduites par les réformes mentionnées.

A souligner que, pour les exercices 2002 et 2003, cet impôt a enregistré une plus-value respectivement de 24 et de 22 millions d'euros par rapport aux prévisions inscrites aux budgets afférents.

En 2004, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette présente un profil comparable à 2003. Tenant compte que fin septembre 2004 plus de 90% des recettes prévues pour 2004 (240 millions d'euros) ont été encaissées, la Cour a estimé à environ 300 millions d'euros le produit total au titre de cet impôt, soit à un niveau sensiblement supérieur aux attentes budgétaires.

Graphique 8: Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Concernant le projet de budget 2005, les recettes prévues sont fixées à 350 millions d'euros, soit une croissance respectivement de +17% par rapport aux estimations de la Cour ou de +45% par rapport au niveau voté pour 2004. Bien que l'évolution du produit de cet impôt soit déterminée par des facteurs d'ordre conjoncturel et d'ordre structurel, le niveau de la recette prévue pour 2005 paraît surestimé.

3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

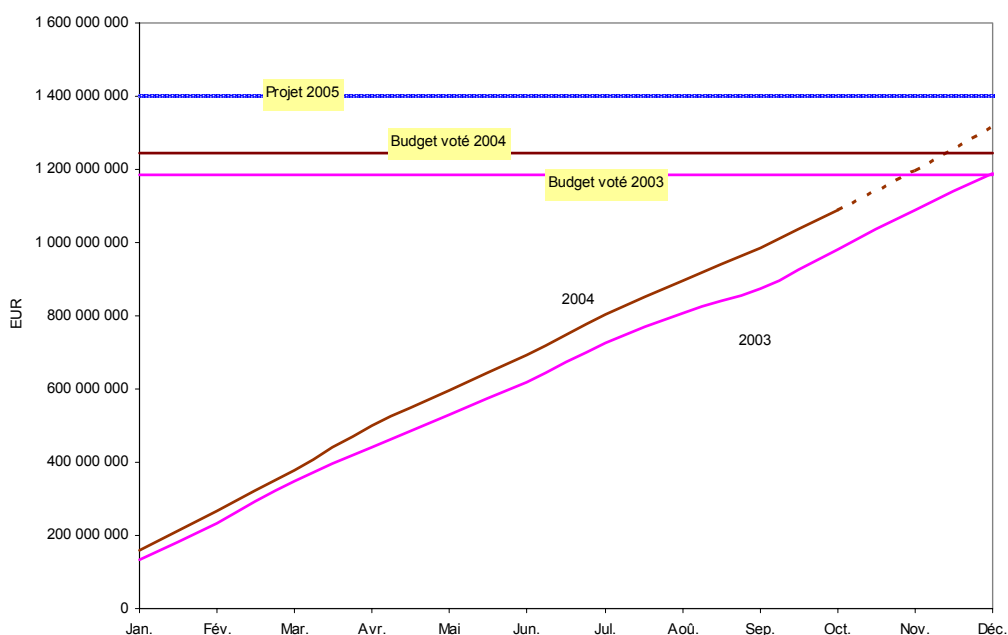
L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires et de la masse des pensions et rentes.

Les effets des réformes tarifaires de 2001 et 2002 sont évidemment visibles au regard de l'évolution des recettes de ce type d'impôt. Rappelons que le déchet fiscal sur ces deux exercices budgétaires a été estimé à 550 millions d'euros par rapport à l'exercice budgétaire 2000.

Ainsi, après la diminution des recettes effectives de 73 millions d'euros en 2002, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires progresse de nouveau de 63 millions d'euros en 2003 pour se situer à un niveau de 1.190 millions d'euros, dépassant de quelque 5 millions d'euros les prévisions budgétaires de cet exercice. Ce résultat positif s'explique par les chiffres provenant du marché de l'emploi (+2%) et de l'évolution de la masse salariale (+5,6%) de 2003.

Considérant l'amélioration de la croissance économique et de l'emploi salarié - surtout dans le secteur bancaire depuis le premier semestre 2004 - ainsi que de l'évolution quasiment linéaire des versements des retenues à la source, la Cour estime à 1.315 millions d'euros le produit relatif à l'exercice 2004, dépassant ainsi de quelque 70 millions d'euros (soit +5,7%) le produit escompté au budget voté de 2004.

Graphique 9: Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



En ce qui concerne la prévision de 1.400 millions d'euros inscrite au projet de budget 2005, le produit RTS devrait progresser de +6,4% par rapport aux estimations de la Cour pour 2004, ce qui paraît prudent compte tenu des derniers chiffres relatifs à l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice 2005. Encore ne faut-il pas sous-estimer l'impact que pourrait avoir une accélération beaucoup moins forte de la croissance économique annoncée pour 2005.

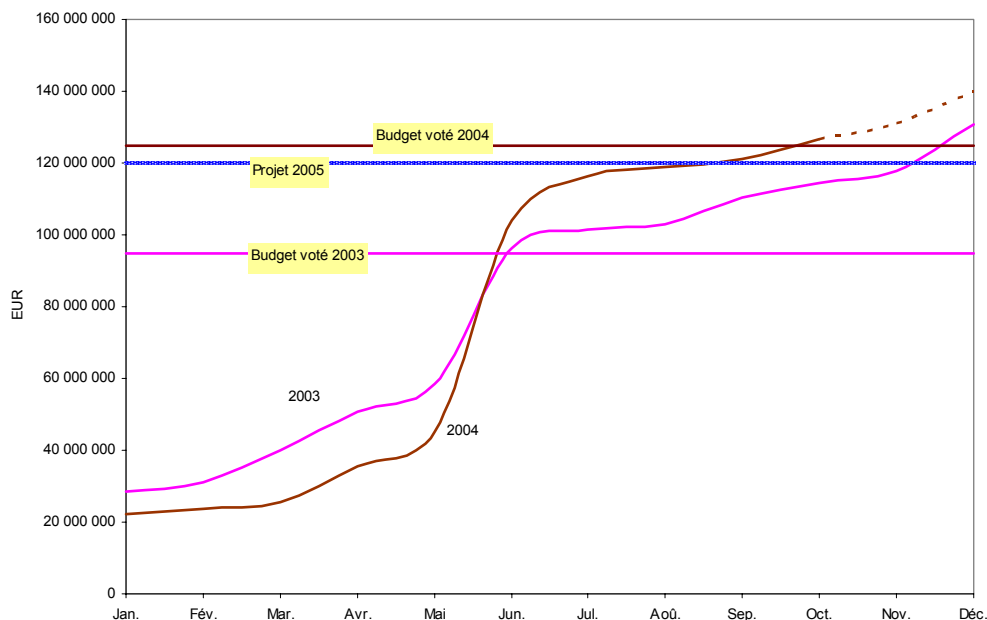
3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend des fluctuations conjoncturelles au cours de l'année précédant la perception mais dans une bien moindre mesure que le produit de l'IRC. Il est à noter que la retenue d'impôt est réalisée ces dernières années à plus de 62% en moyenne par les sociétés de participation financière, les banques et les assurances.

Constamment en hausse depuis 2001, le produit effectif de cet impôt atteint 131 millions d'euros en 2003, ce qui représente une recette additionnelle de 36 millions d'euros par rapport aux prévisions de 95 millions d'euros pour cet exercice.

En analysant de plus près l'évolution des recettes en 2002 et 2003, il appert cependant que l'augmentation enregistrée n'est due qu'à quelques sociétés de participation financière ayant distribué des dividendes très élevés vers des pays en-dehors de l'UE sur lesquels il a été appliqué un taux de retenue libératoire de 25%.

Au regard du produit comptabilisé au 30 septembre 2004 (97%), les recettes à encaisser au titre de cet impôt pourront, suivant les estimations de la Cour, atteindre 140 millions d'euros en fin d'exercice, soit un niveau sensiblement supérieur aux attentes du budget voté 2004 tablant sur 125 millions d'euros.

Graphique 10: Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le projet de budget 2005 ne prévoit que 120 millions d'euros. Etant donné que le produit de cet impôt dépend largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, la Cour reconnaît que le Gouvernement fait preuve d'une approche raisonnable dans l'estimation des recettes à encaisser pour 2005.

3.8 Impôt sur la fortune

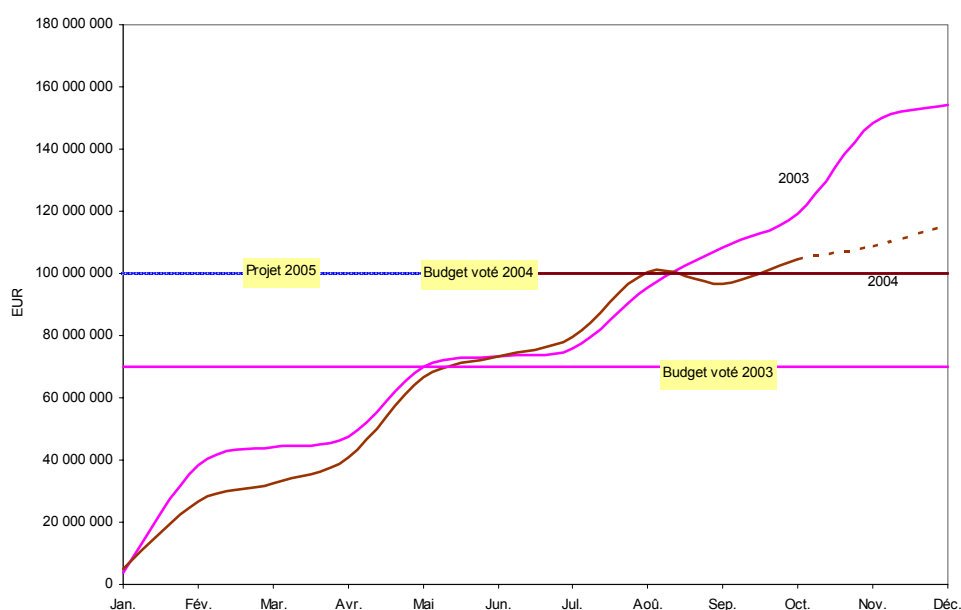
L'impôt sur la fortune concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant que pour une proportion assez faible. Rappelons qu'en moyenne, près de 57% des recettes perçues entre 2000 et 2003 proviennent du secteur financier.

En 2003, cet impôt a produit une recette totale de 154 millions d'euros, soit une plus-value considérable de 84 millions d'euros (124 millions d'euros en 2002) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune a encore révélé des soldes de créances importants, ce qui a globalement permis de maintenir une certaine stabilité du niveau total de ces recettes. Pour 2003, le montant des soldes de créance se situe à 69 millions d'euros et représente 44,8% des recettes totales perçues.

Les avances trimestrielles n'ont que légèrement augmenté (+1,5%) et atteignent quelque 85 millions d'euros.

Graphique 11: Impôt sur la fortune



Pour ce qui est de l'exercice en cours, le produit encaissé au 30 septembre 2004 s'élève à 96,8 millions d'euros et avoisine déjà les prévisions avancées au budget 2004, à savoir 100 millions d'euros. Sans être en mesure de pouvoir déterminer avec exactitude pour l'année 2004 la répartition des encaissements entre soldes d'impôt et avances trimestrielles, la Cour estime à quelque 115 millions d'euros les recettes réalisables au titre de cet impôt. Les informations dont elle dispose laissent entrevoir, en termes d'encaissement de recettes, un dernier trimestre atypique et peu comparable avec ceux des années précédentes, étant donné que tous les grands dossiers ont déjà été clôturés pour cet impôt.

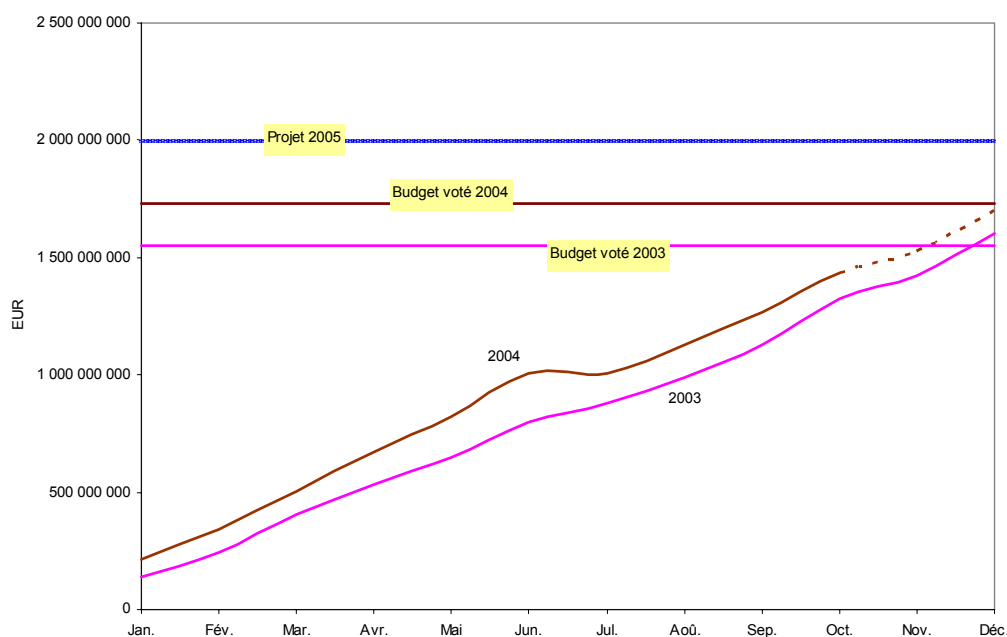
Le projet de budget 2005 s'annonce donc apparemment dans une optique de prudence en affichant une prévision de 100 millions d'euros. La Cour tient pourtant à attirer l'attention sur un trait particulier touchant l'évolution des rentrées de cet impôt. En effet, à partir de l'année d'imposition 2002, une mesure spéciale permet aux collectivités la possibilité d'une restitution de l'impôt sur la fortune si elles renoncent à distribuer une partie de leurs bénéfices et procèdent au réinvestissement de cette partie à l'intérieur du pays. La stabilité apparente du niveau des rentrées de l'impôt sur la fortune, constatée pendant les trois exercices passés, s'expliquerait en partie par la faible part des bénéfices réinvestis et justifiant une restitution de cet impôt. A moyen terme, avec le retour des bénéfices et la

propension renouvelée des entreprises à investir, l'impôt sur la fortune pourrait bien être amputé d'une partie non négligeable des avances perçues.

3.9 Taxe sur la valeur ajoutée

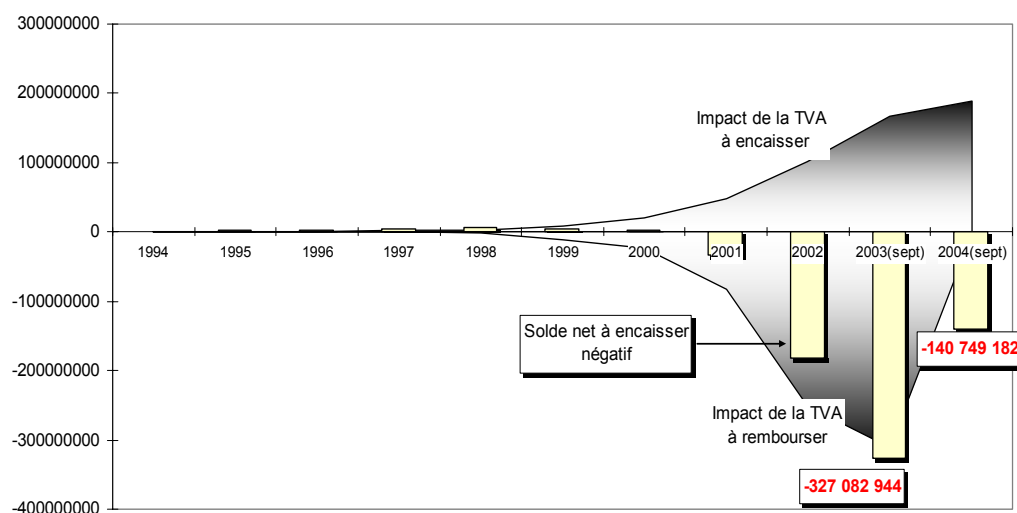
Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En 2003, le produit des recettes brutes de la TVA a dépassé toutes les attentes, atteignant 1.606 millions d'euros, soit 56 millions d'euros de plus que le budget voté de 2003 et même 143 millions d'euros au-dessus de l'estimation de la Cour faite il y a un an.

Graphique 12: Taxe sur la valeur ajoutée



La Cour avait déjà, dans ses avis relatifs aux projets de budget de 2003 et de 2004, abordé la question du comportement apparemment anticyclique du produit de cet impôt en mettant en évidence « un phénomène particulier touchant la TVA ». Pour l'exercice en cours, il y a lieu de noter que le problème des soldes à rembourser n'a pas fondamentalement changé. Tout au plus peut-on constater une amélioration du solde net à encaisser passant de -327 millions d'euros à -140 millions d'euros au 30 septembre 2004.

Graphique 13: Soldes cumulés à rembourser sur entreprises "en activité" et particuliers



En analysant de plus près la situation actuelle, il apparaît cependant que l'évolution favorable du solde net à encaisser sur entreprises "en activité" et particuliers soit principalement due à une large augmentation des soldes à encaisser (+53%), compensant une nouvelle augmentation des soldes à rembourser qui passent de -679 à -682 millions d'euros fin septembre 2004. A relever toutefois qu'un remboursement exceptionnel de 243,7 millions d'euros a été effectué au cours du mois de juillet 2004.

Tableau 23: Evolution des soldes de TVA à encaisser et à rembourser

	2000	2001	2002	30.09.2003	30.09.2004
TVA à encaisser	20 926 786	47 577 435	100 839 716	166 298 313	188 964 020
TVA à encaisser (cumul)	37 626 657	85 204 092	186 043 807	352 342 121	541 306 141
TVA à rembourser	-23 052 274	-82 027 517	-250 963 727	-310 680 565	-2 630 259
TVA à rembourser (cumul)	-35 753 256	-117 780 773	-368 744 500	-679 425 064	-682 055 324
Solde à encaisser	1 873 401	-32 576 681	-182 700 692	-327 082 944	-140 749 182

Etant donné que les causes inhérentes au phénomène constaté n'ont pas encore été clarifiées par l'administration concernée, la Cour n'a pas pu obtenir une explication quant à l'évolution de ces soldes. Tout au plus, suivant les informations dont dispose la Cour, l'administration compétente multiplie son effort afin de résorber les déclarations non traitées.

D'après les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera à 1.702 millions d'euros pour 2004 et restera légèrement en dessous des 1.729 millions d'euros inscrits au budget voté de l'année en cours.

Le projet de budget 2005 prévoit des recettes brutes de 1.997 millions d'euros représentant une progression de +17,3% (295 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2004. Compte tenu de l'évolution prévisible des principaux indicateurs conjoncturels orientés à la hausse actuellement, la Cour reste d'avis que le niveau retenu des recettes de la TVA peut paraître optimiste en considérant le solde net à encaisser toujours négatif. Ce dernier représente en effet une dette susceptible de devoir être remboursée à un moment donné.

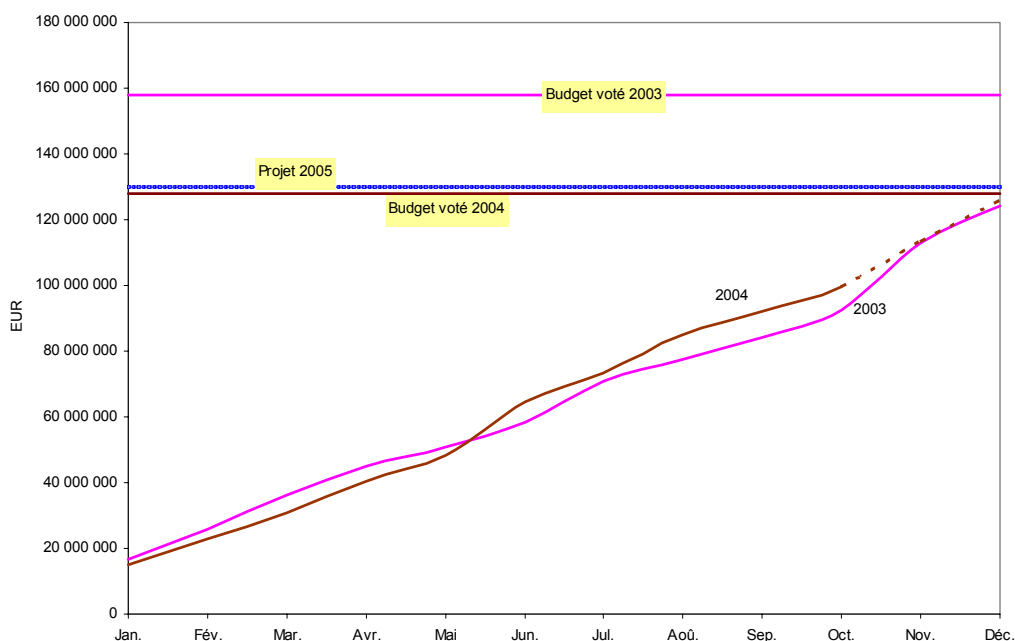
3.10 Droits d'enregistrement

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

En 2003, le produit effectif des droits d'enregistrement est resté loin derrière les attentes du budget voté, n'atteignant que 124 des 158 millions d'euros escomptés.

Pour l'exercice 2004, le montant estimé de la Cour (126 millions d'euros) correspond à peu près au résultat attendu pour cet exercice (128 millions d'euros).

Graphique 14: Droits d'enregistrement



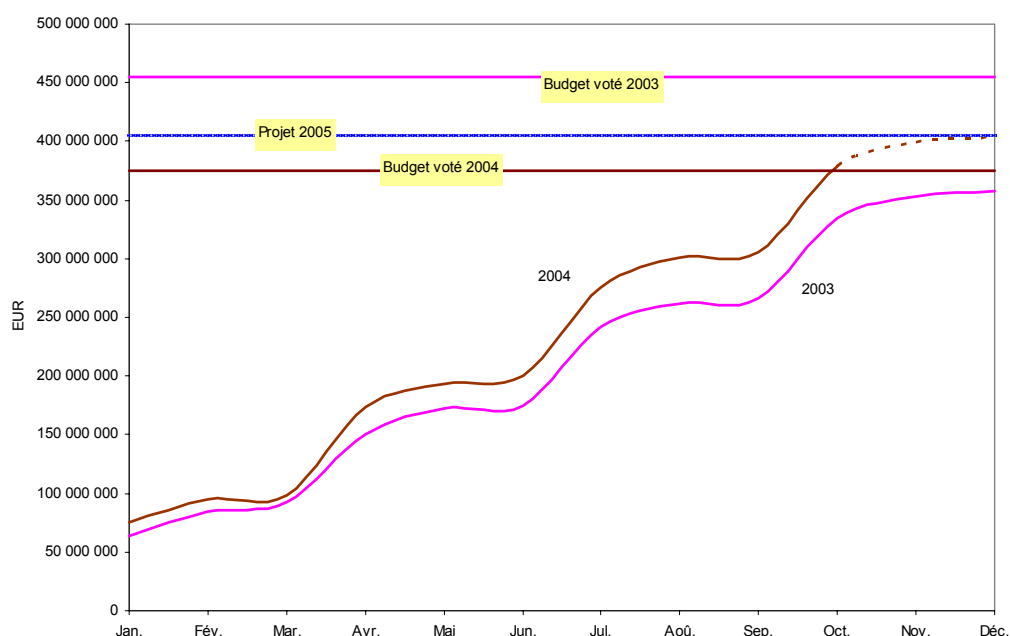
Le projet de budget 2005 prévoit un montant de 130 millions d'euros. Cette croissance de 3,3% par rapport à l'estimation de la Cour pour l'exercice 2004 peut être considérée comme raisonnable au vu des perspectives économiques actuelles et futures.

3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

En 2002 et 2003, le produit de l'impôt perçu à titre de taxe d'abonnement sur les titres de sociétés a souffert des effets combinés de la réduction du taux normal de 0,06 à 0,05% et de la faiblesse des marchés boursiers et financiers. Le produit effectivement encaissé est ainsi passé de 404 millions d'euros en 2002 à 358 millions d'euros en 2003, soit un recul de 11,4% ou une moins-value de 97 millions d'euros par rapport aux attentes du budget voté 2003. Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2004, la Cour avait appelé à la prudence lors de l'évaluation des recettes prévisionnelles pour 2003 prenant en considération les prévisions de croissance économique annoncées à l'époque.

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2004 au titre de cet impôt, basés notamment sur la reprise des marchés boursiers au cours du premier semestre, la Cour a estimé à 404 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 29 millions d'euros (7,8%) par rapport au produit escompté pour 2004.

Graphique 15: Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés



Par rapport à cette estimation, les recettes prévues au projet de budget 2005 ne devraient croître que de 0,2% pour atteindre le montant de 405 millions d'euros. Compte tenu des perspectives

économiques et notamment de la reprise probable des activités boursières, cette prévision peut être considérée comme très prudente.

3.12 Conclusion

A l'image des avis précédents, il convient de rappeler que seules 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 2003, tel a été le cas pour la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise qui, avec 1.016 millions d'euros, a dépassé le budget voté de 195 millions d'euros.

En 2003, les sept recettes analysées ont enregistré une moins-value de 52 millions d'euros laissant apparaître l'exercice 2003 dans une lumière moins pessimiste que ne l'avaient prévu les calculs effectués par la Cour, estimant à 374 millions d'euros la moins-value imputable au titre de ces impôts. Les facteurs qui peuvent expliquer cette évolution plus favorable sont les suivants :

- Selon la dernière estimation des comptes nationaux du Statec, la croissance économique a atteint 2,9% en 2003. La reprise économique se faisait également ressentir au niveau des recettes fiscales de l'exercice 2003.
- Le recours aux soldes de l'IRC a atteint en 2003 un niveau élevé de 585 millions d'euros permettant une fois de plus au produit de cet impôt de rester plus ou moins stable. Cependant, du fait des bénéfices d'exploitation en régression réalisés entre 2001 et 2003 par le secteur financier, principal pourvoyeur de recettes fiscales, les assiettes de l'impôt pour l'exercice en cours et l'exercice 2005 s'en trouvent nécessairement amoindries.
- Le produit de la TVA a pu profiter en 2003 de l'effet conjoint de recettes additionnelles et de l'accumulation de soldes à rembourser, produisant ensemble une plus-value de 142 millions d'euros.

L'année 2004 s'annonce dans une perspective différente de celle de l'année 2003. En effet, le Statec prévoit une croissance du PIB de 4,2%. Compte tenu des indicateurs économiques à la hausse, les estimations de la Cour se chiffrent pour les recettes analysées sur une plus-value de l'ordre de 145 millions d'euros.

L'exercice 2005 pourrait donc bien profiter des effets de cette relance confirmée, la note de conjoncture 2-2004 tablant sur « un maintien du rythme d'expansion de l'activité, en 2005,

à plus de 4% ». La Cour tient cependant à attirer l'attention sur les particularités comptables des impôts analysés, laissant place à des incertitudes quant au niveau réel des recettes à encaisser.

4. Commentaire du budget des dépenses

4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution

Le tableau 24 reprend les grandes lignes du projet de budget des dépenses 2005.

Tableau 24: Evolution du total des dépenses budgétaires

Dépenses	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation	
				2004/2005	
				Montant	%
Dépenses courantes	5.616.432.132	5.809.762.601	6.285.355.675	475.593.074	8,19%
Dépenses en capital	867.778.791	671.142.299	706.123.637	34.981.338	5,21%
Dépenses totales	6.484.210.923	6.480.904.900	6.991.479.312	510.574.412	7,88%

Les dépenses totales du projet de budget pour 2005 sont en augmentation de 7,88% par rapport au budget définitif 2004. Hors inflation estimée à 2,20% en 2005, il reste, suivant les indications du projet de budget pour 2005, une hausse de 5,56% des dépenses totales d'après le présent projet de budget.

En valeur, il s'agit d'une augmentation de quelque 510 millions d'euros par rapport au budget définitif 2004 et de 507 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2003.

L'augmentation des dépenses totales en 2005 dépasse la croissance du PIB qui devrait se situer, d'après les hypothèses macroéconomiques retenues dans le cadre du présent projet de budget, à 3,8% en volume.

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

Tableau 25: 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	13.928	28,73%
1997	4.384	15.491	28,30%
1998	4.676	17.008	27,49%
1999	4.855	18.739	25,91%
2000	5.683	21.279	26,71%
2001	5.707	22.020	25,92%
2002	6.141	22.806	26,93%
2003	6.484	23.956	27,07%
2004	6.481	25.510	25,41%
2005	6.991	27.080	25,82%

Les montants sont indiqués en millions d'euros.

1990-2003 : compte général

2004 : budget voté

2005 : projet de budget

PIB aux prix du marché version SEC 95

Pour l'exercice 2005, le rapport entre le PIB et les dépenses publiques se situe à 25,82%. Il s'agit donc d'une légère augmentation du poids de l'Etat dans l'économie par rapport à 2004, même si ce poids devrait être inférieur à celui des années précédentes.

D'après les prévisions budgétaires pour 2005, les dépenses totales dépasseront les recettes totales de quelque 89 millions d'euros, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de 1,28 %.

4.2 Les dépenses courantes

La hausse des dépenses prévue pour 2005 par rapport au budget définitif de 2004 est particulièrement sensible au niveau des dépenses courantes qui devraient progresser de 8,19% contre 5,21% pour les dépenses en capital. En considérant une inflation estimée à 2,2% pour 2005, la hausse réelle des dépenses courantes se situerait ainsi à 5,86% par rapport à 2004.

Les chiffres pour 2005 sont en augmentation, inflation comprise, de 11,91% par rapport au compte provisoire 2003.

Tableau 26: Regroupement comptable des dépenses courantes 2005

Code	Classes de comptes	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation			
					2003/2005		2004/2005	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	35.199.100	37.399.147	36.761.354	1.562.254	4,44%	-637.793	-1,71%
11	Salaires et charges sociales	1.168.783.168	1.281.974.465	1.319.469.235	150.686.067	12,89%	37.494.770	2,92%
12	Achat de biens non durables et de services	316.739.790	339.970.795	400.139.742	83.399.952	26,33%	60.168.947	17,70%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	17.688.748	18.941.179	19.546.544	1.857.796	10,50%	605.365	3,20%
21	Intérêts de la dette publique	41.430.000	27.854.000	25.934.000	-15.496.000	-37,40%	-1.920.000	-6,89%
23	Intérêts imputés en débit	1.268.580	1.501.000	601.000	-667.580	-52,62%	-900.000	-59,96%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	4.052.216	6.329.535	6.644.700	2.592.484	63,98%	315.165	4,98%
31	Subventions d'exploitation	223.416.348	244.363.552	275.187.924	51.771.576	23,17%	30.824.372	12,61%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	162.391.788	148.717.366	166.461.484	4.069.696	2,51%	17.744.118	11,93%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	249.454.399	285.241.266	328.704.337	79.249.938	31,77%	43.463.071	15,24%
34	Transferts de revenus aux ménages	211.480.979	222.263.023	246.315.103	34.834.124	16,47%	24.052.080	10,82%
35	Transferts de revenus à l'étranger	55.707.503	59.870.130	68.696.914	12.989.411	23,32%	8.826.784	14,74%
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	300	300	300	-	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	260.350	380.000	350.000	89.650	34,43%	-30.000	-7,89%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	8.291.215	8.873.867	9.113.219	822.004	9,91%	239.352	2,70%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.170.736.818	2.208.045.771	2.366.037.938	195.301.120	9,00%	157.992.167	7,16%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	73.999.827	80.434.471	89.562.958	15.563.131	21,03%	9.128.487	11,35%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	32.438.386	42.120.409	44.944.494	12.506.108	38,55%	2.824.085	6,70%
93	Dotations de fonds de réserve	843.092.919	795.482.325	880.884.429	37.791.510	4,48%	85.402.104	10,74%
	Total	5.616.432.134	5.809.762.601	6.285.355.675	668.923.541	11,91%	475.593.074	8,19%

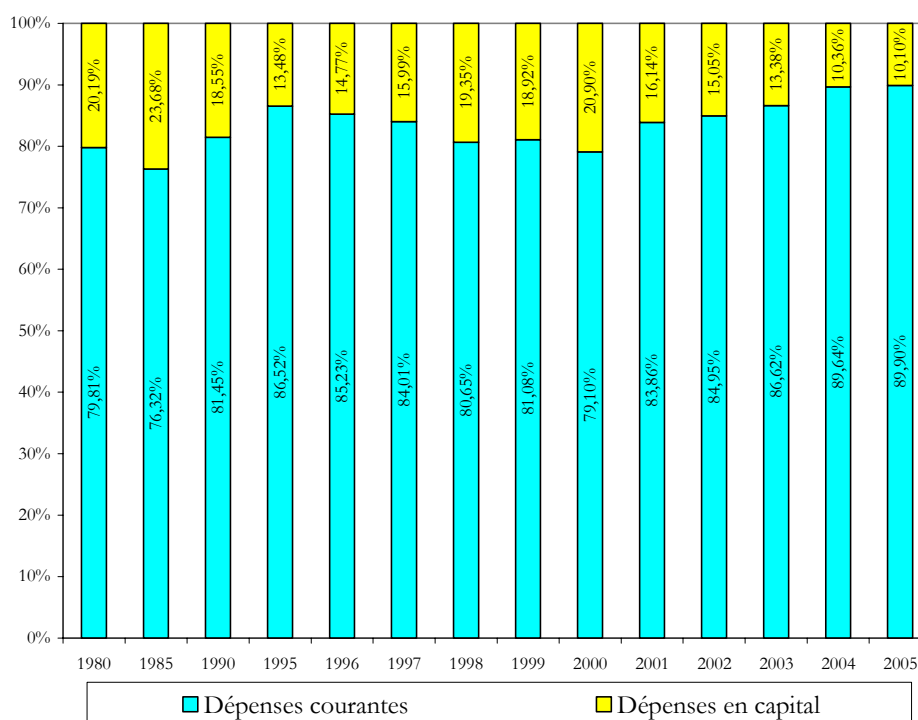
Les dépenses courantes devraient ainsi atteindre en 2005 la somme de 6,285 milliards d'euros, soit une augmentation de 475 millions d'euros par rapport à 2004 et 669 millions d'euros par rapport au compte provisoire 2003.

Il faut donc noter qu'en 2005, la progression des dépenses courantes sera supérieure à celle des dépenses globales.

Cette tendance est préjudiciable dans la mesure où elle est conditionnée par le caractère rigide des dépenses de l'Etat et réduit de la même manière sa marge de manœuvre.

Les dépenses courantes devraient ainsi représenter 89,90% des dépenses totales de l'Etat en 2005, le taux le plus élevé depuis 1980.

Graphique 16: Taux des dépenses courantes et en capital



4.2.1 Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

Tout comme les années précédentes, les transferts sous rubrique représentent la catégorie la plus importante des dépenses courantes. Ils s'élèveront, selon le projet de budget, à 2.366.037.938 euros en 2005, ce qui correspond à une hausse de 7,16% par rapport au budget 2004. Cette augmentation serait ainsi néanmoins inférieure à celle des dépenses courantes et du total des dépenses budgétaires.

Du côté des dépenses courantes prévues pour 2005, 37,64% seront ainsi affectés aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale. Ce taux est en baisse par rapport aux années précédentes, le compte provisoire 2003 renseignant un taux de 38,65%, le budget 2004 prévoyant 38,01%.

Aussi la Cour se demande-t-elle si le taux de 37,64% ne sera pas dépassé lors de l'exécution du budget 2005. En effet, les taux des exercices précédents (sauf celui du budget 2001) sont tous supérieurs à ce dernier. De plus, les dépenses effectives figurant au compte général de l'Etat sont toujours supérieures à celles du budget pour la même année, en moyenne de 0,43% sur les exercices 2001 à 2003.

Il échet de souligner qu'une majoration d'un demi pourcent des dépenses courantes correspond à un montant de quelque 31 millions d'euros au projet de budget 2005.

Tableau 27: Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale

Ministère	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation	
				2003/2005	2004/2005
				%	%
Justice	0	100	100	-	0,00%
Intérieur et Aménagement du Territoire	34.169.769	35.570.000	36.985.000	8,24%	3,98%
Famille et Intégration	701.185.197	721.922.700	771.592.100	10,04%	6,88%
Santé	68.787	155.731	86.278	25,43%	-44,60%
Sécurité sociale	1.426.768.939	1.441.505.240	1.548.423.460	8,53%	7,42%
Agriculture, Viticulture, Développement rural	8.544.126	8.892.000	8.951.000	4,76%	0,66%
Total	2.170.736.818	2.208.045.771	2.366.037.938	9,00%	7,16%

Des 2.366.037.938 euros, la quasi-totalité, c'est-à-dire 2.320.015.560 euros (98,05%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (1.548.423.460 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (771.592.100 euros). Ce dernier chiffre représente essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci s'élèvera pour 2005 à 564.106.000 euros, soit une augmentation de 7,06% (37.199.000 euros) par rapport au budget 2004 et de 10,85% (55.235.661 euros) par rapport au compte provisoire 2003.

A noter que ce montant comprend la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales à hauteur de 230.016.000 euros.

En ce qui concerne les transferts prévus par le budget 2005 au ministère de la Sécurité sociale, le poste le plus important concerne la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension.

Ce poste, qui est aussi le plus important de l'ensemble du budget des dépenses, s'élève à 828.200.000 euros selon le projet de budget 2005, ce qui équivaut à une augmentation de 53,3 millions d'euros (6,88%) par rapport au budget voté 2004. Selon le compte provisoire 2003, ces dépenses ont pesé sur le budget de l'Etat à hauteur de 761.087.268 euros.

Les autres postes les plus significatifs sont :

- la participation de l'Etat aux frais des prestations de maternité qui devraient s'élever en 2005 à 101.041.400 euros contre 94.231.300 euros au budget voté 2004 (+7,23%) et 88.832.687 euros au compte provisoire 2003 (+13,74%) ;
- la participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance qui en 2005 devrait s'élever à 111.910.000 euros contre 90.000.000 euros au budget voté 2004 et 105.129.000 euros au compte provisoire 2003 ;
- la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie.

Pour ce qui est de cette dernière, le total serait en 2005 de 454.069.000 euros dont 437 millions pour les prestations en nature, 15.709.000 euros pour les prestations en espèces pour ouvriers et 1.360.000 euros pour les prestations en espèces pour employés. En ce qui concerne plus particulièrement les prestations en nature, poste ayant de loin l'impact budgétaire le plus élevé au niveau de l'assurance maladie, on constate une augmentation de 415 millions d'euros (selon le budget définitif 2004) à 437 millions en 2005, soit 5,30% par rapport au budget voté 2004 ou 8,33% par rapport au compte provisoire 2003.

La Cour se demande si les crédits prévus ne seront pas dépassés lors de l'exécution du budget 2005 eu égard de la progression rapide des dépenses des caisses de maladie au cours des dernières années.

En effet, comme le précise le décompte 2003 de l'Union des Caisses de Maladie, les dépenses de l'assurance maladie (y compris maternité) ont progressé entre 1998 et 2003 à des taux annuels situés entre 6,1% et 12,5%.

S'y ajoute la hausse récente des taux de cotisation pour 2005.

Ainsi, le seul relèvement de 5,1 à 5,4% du taux de cotisation des prestations en nature induirait, par l'intermédiaire de la participation de l'Etat au financement des caisses de maladie, une charge supplémentaire pour le budget de l'Etat de quelque 25 millions d'euros non retenue pour l'instant.

Sur ce point, il échet de relever que, malgré un relèvement du taux de cotisation prévu au niveau des prestations en nature, le déséquilibre risque probablement de subsister au niveau du financement des prestations de maladie. En effet, les différents taux de cotisation resteront en-dessous des taux d'équilibre nécessaires pour assurer l'équilibre annuel des recettes et des dépenses.

Au vu de ce qui précède, il importe donc que des mesures soient prises afin de freiner la hausse des coûts au niveau du financement de l'assurance maladie.

4.2.2 Les dépenses pour achat de biens non durables et de services

Le montant de ces dépenses devrait atteindre quelque 400 millions d'euros en 2005, constituant ainsi la catégorie de dépenses la plus importante de l'Etat après les transferts à la sécurité sociale et les rémunérations des agents de l'Etat.

Cette catégorie de dépenses connaît en 2005 une forte hausse par rapport aux années précédentes en augmentant de 17,70% par rapport à 2004 et de 26,33% par rapport à 2003.

Tableau 28: Code économique 12 : Achat de biens non durables et de services

Ministère	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation	
				2003/2005	2004/2005
				%	%
Etat	19.198.272	19.207.157	19.666.327	2,44%	2,39%
Affaires étrangères et Immigration	21.087.463	27.931.105	62.843.686	198,01%	125,00%
Culture, Enseignement supérieur, Recherche	16.408.747	17.654.467	16.368.516	-0,25%	-7,28%
Finances	12.842.798	15.039.831	15.555.578	21,12%	3,43%
Trésor et Budget	35.296.210	29.855.784	27.766.074	-21,33%	-7,00%
Dette publique	3.840	503.000	23.000	498,96%	-95,43%
Justice	30.343.170	33.173.641	38.161.236	25,77%	15,03%
Fonction publique et Réforme administrative	25.763.418	29.686.590	30.736.534	19,30%	3,54%
Intérieur et Aménagement du Territoire	6.575.989	6.777.389	7.828.434	19,05%	15,51%
Education nationale et Formation professionnelle	50.354.688	51.233.141	59.910.818	18,98%	16,94%
Famille et Intégration	8.895.392	13.722.058	20.511.081	130,58%	49,48%
Santé	10.112.244	12.288.651	12.845.894	27,03%	4,53%
Environnement	7.851.953	7.765.551	7.834.198	-0,23%	0,88%
Travail et Emploi	4.465.099	6.585.042	6.382.338	42,94%	-3,08%

Ministère	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation	
				2003/2005	2004/2005
				%	%
Sécurité sociale	8.238.518	8.573.893	8.703.633	5,65%	1,51%
Agriculture, Viticulture, Développement rural	7.734.222	8.502.860	11.422.069	47,68%	34,33%
Economie et Commerce extérieur	6.215.523	7.529.233	7.537.443	21,27%	0,11%
Classes moyennes, Tourisme et Logement	2.491.122	3.032.635	3.147.680	26,36%	3,79%
Travaux publics	32.772.989	29.720.181	30.439.277	-7,12%	-6,97%
Transports	9.281.809	10.210.742	11.449.036	23,35%	12,13%
Egalité des chances	806.324	977.844	1.006.890	24,87%	2,97%
Total	316.739.790	339.970.795	400.139.742	26,33%	16,67%

Suivant les crédits budgétaires prévus, les dépenses visées croissent de 60.168.947 euros par rapport au projet de budget définitif 2004. La majeure partie de cette augmentation (34.912.581 euros) revient au seul ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration et s'explique surtout par l'organisation de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au courant du 1^{er} semestre 2005.

Les frais en relation avec la présidence sont estimés à 50.378.872 euros et sont constitués essentiellement de dépenses de personnel supplémentaire (10,6 millions d'euros) et de frais de séjour, de réunion, de matériel etc. (35 millions d'euros).

4.2.1 Les transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public

Dans la circulaire ministérielle adressée aux départements ministériels pour l'élaboration du projet de budget, des recommandations sont régulièrement préconisées afin de maîtriser les grandes catégories de dépenses.

Chaque année, il est disposé dans la circulaire que « comme, dans le budget, les transferts de revenus et de capitaux prennent de plus en plus d'ampleur, les départements ministériels devront s'efforcer d'opérer, dans toute la mesure du possible, un choix parmi l'ensemble de ces transferts et d'abandonner ceux qui ne répondent pas ou plus à une nécessité et de proposer des réformes pour ceux qui, quoique nécessaires, apparaîtraient comme étant trop onéreux ».

En ce qui est de l'évolution générale prévisible de la catégorie de dépenses sous rubrique, le tableau suivant donne un aperçu pour les différents groupes de transferts de revenus.

Tableau 29: Transferts de revenus

Code	Classes de comptes	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation			
					2003/2005		2004/2005	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	223.416.348	244.363.552	275.187.924	51.771.576	23,17%	30.824.372	12,61%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	162.391.788	148.717.366	166.461.484	4.069.696	2,51%	17.744.118	11,93%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	249.454.399	285.241.266	328.704.337	79.249.938	31,77%	43.463.071	15,24%
34	Transferts de revenus aux ménages	211.480.979	222.263.023	246.315.103	34.834.124	16,47%	24.052.080	10,82%
35	Transferts de revenus à l'étranger	55.707.503	59.870.130	68.696.914	12.989.411	23,32%	8.826.784	14,74%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	8.291.215	8.873.867	9.113.219	822.004	9,91%	239.352	2,70%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.170.736.818	2.208.045.771	2.366.037.938	195.301.120	9,00%	157.992.167	7,16%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	73.999.827	80.434.471	89.562.958	15.563.131	21,03%	9.128.487	11,35%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	32.438.386	42.120.409	44.944.494	12.506.108	38,55%	2.824.085	6,70%
	Total	3.187.917.263	3.299.929.855	3.595.024.371	407.107.108	12,77%	295.094.516	8,94%

Par rapport au budget définitif de 2004, la hausse de ces dépenses prévue pour 2005 se situe à 8,94%, étant ainsi supérieure à la hausse du budget des dépenses courantes qui est de l'ordre de 8,19%. En valeur, cette hausse correspond à 295.094.516 euros par rapport à 2004 et à 407.107.108 euros par rapport à 2003.

Parmi ces catégories, les transferts de revenus de l'Etat aux administrations privées (code 33) connaissent, selon le projet de budget, une hausse nettement supérieure à la moyenne pour atteindre le montant de 328.704.337 euros.

Cette hausse est pour partie le résultat de l'organisation par le Gouvernement d'événements limités dans le temps. Tel est par exemple le cas des crédits prévus pour le projet « Luxembourg et Grande Région : Capitale Européenne de la Culture 2007 ». Les montants y consacrés passent de 25.000 euros en 2004 à 700.000 euros en 2005.

S'y ajoutent les participations de l'Etat qui s'inscrivent dans le temps (Musée d'Art moderne Grand-Duc Jean, Abbaye Neumünster, OPL, Fonds national de la recherche...).

Ainsi, pour l'établissement public « Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte », les crédits budgétaires sont passés de 450.000 euros en 2003 à 1.000.000 euros en 2004 et à 5.500.000 euros pour 2005.

La contribution financière de l'Etat dans l'intérêt de l'établissement public « Université de Luxembourg » est en hausse de 53,19% par rapport au budget voté 2004 en passant de 20.391.507 euros à 31.238.340 euros.

Au vu de ce qui précède, la Cour entend rappeler ses propos présentés dans son avis pour le projet de budget 2003 (p. 44), à savoir : « ... il est important de ne pas perdre de vue les coûts récurrents résultant des frais de fonctionnement et d'entretien de tels organismes de droit public et grevant à l'avenir annuellement le budget de l'Etat. ».

Concernant les subventions à caractère facultatif, faisant également partie intégrante des transferts de revenus au code économique 33, un taux de progression de 4% par département ministériel a été retenu dans les instructions ministérielles pour l'exercice 2002 et ce dans le but de maîtriser le coût en la matière.

La Cour regrette que cette recommandation n'ait pas été reprise dans les instructions ministérielles des exercices suivants.

4.3 Les dépenses d'investissement

4.3.1 Dépenses en capital et dépenses d'investissement

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2005 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2003 et au budget définitif de 2004.

Tableau 30: Regroupement comptable des dépenses en capital 2005

Code	Classes de comptes	2003 Compte provisoire	2004 Budget définitif	2005 Projet de budget	Variation			
					2003/2005		2004/2005	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	0	5.000.000	1.000.000	1.000.000	-	-4.000.000	-80,00%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	61.344.380	67.216.590	64.256.526	2.912.146	4,75%	-2.960.064	-4,40%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.870.096	11.052.519	8.164.982	2.294.886	39,09%	-2.887.537	-26,13%
53	Transferts de capitaux aux ménages	33.996.650	28.087.394	55.550.244	21.553.594	63,40%	27.462.850	97,78%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	7.278.077	8.389.224	7.707.124	429.047	5,90%	-682.100	-8,13%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	20.038.500	38.500	0	-20.038.500	-100,00%	-38.500	-100,00%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.069.308	1.115.521	1.115.521	46.213	4,32%	0	0,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	28.373.948	27.930.027	31.123.629	2.749.681	9,69%	3.193.602	11,43%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	49.660	555.000	1.055.000	1.005.340	2024,45%	500.000	90,09%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	24.934.911	31.325.000	26.275.000	1.340.089	5,37%	-5.050.000	-16,12%
72	Construction de bâtiments	59.330.751	56.513.300	57.418.300	-1.912.451	-3,22%	905.000	1,60%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	74.993.232	85.063.100	88.730.640	13.737.408	18,32%	3.667.540	4,31%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	68.847.233	80.851.770	64.972.571	-3.874.662	-5,63%	-15.879.199	-19,64%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	100.000	4.454.054	251.200	151.200	151,20%	-4.202.854	-94,36%
83	Octrois de crédits aux ménages	49.579	50.000	50.000	421	0,85%	0	0,00%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	8.356.909	16.500.400	15.275.400	6.918.491	82,79%	-1.225.000	-7,42%
91	Remboursement de la dette publique	20.000.000	5.000.000	5.000.000	-15.000.000	-75,00%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	453.145.560	241.999.900	278.177.500	-174.968.060	-38,61%	36.177.600	14,95%
	Total	867.778.794	671.142.299	706.123.637	-161.655.157	-18,63%	34.981.338	5,21%

Il résulte du tableau que les dépenses budgétaires en capital représentent un montant de 706.123.637 euros, soit une hausse par rapport au budget définitif de 2004 de 34,98 millions d'euros (5,21%).

Comparées à 2003, les dépenses en capital prévues au budget de l'Etat pour 2005 connaissent néanmoins une baisse de 161,66 millions d'euros (18,63%).

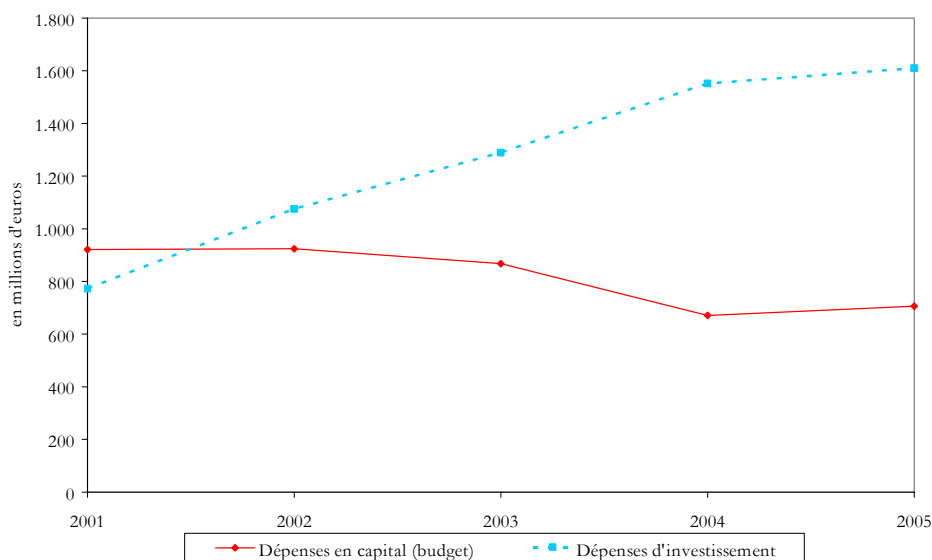
La part des dépenses en capital devrait donc se situer en 2005 à 10,10%, ce qui, par rapport au passé, constitue la part la plus faible depuis 1980 (graphique 17, page 74).

Il serait cependant erroné d'en déduire que les dépenses d'investissement de l'Etat afficheraient un taux de baisse identique. En effet, une des causes principales de la diminution des dépenses en capital réside dans l'affaïssement de l'alimentation budgétaire des fonds spéciaux entre 2001 à 2005. Les dépenses effectives des fonds spéciaux dépassent ainsi depuis 2002 chaque année les alimentations budgétaires.

Tableau 31: Evolution des dépenses d'investissement

Année	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence: alimentation - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2001	921,1	800,2	651,8	148,4	772,7	-
2002	923,9	603,4	754,7	-151,3	1.075,2	39,15%
2003	867,8	617,6	1.039,3	-421,7	1.289,5	19,93%
2004	671,1	379,6	1.260,3	-880,7	1.551,8	20,35%
2005	706,1	409,4	1.313,1	-903,7	1.609,8	3,74%

Graphique 17: Dépenses en capital et dépenses d'investissement



Le tableau ci-avant et le graphique en découlant mettent en évidence que les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les dépenses en capital inscrites aux comptes et budgets, diminuées des alimentations des fonds spéciaux opérées par le budget des dépenses en capital et augmentées des dépenses effectives de ces fonds spéciaux, affichent des progressions remarquables pour passer de 772,7 millions d'euros en 2001 à 1.609,8 millions d'euros en 2005.

4.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement

Concernant les dépenses d'investissement, le Gouvernement a précisé dans le projet de budget pour 2005 qu'il « a accordé une attention particulière aux dépenses des fonds d'investissement de l'Etat qui traduisent l'effort de l'Etat en matière de création d'équipements collectifs. Le Gouvernement a estimé indispensable de poursuivre les actions entreprises depuis plusieurs années dans l'intérêt de l'extension et de la modernisation des infrastructures du pays (bâtiments scolaires, équipements sanitaires, maisons de retraite, installations de télécommunications, réseaux ferroviaires et routiers, etc.) ».

Pour analyser la situation financière des fonds d'investissement, la Cour a pris en considération les douze principaux fonds d'investissement afin d'obtenir un aperçu de la situation prenant ainsi non seulement en considération les constructions érigées en régie propre, mais également celles réalisées par le biais de tiers (ex. : Fonds pour la loi de garantie, Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières).

Il ressort du tableau 32 que le niveau des avoirs des douze principaux fonds d'investissement devrait se dégrader sensiblement au cours des années 2003 à 2005.

En effet, le total des avoirs se chiffrait à 1.777.260.376 euros au 31 décembre 2003 pour se retrouver à un niveau de 767.491.891 euros au 31 décembre 2005, soit une régression de 1.009.768.485 euros (56,82%). Les avoirs des fonds spéciaux considérés diminueraient ainsi respectivement de 537.773.779 euros en 2004 et de 471.994.706 euros en 2005.

Tableau 32: Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement

Situation effective 2003

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2003	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2003
Fonds pour les monuments historiques	12.013.341	10.000.000	10.000.000	16.376.130	5.637.211
Fonds pour la gestion de l'eau	94.106.838	49.000.000	49.000.000	22.605.634	120.501.204
Fonds d'équipement sportif national	24.394.190	21.000.000	21.000.000	25.688.825	19.705.365
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	144.237.456	50.750.000	50.750.000	54.723.252	140.264.204
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	62.443.345	11.000.000	11.012.588	3.820.239	69.635.694
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	334.106.964	39.455.960	39.455.960	49.234.980	324.327.945
Fonds d'investissements publics administratifs	377.684.347	10.000.000	10.000.000	87.324.671	300.359.675

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2003	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2003
Fonds d'investissements publics scolaires	276.861.245	65.000.000	65.000.000	65.359.615	276.501.630
Fonds des routes	161.302.913	70.000.000	71.034.792	151.773.742	80.563.963
Fonds du rail	133.687.354	151.434.356	194.970.953	186.244.969	142.413.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	111.694.389	10.000.000	10.000.000	0	121.694.389
Fonds pour la loi de garantie	189.431.619	22.000.000	36.096.895	49.872.759	175.655.756
Total	1.921.964.002	509.640.316	568.321.189	713.024.815	1.777.260.376

Différence entre recettes et dépenses:

-144.703.626

Situation projetée 2004

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2004	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds pour les monuments historiques	5.637.211	10.000.000	13.000.000	10.495.000	8.142.211
Fonds pour la gestion de l'eau	120.501.204	20.000.000	20.000.000	35.000.000	105.501.204
Fonds d'équipement sportif national	19.705.365	21.000.000	21.000.000	40.705.365	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	140.264.204	50.750.000	67.750.000	96.615.461	111.398.743
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69.635.694	6.000.000	6.000.000	10.180.309	65.455.385
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324.327.945	37.000.000	37.000.000	211.750.000	149.577.945
Fonds d'investissements publics administratifs	300.359.675	9.000.000	9.000.000	110.196.211	199.163.464
Fonds d'investissements publics scolaires	276.501.630	45.000.000	45.000.000	76.502.706	244.998.924
Fonds des routes	80.563.963	100	70.000.100	108.250.000	42.314.063
Fonds du rail	142.413.339	90.000.100	215.019.000	234.933.000	122.499.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121.694.389	10.000.000	10.000.000	80.000.000	51.694.389
Fonds pour la loi de garantie	175.655.756	1.000.000	27.560.000	64.474.827	138.740.929
Total	1.777.260.376	299.750.200	541.329.100	1.079.102.879	1.239.486.597

Différence entre recettes et dépenses:

-537.773.779

Situation projetée 2005

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2005	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2005
Fonds pour les monuments historiques	8.142.211	10.000.000	10.000.000	14.101.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	105.501.204	10.000.000	10.000.000	35.000.000	80.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	23.500.000	23.500.000	23.500.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	111.398.743	53.287.500	53.287.500	121.913.730	42.772.513
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	65.455.385	6.500.000	6.500.000	14.754.762	57.200.623
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	149.577.945	37.000.000	37.000.000	104.900.000	81.677.945
Fonds d'investissements publics administratifs	199.163.464	10.000.000	10.000.000	119.297.928	89.865.536
Fonds d'investissements publics scolaires	244.998.924	45.000.000	45.000.000	104.545.309	185.453.615
Fonds des routes	42.314.063	10.000.000	110.000.000	141.195.000	11.119.063
Fonds du rail	122.499.339	102.000.000	258.617.000	272.924.000	108.192.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	51.694.389	5.000.000	5.000.000	40.000.000	16.694.389
Fonds pour la loi de garantie	138.740.929	2.000.000	7.975.750	56.743.227	89.973.452
Total	1.239.486.597	314.287.500	576.880.250	1.048.874.956	767.491.891

Différence entre recettes et dépenses:

-471.994.706

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation financière des fonds d'investissement, il importe de prendre en considération le programme pluriannuel des dépenses en capital (2003-2008) du projet de budget 2005 (volume II).

Il en résulte que les avoirs des douze principaux fonds d'investissement vont diminuer progressivement au cours des années 2006 à 2008. En effet, le total des avoirs se chiffre à 434.521.168 euros au 31 décembre 2006 pour se retrouver à 111.508.704 euros au 31 décembre 2007, et un besoin de financement des investissements devrait apparaître au cours de 2008.

Tableau 33: Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement**Situation projetée 2006**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds pour les monuments historiques	4.041.211	11.000.000	11.000.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	80.501.204	35.000.000	45.000.000	70.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	29.500.000	29.500.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	42.772.513	57.017.625	93.595.939	6.194.199
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	57.200.623	10.000.000	22.058.784	45.141.839
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	81.677.945	37.000.000	79.800.118	38.877.827
Fonds d'investissements publics administratifs	89.865.536	38.000.000	128.234.623	-369.087
Fonds d'investissements publics scolaires	185.453.615	55.000.000	109.451.231	131.002.384
Fonds des routes	11.119.063	140.000.000	159.490.360	-8.371.297
Fonds du rail	108.192.339	183.534.000	210.125.000	81.601.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	16.694.389	10.000.000	15.000.000	11.694.389
Fonds pour la loi de garantie	89.973.452	21.325.144	57.091.437	54.207.159
Total	767.491.891	627.376.769	960.347.492	434.521.168

Différence entre recettes et dépenses:

-332.970.723

Situation projetée 2007

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds pour les monuments historiques	4.041.211	12.000.000	12.000.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	70.501.204	35.000.000	60.000.000	45.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	30.000.000	30.000.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	6.194.199	61.579.035	65.789.358	1.983.876
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	45.141.839	15.000.000	33.670.000	26.471.839
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	38.877.827	40.000.000	70.634.761	8.243.066
Fonds d'investissements publics administratifs	-369.087	43.000.000	140.214.060	-97.583.147
Fonds d'investissements publics scolaires	131.002.384	60.000.000	119.543.703	71.458.681
Fonds des routes	-8.371.297	160.000.000	174.230.000	-22.601.297

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds du rail	81.601.339	210.613.000	225.125.000	67.089.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	11.694.389	10.000.000	0	21.694.389
Fonds pour la loi de garantie	54.207.159	31.883.272	100.880.889	-14.790.458
Total	434.521.168	709.075.307	1.032.087.771	111.508.704

Différence entre recettes et dépenses:

-323.012.464

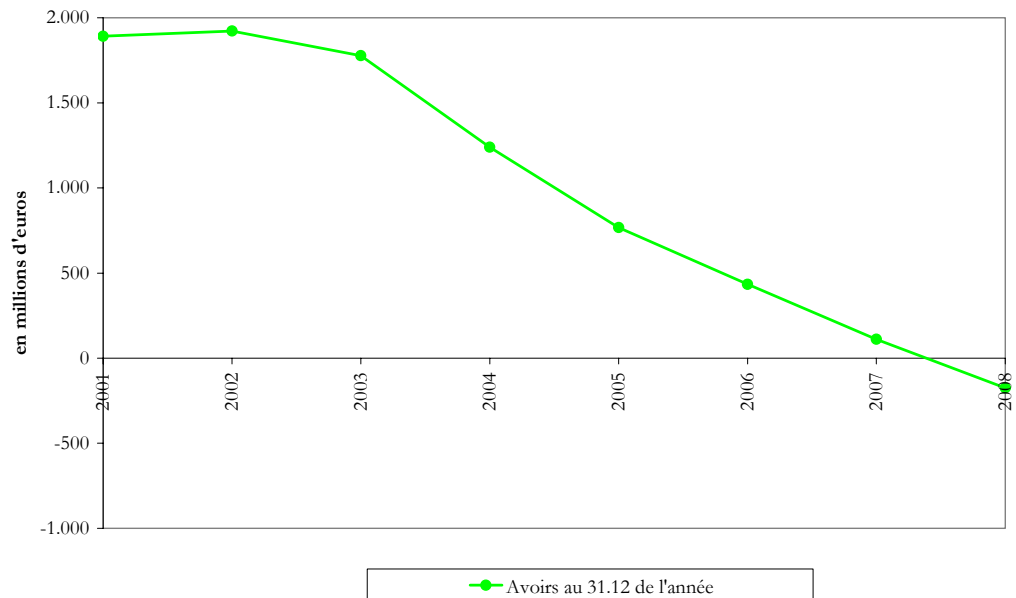
Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	4.041.211	12.000.000	12.000.000	4.041.211
Fonds pour la gestion de l'eau	45.501.204	35.000.000	75.000.000	5.501.204
Fonds d'équipement sportif national	0	33.000.000	33.000.000	0
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	1.983.876	64.350.092	58.465.781	7.868.187
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	26.471.839	20.000.000	43.898.320	2.573.519
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	8.243.066	41.600.000	67.804.606	-17.961.540
Fonds d'investissements publics administratifs	-97.583.147	60.000.000	151.399.613	-188.982.760
Fonds d'investissements publics scolaires	71.458.681	70.000.000	137.570.861	3.887.820
Fonds des routes	-22.601.297	180.000.000	157.875.000	-476.297
Fonds du rail	67.089.339	222.439.000	248.125.000	41.403.339
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	21.694.389	10.000.000	0	31.694.389
Fonds pour la loi de garantie	-14.790.458	37.305.354	87.654.926	-65.140.030
Total	111.508.704	785.694.446	1.072.794.107	-175.590.957

Différence entre recettes et dépenses:

-287.099.661

D'après les chiffres du plan quinquennal 2005, il résulte que les avoirs de ces fonds spéciaux affichent un solde négatif de 175.590.957 euros au 31 décembre 2008.

Graphique18: Évolution des avoirs des principaux fonds d'investissement

Dans l'hypothèse où l'on ferait abstraction des produits d'emprunt (voir tableau ci-dessous), la capacité de financement des fonds d'investissement va se transformer en un besoin de financement au courant de l'année 2006. Pour l'exercice 2008, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement est alors de 1.095.590.957 euros.

Tableau 34: Évolution des avoirs propres rectifiés des principaux fonds d'investissement

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Avoirs en fin d'année	1.921.964.002	1.777.260.376	1.239.486.597	767.491.891	434.521.168	111.508.704	-175.590.957
Emprunt Fonds des routes	0	0	70.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Emprunt Fonds du rail	0	0	50.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
Avoirs réels en fin d'année	1.921.964.002	1.777.260.376	1.119.486.597	447.491.891	-85.478.832	-608.491.296	-1.095.590.957

4.3.3 Conclusions

Au vu de ce qui précède, il échet de constater que les fonds d'investissement connaissent le même sort que les fonds de l'Etat en général : des dépenses d'investissement en augmentation, une alimentation financière en baisse (crédits budgétaires, dotations supplémentaires suite à l'affectation des excédents de recettes) et un recul des réserves accumulées lors des exercices antérieurs.

Il s'en suit que le recours croissant à des emprunts constitue une des principales issues pour assurer le financement des futurs investissements du Gouvernement.

Dans son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003, la Cour avait déjà considéré qu'il « conviendrait en outre lors de la fixation des programmes d'investissement de déterminer un ordre de priorité des travaux d'investissement à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité ».

Par ailleurs, il importe d'éviter de trop importants dépassements financiers de projets d'investissement. A cela s'ajoute qu'il faut apporter de plus en plus de soins à l'évaluation des frais récurrents qu'engendrent ces projets.

La Cour ne peut donc qu'approuver le Gouvernement dans son approche lorsque celui-ci affirme qu'il s'est engagé à soumettre tous les projets d'investissement directs et indirects « à une analyse et à des procédures plus détaillées ayant pour objectif de réduire le coût des investissements publics... ».

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.

Quant à son paragraphe 3, 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, 23, 24, 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, 23, 24 et 25 que si à la clôture définitive de l'exercice les recettes excèdent les dépenses, le surplus est reporté à l'exercice suivant.

La Cour renvoie à son avis du 6 novembre 2003 et plus particulièrement à son commentaire relatif aux articles 21 à 25 de la loi budgétaire pour l'exercice 2004 qui était libellé comme suit :

« 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 renvoie à son avis du 6 novembre 2003 et plus particulièrement à son commentaire relatif à ces articles qui était libellé comme suit :

« 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. »

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 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.

La Cour renvoie à son avis du 6 novembre 2003 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 37 de la loi budgétaire pour l'exercice 2004 qui était libellé comme suit :

« 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 le projet de loi sous rubrique prévoit un nombre conséquent de services devant fonctionner sous ce régime, la Cour des comptes insiste à ce que le règlement grand-ducal en question entre en vigueur le plus rapidement possible.

Concernant l'article 43

Cet article est destiné à autoriser l'emprunt prévu au projet de budget pour l'exercice 2005.

La Cour renvoie à son avis du 6 novembre 2003 et plus particulièrement à son commentaire relatif à l'article 42 de la loi budgétaire pour l'exercice 2004 qui était libellé comme suit :

« 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. »

Concernant l'article 44

Cet article tend à modifier l'article 12 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics qui règle la durée des marchés publics. Il est proposé d'augmenter de trois à dix ans la durée maximale des marchés publics qui ne peuvent être limités à l'exercice au cours duquel ils ont été conclus en raison de l'importance ou de la spécialité des travaux, fournitures ou services y relatifs.

Par ailleurs, les contrats d'entretien qui à l'heure actuelle ne sont soumis à aucune restriction de durée, ne pourront plus être conclus pour un terme dépassant dix années.

La Cour approuve entièrement cette dernière modification. Dans ce contexte, elle renvoie à son avis du 27 octobre 2000 sur le projet de loi 4635 concernant le régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services qui était libellé comme suit : « Si la location-vente, le crédit-bail et les baux de location ne posent point de problèmes, les contrats d'entretien devraient, en revanche, être limités dans le temps. En effet, les différents cas de figure où peuvent être conclus des contrats d'entretien se sont multipliés ces dernières années. Ceci vaut notamment pour le matériel et les applications informatiques. Des contrats d'entretien conclus pour une durée illimitée dans un domaine aussi dynamique et diversifié que celui de l'informatique ne seraient guère compatibles avec les principes fondamentaux en matière de

finances publiques que constituent la bonne gestion financière, l'égalité de traitement des adjudicataires et l'obligation de mise en concurrence. »

Concernant le relèvement de la durée maximum de 3 à 10 ans, la Cour rappelle que la limitation actuelle de trois exercices a été introduite en 1974 à l'article 37 de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Lors de la confection de la nouvelle loi sur les marchés publics, il a été prévu de supprimer cette durée maximum pour les marchés importants ou spéciaux. La Cour s'était opposée à cette proposition arguant de la manière suivante :

« Dans ce contexte, il échet de relever à titre d'exemple que ledit article 37 a jusqu'à présent permis à la Cour des comptes d'insister auprès des départements ministériels à ce que le recours à des prestations de service - notamment dans le cadre de contrats d'assistance technique voire scientifique - soit limité dans le temps et à des objets précis afin d'éviter que la mise à la disposition par des bureaux d'études de personnel au profit de l'Administration centrale n'acquière un caractère permanent, auquel cas il serait notamment porté atteinte aux dispositions légales dites *numerus clausus* qui règlent les conditions de recrutement de personnel au service de l'Etat.

Par contre, en cas d'adoption par le législateur des dispositions projetées, un membre du Gouvernement pourrait parfaitement recourir à des contrats d'assistance technique conclus pour une durée indéterminée. La Cour des comptes se permet de rappeler à cet égard le rapport parlementaire No 4417 du 26 mars 1998: «La commission constate que l'Etat recourt dans certains cas à des bureaux d'études qui assurent des prestations de service pour le compte de l'Etat. Cette pratique est parfaitement concevable et ne soulève pas de problème lorsque la mission conférée au bureau d'études se limite à des objets précis, temporaires ou occasionnels. Toutefois, (...) la commission a déjà eu l'occasion de montrer les problèmes engendrés par un recours à ce procédé, lorsque l'objet du contrat se réfère à des tâches ayant *ab initio* ou ayant acquis au fil du temps un caractère permanent. La commission souhaite qu'une analyse périodique soit faite afin de déterminer si certaines de ces missions exécutées par des organismes privés ne devraient pas rentrer dans le champ d'activité de l'Etat-patron. La commission doit également constater qu'au sens strict ce cas de figure procède d'une interprétation très extensive de la législation sur les marchés. C'est pourquoi la commission souhaite la création d'un instrumentaire législatif réglant le recours aux bureaux d'études en fixant clairement les cas d'ouverture de ce procédé».

La Cour des comptes est bien consciente que l'évolution technique et économique ainsi que les missions de plus en plus complexes que l'Etat moderne est appelé à assumer nécessitent un dispositif légal autrement plus sophistiqué. La Cour des comptes ne saurait cependant en

aucun cas recommander à la Chambre des Députés d'accepter l'article sous examen qui, dans sa teneur actuelle, n'est pas conforme à l'article 99 de la Constitution.

La Cour des comptes propose à la Chambre des Députés de maintenir une durée maximum pour les marchés publics. De l'avis de la Cour des comptes et pour les raisons développées ci-devant, celle-ci ne devrait en aucun cas excéder la durée maximum actuelle, soit trois exercices, y non compris celui au cours duquel les contrats sont passés.

Lorsque, pour un objet déterminé, cette durée maximum s'avère insuffisante, un allongement exceptionnel peut à tout moment être prévu dans une loi spéciale. »

La Cour est d'avis que l'extension de la durée maximale à dix exercices présente certains risques tels que décrits ci-avant et se prononce dès lors en faveur du maintien de la limite de trois exercices.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 15 novembre 2004.

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) 47 44 56-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 47 21 86

cour-des-comptes@cc.etat.lu