

Avis

sur le projet de loi 5500 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006



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 2004, budget 2005 et projet de budget 2006.....	7
2.2 Situation financière de la Trésorerie de l'Etat.....	11
2.3 Les fonds spéciaux de l'Etat.....	21
2.4 La dette publique.....	33
2.5 Les participations de l'Etat	36
2.6 Les garanties accordées par l'Etat	41
3. Commentaire du budget des recettes	43
3.1 Considérations générales.....	43
3.2 Evolution des recettes budgétaires	43
3.3 Estimations effectuées par la Cour	51
3.4 Impôt sur le revenu des collectivités	53
3.5 Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette.....	56
3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires.....	57
3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux.....	58
3.8 Impôt sur la fortune.....	59
3.9 Taxe sur la valeur ajoutée.....	61
3.10 Droits d'enregistrement.....	63
3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	64
3.12 Conclusion	65
4. Commentaire du budget des dépenses	67
4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution.....	67
4.2 Les dépenses courantes.....	70
4.3 Les dépenses d'investissement	86



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des Députés en date du 24 octobre 2005. 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 2006 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen de quelques traits saillants du budget des dépenses de l'Etat. Concernant le commentaire des articles de la loi budgétaire, la Cour renvoie à son avis de l'année passée et plus particulièrement aux articles 15 (16 projet de loi sous rubrique), 19 (20), 21 etc. (22, 24, 25, 26, 28, 29), 26 (27), 37 (40) et 43 (44).

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 2004, budget 2005 et projet de budget 2006

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004, le Gouvernement avait retenu pour l'année 2005 une hypothèse de croissance en volume du PIB de 3,4%. Les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la baisse et se situent actuellement à 3% (note de conjoncture 2-2005 du Statec).

Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2004 se présentent comme suit par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2004 :

Tableau 1. Budget et compte 2004

	2004 Budget définitif	2004 Compte provisoire	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	6.242.721.961	6.618.749.595,36	376.027.634,36	+ 6,0
- en capital	149.846.588	116.042.177,39	- 33.804.410,61	- 22,6
Total recettes (1)	6.392.568.549	6.734.791.772,75	342.223.223,75	+ 5,3
Dépenses				
- courantes	5.809.762.601	5.968.158.958,85	158.396.357,85	+ 2,7
- en capital	671.142.299	920.922.196,87	249.779.897,87	+ 37,2
Total dépenses (2)	6.480.904.900	6.889.081.155,72	408.176.255,72	+ 6,3
Excédent de dépenses (2) - (1)	88.336.351	154.289.382,97	65.953.031,97	

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 provisoire de l'Etat de l'exercice 2003, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2004 se présentent de façon plus prononcée et peuvent être résumées de la manière suivante :

Tableau 2. Comptes généraux 2003 et 2004

	2003 Compte provisoire	2004 Compte provisoire	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	6.504.666.709,79	6.618.749.595,36	114.082.885,57	1,75
- en capital	58.877.707,50	116.042.177,39	57.164.469,89	97,09
Total des recettes (1)	6.563.544.417,29	6.734.791.772,75	171.247.355,46	2,61
Dépenses				
- courantes	5.616.432.132,44	5.968.158.958,85	351.726.826,41	6,26
- en capital	867.778.791,28	920.922.196,87	53.143.405,59	6,12
Total des dépenses (2)	6.484.210.923,72	6.889.081.155,72	404.870.232,00	6,24
Excédent de recettes (1) - (2)	79.333.493,57	-154.289.382,97	-233.622.876,54	

La progression des dépenses de l'Etat, telle qu'elle résulte du compte général provisoire de l'exercice 2004, a donc, en comparaison avec le compte général provisoire de l'exercice 2003 et avec un taux de 6,24%, dépassé les limites de la croissance économique et provient notamment de l'augmentation à hauteur de 19,38% des dotations de fonds de réserve (+ 201.107.380,01 euros) ainsi que de l'accroissement de 3,50% des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 77.390.938,34 euros).

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 dépenses de l'exercice budgétaire 2004 au montant de 154,3 millions d'euros. Il importe de relever que pour 2004, 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 622,7 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous). Ainsi, le besoin de financement de l'Administration centrale s'est encore accru de manière importante en 2004.

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

en millions d'euros	2002	2003	2004
Administrations publiques			
Dépenses	9 960,6	10 794,5	11 789,3
Recettes	10 483,7	10 911,0	11 507,4
Capacité/besoin de financement (+/-)	523,1	116,5	-281,8
Administration centrale			
Dépenses	6 987,1	7 536,8	8 389,0
Recettes	6 945,2	7 210,8	7 766,2
Capacité/besoin de financement (+/-)	-41,9	-326,0	-622,7
Administrations locales			
Dépenses	1 410,1	1 492,3	1 531,4
Recettes	1 439,2	1 486,8	1 502,8
Capacité/besoin de financement (+/-)	29,1	-5,5	-28,6
Administrations de sécurité sociale			
Dépenses	4 270,8	4 645,2	4 990,6
Recettes	4 806,8	5 093,2	5 360,1
Capacité/besoin de financement (+/-)	536,0	448,0	369,5

Source : Statec

La différence entre le solde budgétaire négatif de 154,3 millions d'euros dégagé de la comptabilité budgétaire et le déficit de 281,8 millions d'euros sur lequel renseigne le compte 2004 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'opèrent 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 négatif 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 2004 notamment du fait que les dépenses des fonds spéciaux dépassent les alimentations budgétaires.

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 2004, la réserve budgétaire s'élevait ainsi à 489.904.258 euros et les avoirs des fonds spéciaux affichaient 1.925.037.254 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 ci-dessus montre que les administrations publiques affichent en 2004 pour la première fois depuis l'entrée en vigueur des critères de Maastricht un besoin de financement de 281,8 millions d'euros. Ce résultat ne fait que confirmer la tendance constatée lors de l'exercice précédent pour lequel une forte diminution de la capacité de financement a pu être observée. Rappelons que l'excédent de l'exercice 2003 (116,5 millions d'euros) avait 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 1.360,3 millions d'euros respectivement de 523,1 millions d'euros.

Si le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 avait prévu que, par rapport au budget définitif 2004, les recettes courantes projetées pour 2005 accuseraient une progression de 9,39%, soit quelque 586 millions d'euros en valeur, il en va tout autrement pour les prévisions quant à l'exercice 2006.

En effet, il est misé sur une progression positive des recettes courantes de seulement 5,78%, soit quelque 395 millions d'euros. Le tableau ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2005 et 2006.

Tableau 4. Budget 2005 et projet de budget 2006

	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation en valeur	Variation en %
Recettes				
courantes	6.828.678.030	7.223.692.016	395.013.986	5,78
en capital	73.788.700	104.342.830	30.554.130	41,41
Total des recettes (1)	6.902.466.730	7.328.034.846	425.568.116	6,17
Dépenses				
courantes	6.303.038.101	6.852.208.593	549.170.492	8,71
en capital	706.123.637	777.121.646	70.998.009	10,05
Total des dépenses (2)	7.009.161.738	7.629.330.239	620.168.501	8,85
Solde des recettes et dépenses (1 -(2))	-106.695.008	-301.295.393	-194.600.385	

Source: Projet de budget 2006

Les recettes et les dépenses prévues pour 2006 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. Le bilan financier de l'Etat se présente de la manière suivante au 30 septembre 2005 :

Tableau 5. Le bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2005)

ACTIF		30.09.2005	en % du total	Variat. 2004/05	Variat. 2003/05
1 ACTIF CIRCULANT		2 196 173 793	42%	-25%	-32%
1.1	Comptables publics - avoirs sur comptes courants bancaires	190 735 844	4%	10%	14%
1.2	Trésorerie de l'Etat - placements (dépôts à terme, portef. obligataire, EMTN, ...)	1 989 467 436	38%	-28%	-35%
1.3	Créances (recettes liquidées non encore perçues)	15 970 513	0%	-23%	-
2 ACTIF IMMOBILISE		2 261 174 524	44%	-1%	1%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budg. (participations de l'Etat, dépôts autres)	2 260 752 418	44%	-1%	1%
2.2	Immob. financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglem.	422 106	0%	0%	1%
3 AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP		744 137 589	14%	14%	54%
3.1	Trésorerie de l'Etat	471 604 243	9%	37%	192%
3.2	Administrations fiscales	219 860 394	4%	-16%	-22%
3.3	Comptables extraordinaires	39 519 738	1%	-5%	10%
3.4	Services de l'Etat à gestion séparée (segs)	13 153 214	0%	139%	211%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		5 201 485 906	100%	-12%	-17%

PASSIF		30.09.2005	en % du total	Variat. 2004/05	Variat. 2003/05
1 PASSIF CIRCULANT		2 196 173 793	42%	-25%	-38%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	1 502 629 325	29%	-36%	-51%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	1 914 372 413	37%	-13%	-30%
1.1.2	Solde en réserve (après déduction de tous les engagem. comptabilisés au passif du bilan financier)	-411 743 088	-8%	-398%	-220%
1.2	Fonds de Tiers	693 544 468	13%	13%	46%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	346 594 075	6%	79%	385%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	346 950 393	7%	-17%	-14%
2 PASSIF IMMOBILISE		2 261 174 524	44%	-1%	1%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2 260 752 418	44%	-1%	1%
2.2	Fonds de Tiers (= dépôts obligatoires en vertu de dispositions légales ou réglementaires)	422 106	0%	0%	-
3 AVOIR DU FONDS DE COUVERTURE DES AVOIRS SUR CCP		744 137 589	14%	14%	66%
3.1	Fonds de Tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	728 167 076	14%	15%	62%
3.2	Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	15 970 513	0%	-23%	-
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		5 201 485 906	100%	-12%	-17%

Il y a lieu de constater que la Trésorerie a classifié les différents postes de bilan suivant le critère de « durée » (court, moyen et long terme) du même bien. Ces postes 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.

Un passage en revue sommaire fait ressortir que la somme de bilan a diminué au cours des deux derniers exercices de quelque 17% ou 1,065 milliards d'euros. Cette baisse provient en majeure partie de la diminution des fonds propres et plus spécifiquement des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat. 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 1,914 milliards d'euros est donné au chapitre 2.3 du présent avis. En septembre 2004, ce montant a été de 2,197 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 -411,743 millions d'euros s'établit comme suit :

• réserve budgétaire ¹ telle que retenue au compte général provisoire 2004	+213,316
• solde des opérations sur exercice en cours	- 385,964
• ordonnances provisoires	- 0,197
• avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	- 0,045
• avances de trésorerie accordées aux fonds spéciaux	-25,000
• titres de dette émis par l'Etat et non encore provisionnés sur le Fonds de la dette publique	<u>- 213,853</u>
• Total :	- 411,743

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.

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 ;
- 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.

ad. 1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat

Ce poste s'élève à 346.950.393 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 2005, les pièces en euros d'une contre-valeur de 119,3 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 36.375.025 euros dont un montant de 2.644.890 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 2005 à 180.122.516 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.

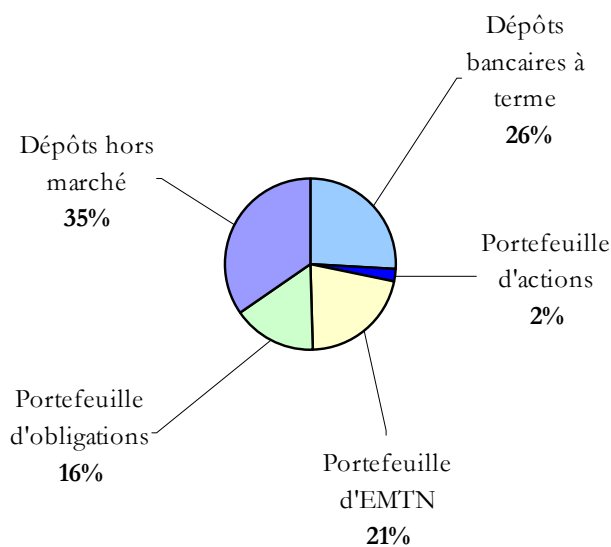
² acquises par dépenses budgétaires

- La Trésorerie détient une réserve journalière assez conséquente en compte courant auprès de la BCEE (30,3 millions d'euros) et auprès de la BCL (125,5 millions d'euros).
- Les administrations fiscales (17,8 millions d'euros).
- Les comptables extraordinaires (17,1 millions d'euros).
- Les services de l'Etat à gestion séparée (0,05 millions d'euros).

ad 1.2 Trésorerie de l'Etat - placements

Il s'agit ici des différents placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat et qui s'élèvent au 30 septembre 2005 à 1.989,5 millions d'euros contre 2.753,5 millions d'euros fin septembre 2004. 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 (< à 1 mois) d'un montant total de 519 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 2,1% en septembre 2005.

Il y a lieu de soulever que ces placements s'élevaient encore à 1,093 milliards d'euros en septembre 2004 avec des durées de placement comprises entre 1 à 3 mois.

- Les portefeuilles d'obligations

Le présent investissement en obligations a été fait auprès de la BCEE pour une somme initiale de 630 millions d'euros. La Trésorerie a diminué progressivement l'encours de ce portefeuille en réintégrant ces fonds dans son échéancier de dépôts adjugés. Le portefeuille obligataire est passé entre-temps à une valeur de 324 millions d'euros et a enregistré un rendement moyen à échéance à hauteur de 2,6 %.

- Le portefeuille d'actions

Ce portefeuille reprend des actions ARCELOR qui ont été acquises lors de l'augmentation de capital effectuée en 2004 sur base des obligations convertibles ARCELOR détenues depuis quelques années par l'Etat. Ces titres ne font pas partie des immobilisations financières de l'Etat étant donné qu'ils n'ont pas donné lieu à une dépense budgétaire.

- Les Euro Medium Term Notes (EMTN)

Il s'agit d'un investissement à moyen et long terme effectué auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros portant sur 9 tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune avec des échéances finales entre 2003 et 2011. Trois tranches étant venues successivement à échéance, l'encours actuel en EMTN se chiffre à 420 millions d'euros. Le présent placement a donné lieu à un rendement de 3,2%, ce qui présente un surplus de 1% par rapport à un placement à terme classique.

Il y a lieu de constater que les cours actuels des 6 tranches restantes permettraient à l'Etat de liquider l'entièreté de la position EMTN avant échéances sans réaliser des moins-values.

- 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 683 millions d'euros auprès de différentes institutions ou entreprises (dont un placement auprès de la Banque centrale du Luxembourg à hauteur de 405 millions d'euros). S'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à moyen-court terme à la Trésorerie, il importe de noter que la BCL procède à un remboursement à hauteur de 60 millions d'euros par an sur le montant mis à disposition par l'Etat.

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 2.261 millions d'euros comprend des participations dans des sociétés de droit privé, dans des établissements publics et dans diverses institutions financières internationales, lesquelles sont reprises en détail au chapitre 2.5 du présent avis.

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 (principalement des cautionnements sous forme de titres). Ces actifs sont contrebalancés par les créances que des tiers ont sur l'Etat en raison de leurs dépôts. Ces créances sont inscrites au passif sous forme de dépôts de tiers en vertu de ces mêmes dispositions légales ou réglementaires.

3. Avoirs de l'Etat sur CCP

Cette position reprend les avoirs sur CCP des différents comptaibles 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

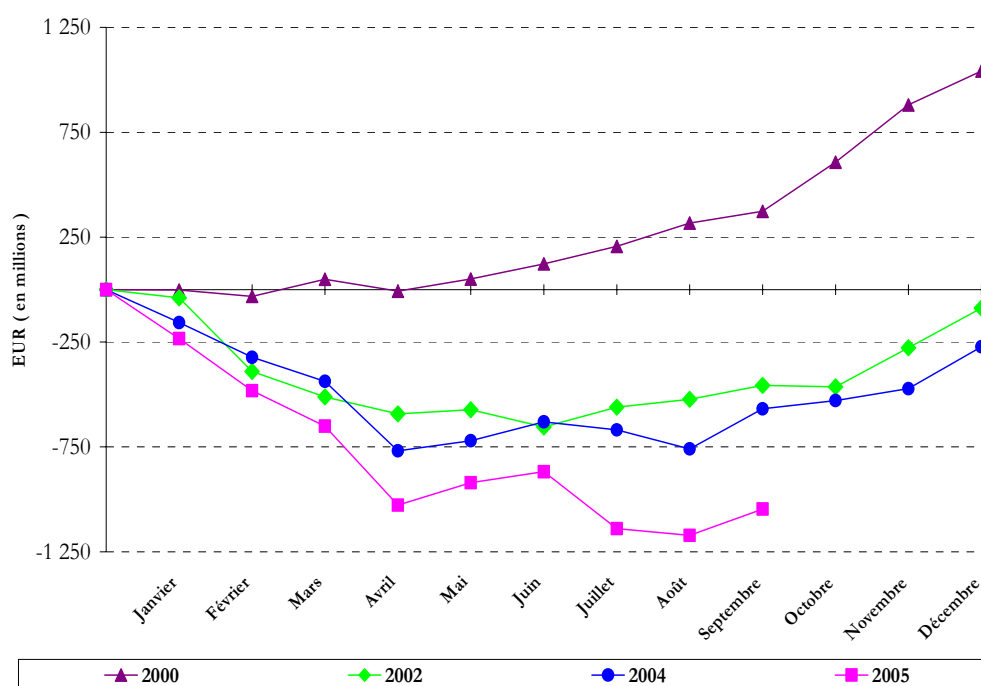
Il ressort du bilan financier tel que présenté ci-dessus que les réserves de l'Etat au 30 septembre 2005 ont diminué de manière assez conséquente.

Si cette réserve budgétaire s'élève d'après le compte général provisoire 2004 encore à quelque 213 millions d'euros (2003 : 644 millions d'euros), tel n'est plus le cas pour 2005 où la réserve budgétaire tend vers zéro. Il est fort probable que ce poste affichera un solde négatif à la fin de l'année.

Pour ce qui est des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, ceux-ci s'élèvent à quelque 1.914 millions d'euros au 30 septembre 2005. Bien qu'il s'agisse d'avoirs appartenant à l'Etat, ceux-ci ne

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

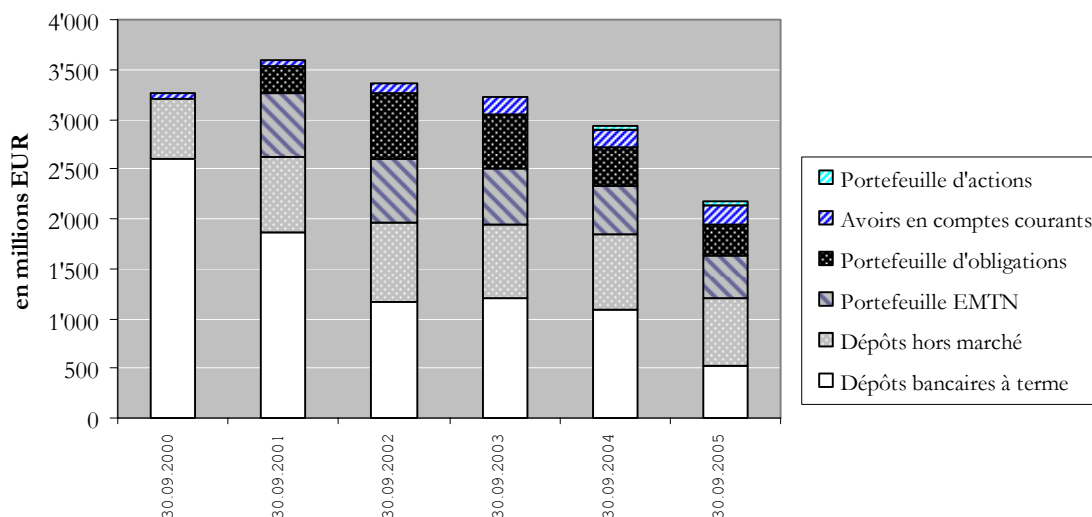
Graphique 2. Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat



Source : Trésorerie de l'Etat

En ce qui concerne les actifs circulants de l'Etat, le graphique ci-dessus représente les années 2000, 2002, 2004 et 2005 sous forme de courbes indiquant la variation mensuelle cumulée de ces actifs. La courbe de l'exercice 2005 se situe à un niveau nettement moins élevé que celles des années précédentes, ce qui ne fait que confirmer la discordance prononcée entre les flux rentrants et sortants de la Trésorerie.

**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 1.415 millions d'euros soit -39% et s'élèvent au 30 septembre 2005 à 2.180 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 726 millions d'euros, c.-à-d. 33% de ces placements, ne peuvent être que difficilement liquidés vu la spécificité des placements financiers sous-jacents (placements hors-marché; actions ARCELOR). Il va sans dire que cette situation posera des problèmes de liquidité au niveau de la Trésorerie au cours des deux prochains exercices budgétaires.

L'indisponibilité de ces mêmes placements obligera l'Etat à contracter à l'avenir des emprunts coûteux pour financer les impasses de la Trésorerie.

En guise de conclusion, on peut affirmer que la situation financière de la Trésorerie de l'Etat s'est fortement détériorée par rapport à l'exercice 2004, suite à une baisse continue de la réserve budgétaire et des avoirs des fonds spéciaux. Vu les moyens financiers désormais réduits et l'illiquidité d'un tiers des placements de la Trésorerie, la Cour des comptes recommande de procéder à la vente des titres EMTN dont les cours actuels permettent un désengagement sans perte avant échéance des tranches restantes. Les liquidités ainsi récoltées permettront à la Trésorerie de continuer à honorer les engagements de l'Etat et de retarder ainsi le recours à un emprunt coûteux. Cette manière de procéder évitera à l'Etat de faire face à un

différentiel d'intérêt négatif entre d'une part les revenus de ses placements et d'autre part le coût de financement de son emprunt.

2.3 Les fonds spéciaux de l'Etat

2.3.1 L'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat

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

Actuellement, il existe trente fonds spéciaux de l'Etat. En 2003, le Fonds pour la promotion touristique a été créé et, plus récemment, la liste a été complétée par le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto, instauré en 2005.

Il ressort du tableau 6 que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2005 à 1.914,4 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas encore les 79 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours de l'exercice 2003 (projet de loi 5398 relative à l'affectation du résultat du compte général provisoire de l'exercice 2003).

Tableau 6. Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2005

Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds de la coopération au développement	33.944.792,48
Fonds d'équipement militaire	17.998.140,89
Fonds pour les monuments historiques	6.224.574,26
Fonds de réserve pour la crise	21.715.472,77
Fonds de la dette publique	71.613.049,10
Fonds de pension	325.787.918,11
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	473.110,00
Fonds cynégétique	553.723,89
Fonds pour la gestion de l'eau	116.931.567,87
Fonds des eaux frontalières	1.504.859,71
Fonds d'équipement sportif national	34.788.464,76

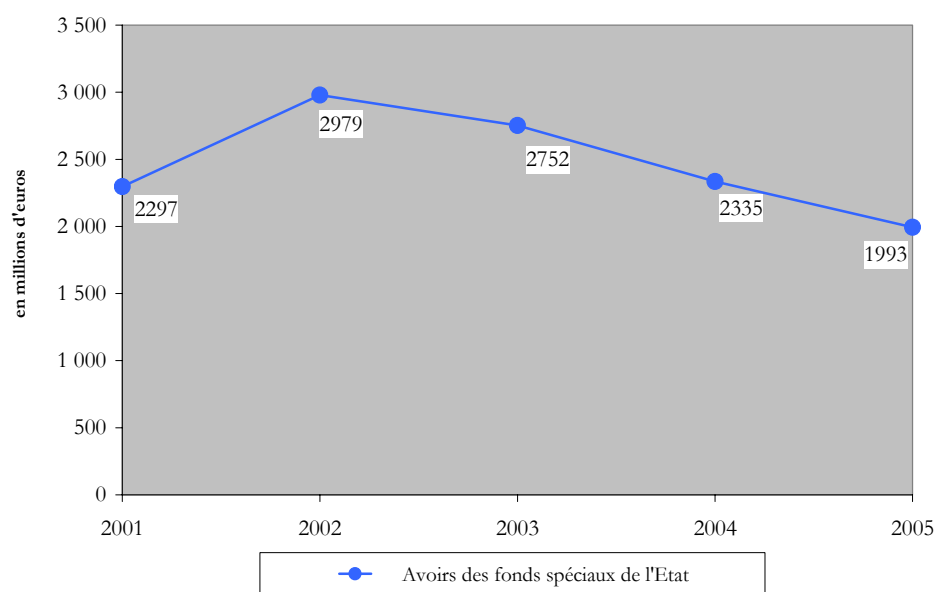
Dénomination	Avoirs (en euros)
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	182.642.321,71
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	397.154,09
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60.141.867,15
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	310.666.794,05
Fonds de la chasse	0,20
Fonds pour la protection de l'environnement	57.544.878,13
Fonds pour l'emploi	5.341.186,13
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	15.072.351,62
Fonds d'investissements publics administratifs	118.690.445,20
Fonds d'investissements publics scolaires	211.062.053,40
Fonds des routes	6.936.386,40
Fonds du rail	82.910.531,60
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	37.365.638,28
Fonds pour la loi de garantie	121.314.759,34
Fonds pour la promotion touristique	4.130.355,97
Fonds pour la réforme communale	61.973,38
Fonds social culturel	109.831,29
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	2.969.945,26
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>13.352.671,57</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé</i>	<i>52.125.594,65</i>
Total (sans prise en compte des plus-values)	1.914.372.413,26
<i>Plus-values exercice 2003 non encore portées en recette</i>	<i>79.000.000,00</i>
Total (avec prise en compte des plus-values)	1.993.372.413,26

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 341.829.710 euros (14,64%) par rapport à la situation au 30 septembre 2004 où les fonds spéciaux présentaient un avoir total avoisinant les 2,34 milliards d'euros.

Entre 2003 et 2005, cette régression se chiffre à 758.697.705 euros (27,57%) et sur une période allant de 2002 à 2005, la réduction des avoirs est de 33,08% ou de 985.234.458 euros. Le tableau et le graphique qui suivent illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date du 30 septembre.

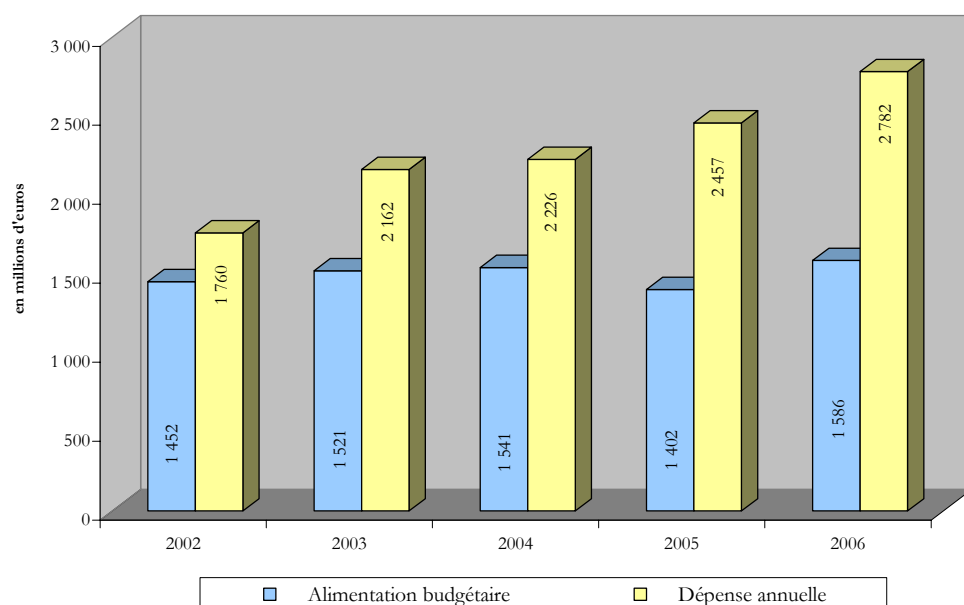
Tableau 7. Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre

Année	Avoirs (en euros)	Variation (en euros)	Variation (en %)
2001	2.297.272.087	-	-
2002	2.978.606.871	681.334.784	29,66
2003	2.752.070.118	-226.536.753	-7,61
2004	2.335.202.124	-416.867.995	-15,15
2005	1.993.372.413	-341.829.710	-14,64

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

C'est donc à partir de l'exercice 2002 qu'une diminution substantielle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat est à constater. Le graphique ci-après met en parallèle l'évolution de l'alimentation financière (dotation normale et supplémentaire) et celle des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au courant des années 2002 à 2006.

Graphique 5. Evolution de l'alimentation budgétaire et des dépenses des fonds spéciaux



L'affaïssement du niveau des avoirs des fonds spéciaux s'explique, d'une part, par la progression continue des dépenses annuelles des fonds spéciaux de l'Etat passant de 1.760 millions d'euros en 2002 à 2.782 millions d'euros en 2006 et, d'autre part, par la stagnation de l'alimentation financière des fonds spéciaux pour la même période.

Entre 2002 et 2006, l'alimentation budgétaire (dotation normale et supplémentaire) ne varie que faiblement entre 1,4 et 1,6 milliards d'euros.

Pour ce qui est des alimentations supplémentaires suite à l'affectation des excédents des recettes, elles ont connu une baisse significative.

Le tableau ci-après illustre l'évolution de l'affectation des excédents de recettes.

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

Année	Excédent (en millions d'euros)	Source
2002	59,00	loi du 06-12-2004
2003	79,00	projet de loi 5398
2004	-	déficit budgétaire

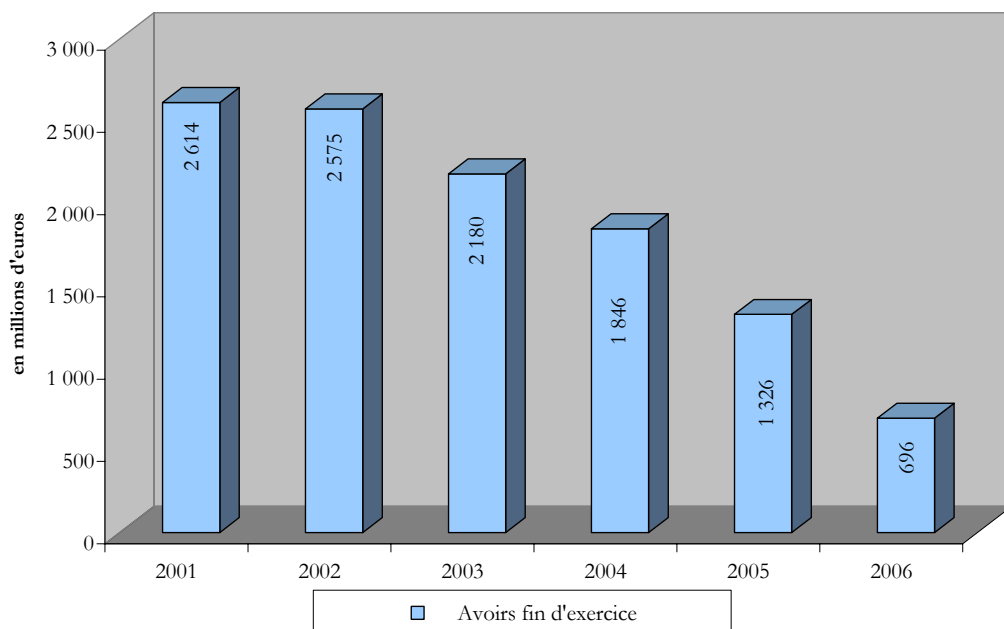
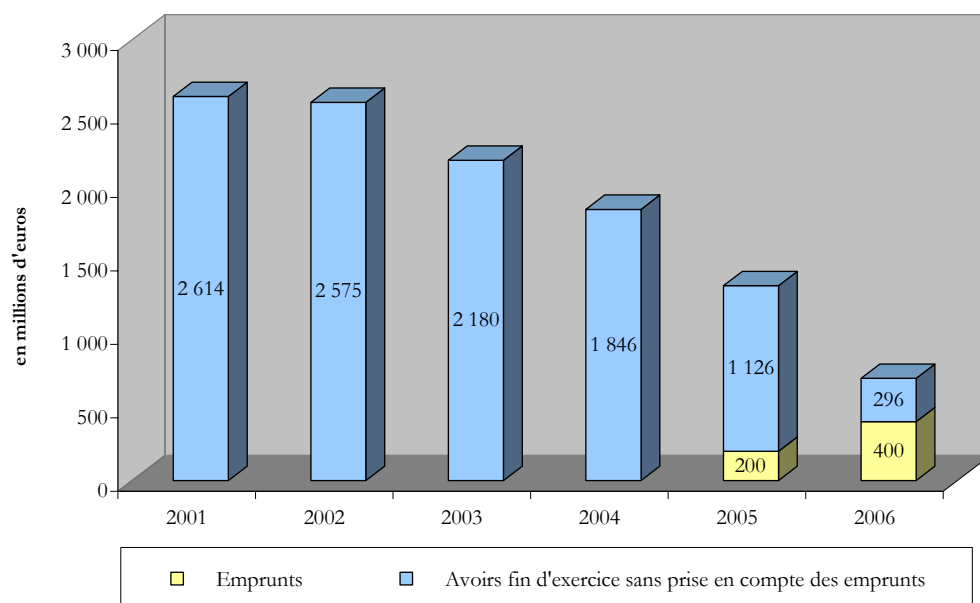
Ainsi les excédents de recettes ont progressivement diminué en passant de 760 millions d'euros en 2000 à 79 millions d'euros en 2003. La situation a complètement changé à partir de 2004 où le compte général de l'Etat n'a plus généré d'excédents de recettes, mais a accusé une situation déficitaire.

A l'exposé des motifs du projet de loi portant règlement du compte général provisoire de l'exercice 2004, le déficit a été expliqué comme suit : « le compte général 2004 est clôturé comptablement avec un excédent de dépenses de 154 millions d'euros, reflétant les dotations de 225,5 millions d'euros plus élevées que prévues aux fonds spéciaux de l'Etat. Ces dotations comportent 120 millions d'euros qui ont pu être crédités au Fonds des routes et au Fonds du rail, sans que l'Etat n'ait eu besoin de recourir à l'emprunt autorisé à cet effet, laissant ainsi intacte la capacité d'endettement de l'Etat. Sans tenir compte de l'ensemble des dotations supplémentaires aux fonds spéciaux, le résultat d'exploitation de l'exercice correspond à un excédent de recettes de 71,2 millions d'euros contre un déficit immédiat prévu de 88,3 millions d'euros ».

En d'autres termes, le Gouvernement a choisi pour 2004 d'assurer le financement des investissements projetés non pas par le recours à des emprunts, mais en provoquant un déficit budgétaire. Il s'ensuit qu'en 2004, le Gouvernement n'était plus en mesure d'assurer la politique poursuivie sur le plan des dépenses d'investissement par le biais de ses recettes.

Force est donc de conclure que la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat est en train de se dégrader. A la cadence actuelle, les moyens financiers des fonds spéciaux seraient épuisés au plus tard pour l'exercice budgétaire 2007.

Le total des avoirs s'est chiffré à 2,61 milliards d'euros au 31 décembre 2001 pour tomber, d'après les prévisions actuelles, à 0,70 milliards d'euros au 31 décembre 2006. En faisant abstraction des produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds étatiques connaît une régression beaucoup plus importante avec un niveau des avoirs des fonds inférieur à 0,30 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2006. Les graphiques ci-après illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux étatiques.

Graphique 6. Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**Graphique 7. Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat**

Cette évolution a déjà été commentée par la Cour dans son avis concernant le projet de budget 2004 :

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

Sur quoi la Cour avait conclu qu'il « paraît donc plus que jamais nécessaire de réserver une attention particulière à l'économicité des dépenses. Il conviendrait en outre lors des programmes d'investissement de déterminer un ordre de priorité des travaux d'investissement à effectuer suivant leur caractère d'urgence ».

Lors du dépôt du projet de budget 2006, le ministre du Trésor et du Budget a annoncé que le Gouvernement entend activer plusieurs leviers pour infléchir cette tendance dans les années à venir.

Ainsi a été décidé un moratoire partiel au niveau des projets d'investissement afin de ne pas épuiser les fonds spéciaux. Tel que recommandé par la Cour, les dépenses d'investissement se concentrent sur un certain nombre de projets figurant sur une liste de priorité, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la sécurité et des institutions européennes.

Selon la Cour, il importe de chiffrer les répercussions financières d'un tel moratoire et ceci dans un souci de transparence.

Dès lors, un tel document devrait être présenté à la Chambre des Députés.

Par ailleurs, le Gouvernement a déclaré, sans autres précisions, qu'il envisage dorénavant de s'engager davantage sur la voie du partenariat public-privé en vue du financement des grands projets d'investissement de l'Etat.

A ce sujet, la Cour tient à remarquer que de telles solutions ne devraient pas seulement conduire à court terme à des réductions du coût budgétaire, mais doivent impérativement satisfaire aux exigences d'une bonne gestion financière et ce à moyen et à long terme.

Selon la Cour, il importe de préciser le cadre légal et conventionnel de ce modèle de financement. Rappelons à cet égard les critiques qui ont été formulées à plusieurs reprises au sujet de la loi de garantie, un mode de financement en apparence semblable à celui visé lors de la présentation du projet de budget 2006.

Dans son avis du 5 février 1997 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 13 avril 1970 sur la loi de garantie (projet de loi n° 4353), le Conseil d'Etat a ainsi précisé que :

« pour sa part, dans son rapport du 29 novembre 1995, la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés tout en mettant en évidence les avantages du mécanisme de financement introduit par la loi de garantie, avantages que le Conseil d'Etat a également déjà soulignés dans son avis du 26 février 1970, elle n'a pas caché les désavantages de cette loi dont la technique « ne contribue peut-être pas nécessairement à faciliter la lecture des engagements financiers de l'Etat ».

Ce que le Conseil d'Etat appréhende et redoute surtout ce sont, d'une part, le risque et le danger d'un emballement de dépenses destinées à être financées par le truchement de la loi de garantie et, d'autre part, le danger d'une prise de conscience insuffisante de l'endettement réel de l'Etat » .

2.3.2 La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat suivant le projet de budget 2006

Les tableaux synthétiques ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2004 à 2006. Il en ressort que pour tous les exercices les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que le déficit de quelque 1,48 milliards d'euros y résultant pour les années 2004 à 2006 ne peut donc être comblé que par une ponction considérable sur les avoirs financiers des fonds spéciaux qui devraient passer de 2,18 milliards d'euros en début de l'année 2004 à 0,70 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2006.

Tableau 9. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
Situation effective 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	10 181 010	108 065 356	108 609 558	108 772 210	10 018 358
Fonds d'équipement militaire	4 056 059	5 000 000	5 000 000	227 919	8 828 141
Fonds pour les monuments historiques	8 637 211	10 000 000	10 000 000	12 364 472	6 272 740
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	0	0	0	21 715 473
Fonds de la dette publique	139 631 744	122 579 000	122 579 000	93 406 298	168 804 446
Fonds de pension	3 719 071	255 100 074	350 932 145	353 891 381	759 835
Fonds communal de dotation financière	0	476 671 606	476 671 606	476 671 606	0
Fonds de la pêche	503 093	88 165	88 165	92 067	499 191
Fonds cynégétique	489 552	32 589	32 589	496	521 645
Fonds pour la gestion de l'eau	120 501 204	20 000 000	20 000 000	25 037 888	115 463 316
Fonds des eaux frontalières	1 467 720	140 925	140 925	129 978	1 478 667
Fonds d'équipement sportif national	19 705 366	21 000 000	21 000 000	9 998 931	30 706 434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	157 264 204	50 750 000	51 042 005	47 357 316	160 948 893
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	256 706	124 000	130 102	7 392	379 416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69 635 694	6 000 000	6 000 000	9 324 319	66 311 375
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324 327 945	40 776 000	40 776 447	84 898 402	280 205 990
Fonds de la chasse	1	560 090	560 090	560 090	1
Fonds pour la protection de l'environnement	69 849 227	4 200 000	4 200 000	12 674 914	61 374 313
Fonds pour l'emploi	112 142 634	101 292 508	244 734 180	309 751 721	47 125 093
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8 625 118	36 500 000	42 117 517	33 775 691	16 966 944
Fonds d'investissements publics administratifs	300 359 675	9 000 000	9 000 000	107 683 608	201 676 067
Fonds d'investissements publics scolaires	276 501 630	45 000 000	45 000 000	66 290 072	255 211 558
Fonds des routes	80 563 963	70 000 100	73 591 878	91 525 926	62 629 916
Fonds du rail	151 413 339	140 000 100	200 996 938	223 593 909	128 816 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121 694 389	10 000 000	10 000 000	81 684 526	50 009 863
Fonds pour la loi de garantie	175 655 756	1 000 000	41 755 564	68 169 442	149 241 878
Fonds pour la promotion touristique	774 114	6 825 600	6 825 600	7 592 635	7 080
Fonds pour la réforme communale	61 973	0	0	0	61 973
Fonds social culturel	40 801	345 000	348 229	386 750	2 280
Total	2 179 774 673	1 541 051 113	1 892 132 539	2 225 869 958	1 846 037 254

Différence entre recettes et dépenses :

-333 737 419

Tableau 10. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
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	10 018 358	111 900 000	111 900 000	121 900 000	18 358
Fonds d'équipement militaire	8 828 141	22 000 000	22 000 000	12 830 000	17 998 141
Fonds pour les monuments historiques	6 272 740	10 000 000	10 000 000	14 370 500	1 902 240
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	100	100	0	21 715 573
Fonds de la dette publique	168 804 446	44 434 000	44 434 000	183 000 000	30 238 446
Fonds de pension	759 835	260 000 000	361 396 035	362 155 870	0
Fonds communal de dotation financière	0	513 161 100	513 161 100	513 161 100	0
Fonds de la pêche	499 191	78 865	78 865	279 210	298 846
Fonds cynégétique	521 645	32 079	32 079	12 000	541 724
Fonds pour la gestion de l'eau	115 463 316	10 000 000	10 000 000	35 000 000	90 463 316
Fonds des eaux frontalières	1 478 667	76 000	76 000	171 204	1 383 463
Fonds d'équipement sportif national	30 706 434	23 500 000	23 500 000	30 652 000	23 554 434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	160 948 893	53 287 500	53 287 500	90 273 608	123 962 785
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	379 416	50 000	54 000	50 000	383 416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66 311 375	6 500 000	6 500 000	11 897 281	60 914 094
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	280 205 990	37 000 000	37 000 000	121 000 000	196 205 990
Fonds de la chasse	1	355 985	335 985	335 984	2
Fonds pour la protection de l'environnement	61 374 313	4 500 000	4 500 000	27 535 374	38 338 939
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	0	5 000 000	5 000 000	5 000 000	0
Fonds pour l'emploi	47 125 093	101 770 100	266 742 000	345 706 534	-31 839 441
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	16 966 944	17 000 000	20 500 000	32 023 103	5 443 841
Fonds d'investissements publics administratifs	201 676 067	10 000 000	10 000 000	112 559 352	99 116 715
Fonds d'investissements publics scolaires	255 211 558	45 000 000	45 000 000	83 800 956	216 410 602
Fonds des routes	62 629 916	10 000 000	110 000 000	80 141 204	92 488 712
Fonds du rail	128 816 368	102 000 000	260 333 000	171 800 000	217 349 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50 009 863	5 000 000	5 000 000	40 000 000	15 009 863
Fonds pour la loi de garantie	149 241 878	2 000 000	8 395 481	53 915 526	103 721 833
Fonds pour la promotion touristique	7 080	7 000 000	7 000 000	7 000 000	7 080
Fonds pour la réforme communale	61 973	100 000	100 000	0	161 973
Fonds social culturel	2 280	300 000	300 000	0	302 280
Total	1 846 037 254	1 402 045 729	1 936 626 145	2 456 570 806	1 326 092 593

Différence entre recettes et dépenses :

-519 944 661

Tableau 11. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2004-2006
Situation projetée 2006

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds de la coopération au développement	18 358	129 672 093	129 672 093	129 672 093	18 358
Fonds d'équipement militaire	17 998 141	33 000 000	33 000 000	20 516 000	30 482 141
Fonds pour les monuments historiques	1 902 240	10 000 000	10 000 000	11 900 000	2 240
Fonds de réserve pour la crise	21 715 573	100	100	0	21 715 673
Fonds de la dette publique	30 238 446	41 943 500	41 943 500	190 300 000	-118 118 054
Fonds de pension	0	281 504 336	389 800 000	389 800 000	0
Fonds communal de dotation financière	0	531 036 400	531 036 400	531 036 400	0
Fonds de la pêche	298 846	65 300	65 300	236 285	127 861
Fonds cynégétique	541 724	32 759	32 759	12 000	562 483
Fonds pour la gestion de l'eau	90 463 316	15 000 000	15 000 000	50 000 000	55 463 316
Fonds des eaux frontalières	1 383 463	40 620	40 620	167 353	1 256 730
Fonds d'équipement sportif national	23 554 434	23 500 000	23 500 000	34 605 067	12 449 367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	123 962 785	60 500 000	60 500 000	115 814 188	68 648 597
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	383 416	25 000	30 000	124 000	289 416
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60 914 094	6 500 000	6 500 000	24 916 399	42 497 695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	196 205 990	33 000 000	33 000 000	120 107 023	109 098 967
Fonds de la chasse	2	316 078	316 078	316 000	80
Fonds pour la protection de l'environnement	38 338 939	7 000 000	7 000 000	23 335 192	22 003 747
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	0	10 000 000	10 000 000	10 000 000	0
Fonds pour l'emploi	-31 839 441	152 130 100	338 495 000	378 660 973	-72 005 414
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5 443 841	27 000 000	29 500 000	34 975 604	-31 763
Fonds d'investissements publics administratifs	99 116 715	38 000 000	38 000 000	115 067 356	22 049 359
Fonds d'investissements publics scolaires	216 410 602	50 000 000	50 000 000	100 023 811	166 386 791
Fonds des routes	92 488 712	10 000 000	110 000 000	137 430 645	65 058 067
Fonds du rail	217 349 368	106 000 000	267 300 000	286 100 000	198 549 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15 009 863	5 000 000	5 000 000	15 000 000	5 009 863
Fonds pour la loi de garantie	103 721 833	7 000 000	13 555 368	54 187 176	63 090 025
Fonds pour la promotion touristique	7 080	7 300 000	7 300 000	7 295 600	11 480
Fonds pour la réforme communale	161 973	250 000	250 000	0	411 973
Fonds social culturel	302 280	390 000	390 000	0	692 280
Total	1 326 092 593	1 586 206 286	2 151 227 218	2 781 599 165	695 720 646

Différence entre recettes et dépenses :

-630 371 947

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

- l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général provisoire 2003 (79 millions euros) n'est pas comprise au niveau des recettes des fonds spéciaux dans les tableaux de la Cour étant donné que la loi y relative n'a pas encore été votée ;
- la situation des emprunts est la suivante :
 - * en 2004, une loi spéciale a autorisé l'émission d'un emprunt à hauteur de 120 millions d'euros, mais aucun emprunt n'a été émis pour financer les dépenses des fonds spéciaux (loi du 19 décembre 2003 autorisant le Gouvernement à émettre en 2004 un ou plusieurs emprunts) ;
 - * en 2005, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros pour le financement de deux fonds spéciaux. Une tranche de 100 millions d'euros a été prévue pour le Fonds des routes et une tranche de 100 millions d'euros a été destinée au financement du Fonds du rail (article 42 de la loi budgétaire de l'exercice 2005 : autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme) ;
 - * en 2006, un emprunt est prévu pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes et les autres 100 millions d'euros seront versés au Fonds du rail (article 44 du projet de loi budgétaire de l'exercice 2006 : autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme) ;

Même si l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général provisoire 2003 (79 millions euros) est prise en compte, la Cour constate que les avoirs de deux fonds spéciaux afficheront un solde négatif à la date du 31 décembre 2006 :

- avoirs du Fonds pour l'emploi : - 32 millions euros
- avoirs du Fonds de la dette publique : - 79 millions euros

La Cour des comptes note que ces deux fonds doivent être dotés de fonds supplémentaires aux fins de respecter l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose :

« b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. »

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 2006 prévoit-il au niveau des dépenses courantes (section 06.0) une alimentation du Fonds de la dette publique à hauteur de 23,44 millions d'euros pour couvrir les charges d'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 2006 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.

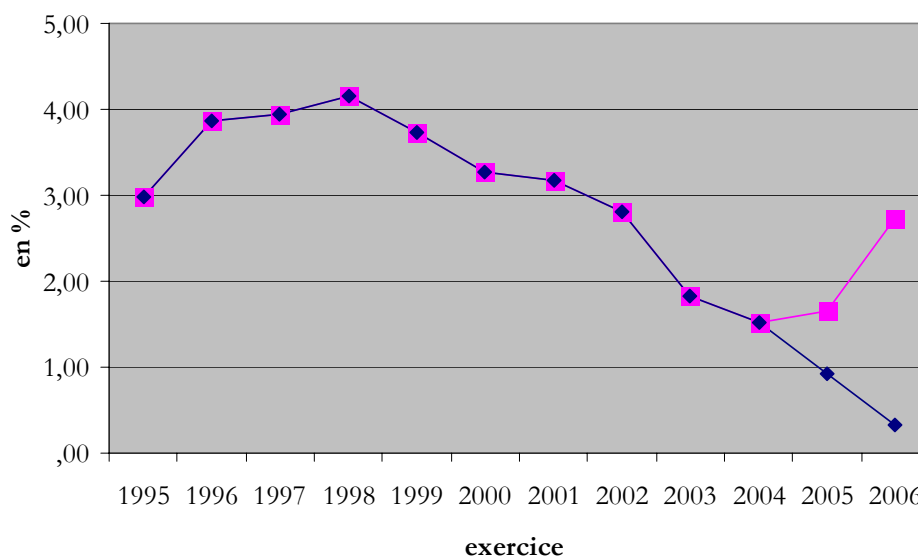
Tel qu'il ressort du rapport mensuel de la Trésorerie de l'Etat, l'encours des bons du Trésor est de l'ordre de 36,4 millions d'euros au 30 septembre 2005.

L'encours de la dette de l'Etat résultant d'emprunts bancaires se chiffre au 30 septembre 2005 à 248,6 millions d'euros. Il s'agit de 2 emprunts linéaires venant à échéance en 2006 (154,1 millions d'euros) respectivement en 2007 (94,5 millions d'euros).

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

Taux moyen pondéré	5,64%
Durée de vie résiduelle	318 jours
Ratio dette/PIB	0,91%
Dette par tête d'habitant	546,35 euros

Tel qu'il ressort du graphique ci-dessous, le critère de Maastricht concernant la dette publique (<60% du PIB) est largement respecté. Il en sera de même en cas de prise en considération des emprunts prévus pour 2005 (200 millions d'euros) et 2006 (500 millions d'euros).

Graphique 8. Evolution de la dette publique / PIB

Il reste à signaler que le présent graphique ne tient pas compte des engagements pris dans le cadre de la loi de garantie.

**Tableau 12. Evolution de l'encours de la dette de l'Etat
(emprunts + bons du Trésor)**

	Encours au 31.12.
2005	284 706 675
2006	126 426 808
2007	27 630 463
2008	30 585 895

Il importe de noter dans ce contexte que les avoirs du Fonds de la dette publique s'élèvent au 30 septembre 2005 à 71,1 millions d'euros. Cela signifie que la dette de l'Etat, bons du Trésor inclus, est provisionnée à la même date à raison de 25%. Les présents chiffres ne tiennent pas compte des emprunts autorisés à hauteur de 200 millions d'euros au budget 2005 répartis à part égale entre le Fonds du rail et le Fonds des routes.

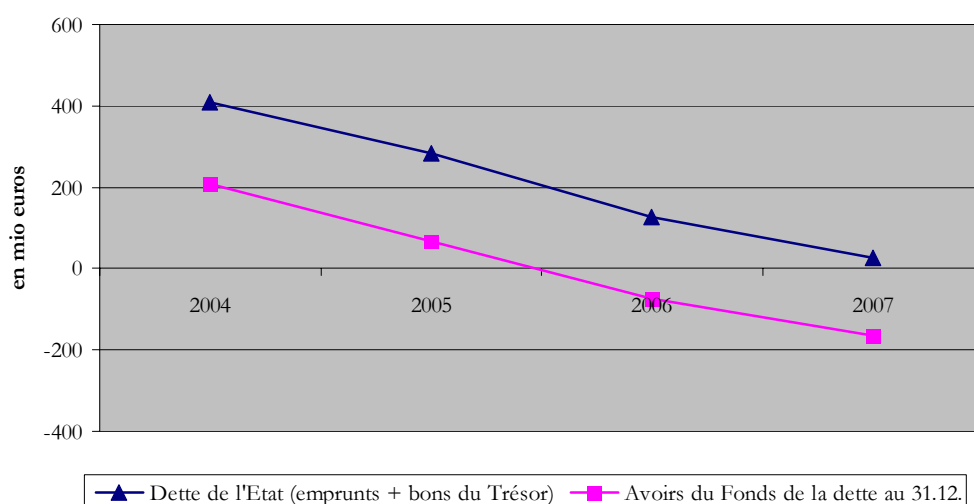
Reste à relever que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique pour rembourser une partie du principal et des intérêts de la dette, bons du Trésor inclus, s'élèvent à quelque 185 millions d'euros pour les années 2005 et 2006.

Tableau 13. Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2005	2006	2007
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	207 804 446	67 224 735	-75 017 254
Alimentation budgétaire	44 434 000	41 943 500	24 895 000
Dépenses	-185 013 711	-184 185 489	-114 332 409
Avoirs du fonds au 31.12.	67 224 735	-75 017 254	-164 454 663

Il y a lieu de constater que les avoirs du Fonds de la dette publique au 1^{er} janvier 2005 (207,8 millions d'euros) ont substantiellement augmenté par rapport aux prévisions. Les alimentations supplémentaires proviennent d'une part des plus-values de recettes réalisées sur l'exercice budgétaire 2003 (+39 millions d'euros) et d'autre part des dotations supplémentaires allouées au cours de l'exercice 2004 (dont 75 millions d'euros).

Graphique 9. Comparaison de l'évolution de la dette et des avoirs du Fonds de la dette publique



Etant donné que, pour un total de dépenses de 483,5 millions d'euros à charge du Fonds de la dette publique, quelque 164 millions d'euros ne sont pas encore provisionnés au 30 septembre 2005, 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 du Trésor nécessitent de 2005 à 2007 un effort budgétaire moyen de 54,8 millions d'euros.

Par ailleurs, le Gouvernement a proposé de procéder en 2006 à l'émission d'un nouvel emprunt pour un montant global de 500 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 ;
- 300 millions seront affectés au financement d'une partie des dépenses d'investissement qui figurent au budget proprement dit.

La situation économique actuelle et les engagements pris à charge des fonds spéciaux respectifs ne vont pas rester sans conséquence sur la Trésorerie de l'Etat. Il est fort probable que l'Etat devra recourir dans les années à venir à l'émission d'un ou plusieurs emprunts. A ce sujet, la Cour recommande à la Trésorerie de liquider dans un premier temps ses divers placements dans la mesure du possible et de financer de cette manière son fonds de roulement. Ainsi l'Etat évitera de devoir payer des intérêts débiteurs qui seront supérieurs aux revenus touchés sur les placements.

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 14. 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. ³	0,678%	
Secteur de l'énergie		
AGENCE DE L'ENERGIE S.A.	50,000%	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
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.	66,406%	11.368.047,21
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A. (en voie de liquidation)	24,938%	99.157,41
SES GLOBAL S.A.	11,189%	528.527.821,80 ⁴
LUX DEVELOPMENT S.A.	61,250%	151.834,78
Total en euros		783.036.973,98

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2005

³ Actions provenant de l'augmentation de capital effectuée sur base des obligations convertibles déjà détenues dans le portefeuille de placement de la Trésorerie de l'Etat

⁴ Valeur d'acquisition

Tableau 15. 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.	
Commission nationale pour la protection des données	100%	p.m.	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607,41	
Fonds Belval	100%	3.500.000,00	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.035,90	
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAPK)	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 2005

Tableau 16. 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	6.447.238,08
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	10.500.000,00
European Investment Bank (EIB)	0,125%	187.015.500,00	9.350.775,00	9.350.775,00

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
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%	2.207.280,12	419.080,00	419.080,00
Total en euros		596.744.340,12	44.676.030,80	40.956.151,08

Source: Trésorerie de l'Etat; situation au 30 septembre 2005

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant d'obligations de versement de capital à des organismes tiers se chiffrent à 567,4 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non encore versé en ce qui concerne les établissements publics repris au tableau 15, 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 555,8 millions d'euros.

Tableau 17. Les changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2004/2005)

Dénomination	Taux de participation en 2004	Taux de participation en 2005	Valeur nominale de la participation en 2005	Variation par rapport à 2004
SES GLOBAL S.A.	11,577%	11,189% ⁵	528.527.821,80	-34.959.784,20
SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	41,992%	66,406%	11.368.047,21	4.179.356,22
COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES		100,000%	p.m.	

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

⁵ La diminution du taux de participation de l'Etat dans la société SES GLOBAL S.A. provient du programme de rachat d'actions lancé dernièrement par celle-ci.

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 constituent donc des actifs immobilisés qui ne peuvent pas être cédés en cas de besoin de liquidité de la part de la Trésorerie dans les années à venir. Au tableau reproduit ci-après, la Cour a repris les participations de l'Etat qui sont cotées en bourse et qui peuvent donc directement être valorisées au prix du marché.

Tableau 18. 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	Variation de la valeur de marché	Valeur de marché de la participation de l'Etat (en euros)
Situation au 30/09/2004				
ARCELOR S.A.	31 632 606	14,86		470 060 525
CEGEDEL S.A.	2 204 060	60,00		132 243 600
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100 765	180,00		18 137 700
SES GLOBAL S.A.	80 079 973	7,85		628 627 788
				1 249 069 613
Situation au 30/09/2005				
ARCELOR S.A. ⁶	31 632 606	19,38	30%	613 039 904
CEGEDEL S.A.	2 204 060	64,00	7%	141 059 840
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100 765	175,00	-3%	17 633 875
SES GLOBAL S.A.	80 079 973	13,01	66%	1 041 840 449
				1 813 574 068
Variation de la « valeur de marché » des participations de l'Etat 2004/2005				564 504 455
Variation 2004/2005				+45,19%
Valeur de marché des participations au 30.09.2003				999 324 040
Variation 2003/2005				+81,48%

Les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une évolution très favorable, nettement supérieure à celle des marchés boursiers européens au cours des douze derniers mois.

⁶ Cette position ne reprend pas les 4.335.391 actions reprises au niveau du « portefeuille d'actions » de la Trésorerie de l'Etat

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 19. 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 31/12/2004
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	8.687,00
			24.789.352	134.402,00
			24.789.352	134.897,00
			24.789.352	216.227,00
			24.789.352	38.126.691,00
			24.789.352	34.042.048,00
			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	13.312.928,84
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	18.345.955,44
			9.918.403	9.920.000,00
CFL	Loi du 28/03/1997 Art. 6 Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20/10/1955 Art. 5	123.946.762	371.840	0,00
			74.368.057	74.368.057,43
		360.000.000	10.000.000	10.000.000,00
			0	0,00

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis ou maximum autorisé	Montant en circulation au 31/12/2004
Fonds Belval	Loi du 25/07/2002 Art. 3	Non déterminé	0	19.534.479,21
Fonds Cité Syrdall	Loi du 10/12/1998 Art. 7	7.436.806	0	2.564.778,62
Fonds du Logement	Loi du 25/02/1979 Art. 57 Modifiée par les lois du 21/12/1990 et 20/12/1991	24.789.352	5.453.658	0,00
SOTEG S.A.	Loi du 27/11/1973 Art. 3	2.478.935	0	0,00
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	Loi du 24/01/1990 Art. 3	4.957.871	0	0,00
AGORA s.à r.l.	Loi du 01/08/2001 Art. 2	50.000.000	0	20.393.234,89
BCEE	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 ⁷	0	3.209.433,13
Société de l'Aéroport S.A.	Loi du 26/07/2002 Art. 5		200.000.000 105.000.000	32.059.685,78 1.296.970,90
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi du 9 juillet 2004 modifiant la loi du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000 ⁸		747.312,15
Diverses banques de la place	Loi du 8 décembre 1977 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	Non déterminé		220.303.696,27
Total en euros		656.319.913	767.083.111	510.076.504,40

Source : Trésorerie de l'Etat ; situation au 30 septembre 2005

Il ressort du tableau ci-dessus 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 510,1 millions d'euros au 31 décembre 2004. Ce montant est en progression de 173,4 millions d'euros par rapport à 2003. 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.

⁷ Montant maximal accordé par le ministre

⁸ 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 Evolution des recettes budgétaires

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2006 table sur 7.328,0 millions d'euros, soit une progression de 425,6 millions d'euros ou de +6,17% par rapport au budget voté 2005.

Tableau 20. Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2003		Compte général 2004		Budget voté 2005		Projet de budget 2006		Variation projet de budget 2006 / budget voté 2005		Variation projet de budget 2006 / compte général 2004	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	3 180 286 741	48,89	3 079 947 780	46,53	3 205 720 000	46,94	3 652 080 000	50,56	446 360 000	13,92	572 132 220	18,58
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	1 832 213 382	28,17	2 069 374 447	31,27	2 213 679 558	32,42	2 057 677 716	28,49	-156 001 842	-7,05	-11 696 731	-0,57
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1 221 194 294	18,77	1 176 582 511	17,78	1 136 988 000	16,65	1 154 055 000	15,98	17 067 000	1,50	-22 527 511	-1,91
dont												
Part UE/BL **	1 017 018 820	83,28	942 277 890	80,09	903 110 000	79,43	915 000 000	79,29	11 890 000	1,32	-27 277 890	-2,89
Total des recettes fiscales (1) *	6 233 694 417	95,83	6 325 904 738	95,58	6 556 387 558	96,01	6 863 812 716	95,02	307 425 158	4,69	537 907 978	8,50
Total des recettes non fiscales (2) *	270 972 293	4,17	292 844 858	4,42	272 290 472	3,99	359 879 300	4,98	87 588 828	32,17	67 034 442	22,89
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	6 504 666 710	99,10	6 618 749 595	98,28	6 828 678 030	98,93	7 223 692 016	98,58	395 013 986	5,78	604 942 421	9,14
Total des recettes en capital (3) ***	58 877 708	0,90	116 042 177	1,72	73 788 700	1,07	104 342 830	1,42	30 554 130	41,41	-11 699 347	-10,08
dont												
Droits de succession	48 509 046		39 682 263		45 000 000		45 000 000					
Vente de bâtiments	1 090 593		60 962 249		7 000 000		7 000 000					
Emprunt nouveau	0		0		100		100					
Vente de participations	0		0		1 000 000		30 000 000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	6 563 544 418	100,00	6 734 791 773	100,00	6 902 466 730	100,00	7 328 034 846	100,00	425 568 116	6,17	593 243 073	8,81

* Part en % dans le total des recettes courantes

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

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

3.2.1 Recettes courantes

Les recettes budgétaires seront constituées à raison de 98,58% de recettes courantes (7.223,7 millions d'euros) et représentent une variation de +395,0 millions d'euros par rapport à 2005. Cette progression des recettes courantes provient à la fois de l'accroissement des recettes fiscales estimé à 307,4 millions d'euros (+4,69%) et des recettes non fiscales estimé à 87,6 millions d'euros (+32,17%) en 2006.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 39*), « les prévisions de recettes courantes pour 2006 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget ; elles tiennent compte des développements conjoncturels pendant l'année en cours ainsi que des perspectives économiques pour l'année à venir. ».

3.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2006 comporte donc des recettes courantes pour 7.223,7 millions d'euros, soit une augmentation de 5,78% par rapport au budget voté 2005 et de 9,14% par rapport au compte général provisoire de 2004.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2006, sur un total de 6.863,8 millions d'euros, 3.652,1 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs, 2.057,7 millions d'euros des impôts indirects et 1.154 millions d'euros des droits de douane et d'accise, ce qui représente respectivement une progression de 13,92% des impôts directs, une régression de 7,05% des impôts indirects et une hausse de 1,32% des droits de douane et d'accise par rapport au budget voté 2005.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.346,5 millions d'euros (91,63%) par l'impôt général sur le revenu. Le produit présumé de cet impôt pour 2006 se répartit de la façon suivante :

Tableau 21. Evolution des impôts directs

Impôts directs	Projet de budget 2006 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2005 (en millions)	Variation 2006/2005	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	385,0	10,54	350,0	35,0	+10,00
Impôt sur le revenu des collectivités	1.250,0	34,23	1.125,0	125,0	+11,11
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.570,0	42,99	1.400,0	170,0	+12,14
Impôt sur les revenus de capitaux	140,0	3,83	120,0	20,0	+16,67
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,5	0,04	1,5	0,0	0,00
Impôt général sur le revenu	3.346,5	91,63	2.996,5	350,0	+11,68
Autres impôts directs	305,6	8,37	209,2	96,4	+46,08
Total	3.652,1	100,00	3.205,7	466,4	+13,93

Ainsi qu'il ressort du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu marque, par rapport aux chiffres de 2005, une progression de 11,68% (350,0 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 (+12,14% ou 170,0 millions d'euros) devrait pratiquement évoluer dans les mêmes proportions que celui de l'impôt sur le revenu des collectivités (+11,11% ou 125,0 millions d'euros).

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette, le projet de budget table sur une évolution favorable du rendement de cet impôt avec une hausse de 35 millions d'euros, soit +10,00%, prévu pour l'exercice 2006.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 140,0 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 16,67% de plus par rapport au budget voté 2005.

Parmi les autres impôts directs (305,6 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 100,0 millions d'euros en 2006. Ce montant est identique à celui prévu pour l'exercice en cours. Enfin, l'impôt de solidarité est censé rapporter 102,1 millions d'euros.

Impôts indirects

D'après les prévisions de recettes provenant des impôts indirects, se basant sur les chiffres disponibles pour les neuf mois de l'exercice en cours, le produit net de la TVA est estimé à 1.352,3 millions d'euros, ce qui correspond à 42,61% des impôts indirects et constitue une régression de 14,89% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2005. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devra s'établir à 915,0 millions d'euros, ce qui représente 28,83% des impôts indirects.

En 2006, le recul global de 138,3 millions d'euros (-4,17%) au titre des impôts indirects provient exclusivement de la moins-value du produit de la TVA estimée à 236,6 millions d'euros.

Tableau 22. Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Projet de budget 2006 (en millions)	Part relative (en %)	Budget voté 2005 (en millions)	Variation 2006/2005	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	1.352,3	42,61	1.588,9	-236,6	-14,89
Recettes communes de l'UEBL	915,0	28,83	903,1	11,9	+1,32
Taxe d'abonnement	460,0	14,49	405,0	55,0	+13,58
Droits d'enregistrement	150,0	4,73	130,0	20,0	+15,38
Autres impôts indirects	296,6	9,34	285,2	11,4	+4,00
Total	3.173,9	100,0	3.312,2	-138,3	-4,17

Concernant les recettes provenant de la taxe d'abonnement et des droits d'enregistrement, les prévisions budgétaires pour 2006 tablent respectivement sur 460,0 (+13,58%) et 150,0 (+15,38%) millions d'euros.

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 296,6 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 2006 et, d'autre part, l'importance relative dans leur catégorie d'impôt respectif au cours de ces exercices.

Tableau 23. 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
2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
2006(*)	1.250,0	34,23	1.570,0	42,99	1.352,3	42,61	915,0	28,83

(*) *Projet de budget 2006*

De 1990 à 2003, les recettes communes de l'UEBL ont presque quadruplé passant ainsi de 255,8 à 1.016,7 millions d'euros alors que, suivant le compte général provisoire de l'exercice 2004, ces recettes ne se sont plus élevées qu'à 942,1 millions d'euros, soit une moins-value de 74,6 millions d'euros par rapport à 2003. Quant aux recettes de la TVA, le produit net revenant à l'Etat a augmenté de 1.028,7 millions d'euros passant ainsi de 392,8 à 1.421,5 millions d'euros sur la période de 1990 à 2004.

Certaines catégories d'impôts indirects vont progresser davantage au vu des mesures proposées par le Gouvernement en matière de relèvement de droits d'accise sur les produits énergétiques et les 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 2006, évoluant entre 95% et 96%, il importe de noter qu'au cours des années 1990 à 2004, l'importance relative des impôts directs dans les recettes fiscales a continuellement diminué, passant ainsi de 58,95% à 48,69%. Pour l'exercice en cours, 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%
Compte 2004	48,69%	51,31%
Budget voté 2005	48,89%	51,11%
Projet de budget 2006	53,21%	46,79%

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 s'est confirmée jusqu'en 2003. Depuis 2004, un retournement de l'importance relative au profit des impôts indirects est à observer et devrait se poursuivre en 2005.

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 de 2001 à 2003 dont les effets se sont fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004 au titre notamment de l'IRC.

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.

Pour l'exercice à venir, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 53%. Une partie des explications réside dans l'accélération de la croissance de l'activité économique, principalement attendue dans le secteur financier, et la reprise de l'emploi bancaire observée à partir de 2005 et dont les effets devraient se ressentir au niveau des rentrées fiscales en 2006. Relevons également l'impact de la modification projetée de la législation actuelle de l'imposition des intérêts par l'introduction, à partir du 1^{er} janvier 2006, d'une retenue à la source libératoire de 10% sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière des personnes physiques résidentes et de l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques résidentes et non résidentes (doc. parl. n° 5504). Le produit attendu de ce nouvel impôt est estimé à 40 millions d'euros en 2006. Il importe encore de noter la mise en

application de la loi du 21 juin 2005 transposant en droit national la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'UE en matière de fiscalité des revenus de l'épargne ayant introduit, à partir du 1^{er} juillet 2005, une retenue à la source libératoire de 25% sur les revenus d'intérêts des non-résidents. A défaut de données précises au sujet de la masse imposable, le projet de budget 2006 table sur une recette estimée à 45 millions d'euros.

Le repli de la quote-part des impôts indirects prévu au projet de budget 2006 devrait se confirmer par la prise en considération de l'évolution des principaux agrégats macroéconomiques (p.ex. consommation finale) des exercices 2004 et 2005 ainsi que de l'apparition d'éléments particuliers inhérents à certaines catégories d'impôts indirects. En effet, en ce qui concerne notamment les recettes en provenance de la TVA, il y a lieu de constater d'un côté, une stagnation voire un recul de la consommation finale dans certains secteurs de l'économie nationale (grandes surfaces, nouvelles technologies, ameublement) et, de l'autre côté, une accélération dans le traitement des demandes de remboursement introduites par des assujettis établis à l'étranger grâce au renforcement temporaire du personnel du bureau d'imposition. S'y ajoute la présentation en juillet 2005 d'un droit de déduction d'une taxe en amont d'une société de plus de 311 millions d'euros (année d'imposition 2004) à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines dont il résulte des remboursements de TVA plus que proportionnels par rapport aux recettes brutes encaissées (situation fin septembre 2005). D'autres facteurs tels que les entreprises en faillite et les changements en matière de TVA logement influencent davantage le volume des recettes TVA.

3.2.1.2 Recettes non fiscales

Les recettes non fiscales, évaluées à 359,9 millions d'euros, soit 4,98% des recettes courantes, proviennent principalement des intérêts de fonds en dépôt (70,0 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (53,7 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (41,8 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (88,2 millions d'euros) dont respectivement 35, 30 et 20 millions d'euros proviennent de la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T, de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat et de l'Institut luxembourgeois de Régulation).

Comparé au budget voté 2005, les recettes non fiscales seraient en augmentation en 2006 de 87,6 millions d'euros (+32,17%).

3.2.2 Recettes en capital

Les recettes en capital sont fixées à 104,3 millions d'euros pour 2006 et sont principalement constituées de recettes provenant des droits de succession évaluées à 45,0 millions d'euros

ainsi que de recettes provenant de la vente de participations et de bâtiments de l'Etat respectivement de 30,0 et de 7,0 millions d'euros.

A remarquer qu'un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros devrait être émis dans l'intérêt du financement d'une partie des dépenses d'investissement inscrites au budget proprement dit.

Les prévisions de recettes représentent une augmentation considérable de l'ordre de plus de 41% par rapport au budget voté 2005 qui table sur 73,8 millions d'euros. En effet, le produit total des ventes de bâtiments et de participations pour l'exercice à venir est chiffré à 37,0 millions d'euros alors qu'il a été arrêté à 8,0 millions d'euros pour l'exercice en cours.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 44 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant de 200 millions d'euros portés directement en recette au Fonds des routes (100 millions d'euros) 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 2006, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2005. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2005, 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 2004 appliquée aux encaissements connus au 30 septembre 2005.

Les estimations de la Cour des huit catégories de recettes fiscales analysées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2005, avaient dégagé une plus-value évaluée à 144 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Les chiffres définitifs de l'exercice 2004 pour les recettes des huit catégories d'impôt visées dégagent cependant une plus-value de 271 millions d'euros.

Ces écarts s'expliquent par les considérations suivantes :

- Les prévisions de la Cour faites en 2004 avaient sous-estimé de l'ordre de 84 millions d'euros le produit effectif de la taxe sur la valeur ajoutée, ceci grâce à un dernier trimestre 2004 générant presque 29% (516,2 millions d'euros) du produit total encaissé. Cette évolution est difficile à attribuer aux seules réalités conjoncturelles étant donné que, pour les années 2001 et 2002, la part de ces derniers trimestres ne représentait guère plus que 22% à 24%.
- Une remarque similaire s'impose au niveau du produit effectif provenant des droits d'enregistrement dont le dernier trimestre a généré plus de 35% (50,6 millions d'euros) des recettes totales dépassant ainsi de plus de 16 millions d'euros l'estimation de la Cour.
- Concernant l'impôt sur la fortune, la Cour avait en 2004 anticipé une hausse de 16 millions d'euros alors que la plus-value effective devait s'élever à 34 millions d'euros. Cet écart s'explique selon l'administration concernée par le fait que les grands dossiers auraient été clôturés, ce qui laissait entrevoir un dernier trimestre atypique. Toutefois, le produit de cet impôt a évolué de manière normale.
- Pour ce qui est de l'impôt sur les traitements et salaires, la plus-value estimée à l'époque de 70 millions d'euros a été dépassée de 15 millions d'euros.
- Quant aux recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités, la tendance à la baisse, anticipée en 2004, a été plus que confirmée. En effet, le produit effectif ne s'est établi qu'à 1.069 millions d'euros, soit une moins-value additionnelle de 15 millions d'euros par rapport aux estimations de la Cour qui tablaient sur un produit de 1.084 millions d'euros.

A l'image des années précédentes, le modèle de calcul de la Cour a permis de mettre en évidence certaines particularités comptables indépendantes de l'évolution de la conjoncture économique. Ces particularités peuvent cependant conditionner de manière importante la réalité des encaissements affichés, hypothéqués par des dettes et créances fiscales non reflétées dans la comptabilité budgétaire.

Dans le cadre du présent avis, 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 2005 une moins-value de 208 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2005. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2005 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2006.

Tableau 24. Estimations de la Cour pour 2005 et hypothèses de croissance pour 2006

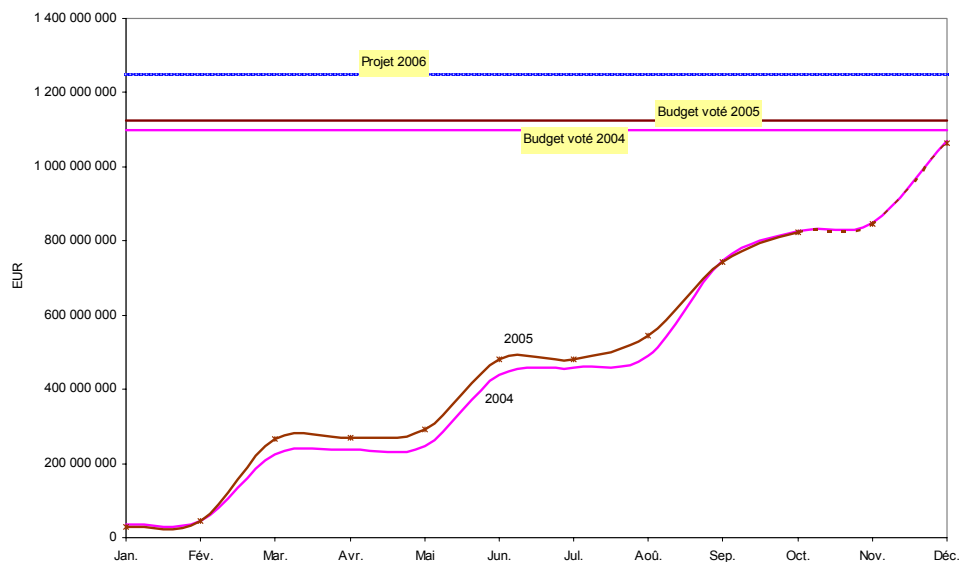
	Données gouvernementales			Estimations de la Cour				
	Budget voté 2005	Recettes effectives au 30 sept. 2005	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2005	Ecarts estimations / budget voté 2005	Ecart estimé	Projet de budget 2006	Hypothèses 2006
	en mio euros	en mio euros	en %	en mio euros	en mio euros	en %	en mio euros	en %
Collectivités	1 125	745	66,2	1 064	-61	-5,4	1 250	17,4
Assiette	350	252	72,1	348	-2	-0,4	385	10,5
Traitements	1 400	1 091	77,9	1 460	60	4,3	1 570	7,5
Capitaux	120	128	107,0	149	29	24,2	140	-6,0
Fortune	100	128	128,1	172	72	71,6	100	-41,7
TVA	1 997	1 176	58,9	1 595	-402	-20,1	1 750	9,7
Enregistrement	130	111	85,4	157	27	20,5	150	-4,2
Abonnement	405	356	88,0	473	68	16,9	460	-2,8
Total	5 627			5 419	-208			

Dans ce qui suit, la Cour entend commenter, recette par recette, l'écart constaté et en tirer les conclusions pour le projet de budget 2006.

3.4 Impôt sur le revenu des collectivités

Le produit de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées en ce qui concerne les soldes d'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.

Graphique 10. Impôt sur le revenu des collectivités

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2004 (1.068,6 millions d'euros) n'a pas pu atteindre le niveau de 1.100 millions d'euros inscrit au budget voté malgré des soldes d'impôts de quelque 314 millions d'euros découlant des impositions d'années antérieures. Ainsi, 29,4% des recettes totales de cet impôt reposent sur les réserves « accumulées » sous forme de soldes d'impôts au titre des années d'imposition antérieures.

Selon l'Administration des Contributions directes, la contribution du secteur financier au produit total de l'IRC a atteint quelque 72%, soit 769 millions d'euros en 2004. La part prépondérante provient des banques et assurances dont l'apport s'est élevé à 471 millions d'euros.

Tableau 25. Répartition entre soldes d'impôts d'années antérieures et avances

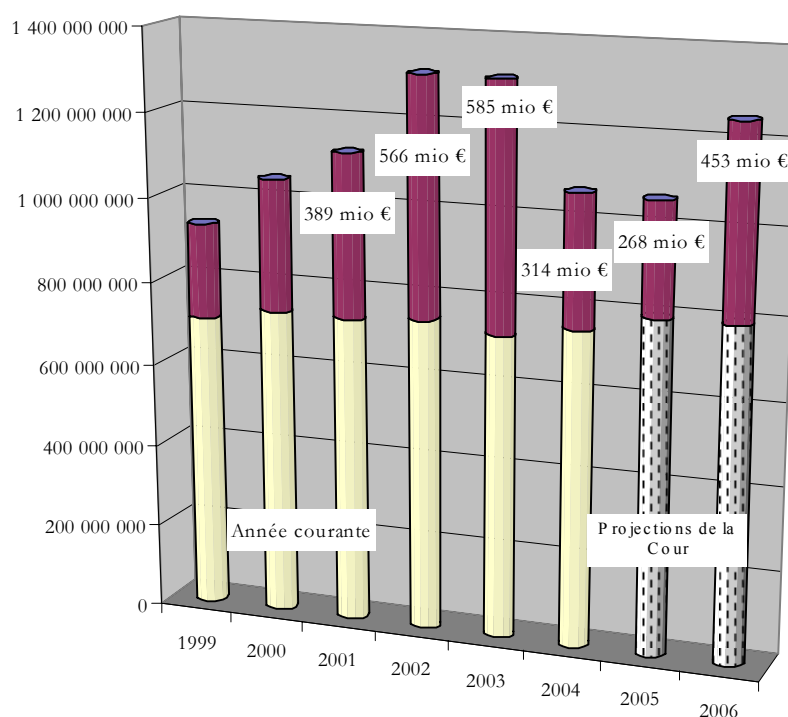
Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Années antérieures	226,6	313,5	389,6	565,7	585,4	314,0	267,7	453,2
Année courante	706,7	737,5	734,5	746,8	725,8	754,6	796,8	796,8
	933,3	1.050,7	1.124,1	1.312,5	1.311,2	1.068,6	1.064,5	1 250
Variation avances		4,3%	-0,4%	1,7%	-2,8%	4,0%	5,6%	0,0%

(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, mais ne correspondait pas à l'impôt dû en raison des bénéfices imposables exceptionnellement élevés et réalisés entre 1998 et 2001, surtout dans le 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. A partir de 2003, les avances trimestrielles reflétaient à la fois les répercussions de la réforme fiscale de 2002 et du ralentissement économique en diminuant de 2,8% pour retrouver en 2004 un niveau de croissance qui suivait de plus près les réalités économiques. Considérant en outre le recours substantiel aux soldes d'impôts des années 2002 et 2003, il s'en déduisait un recours beaucoup moins important pour 2004 de 314 millions d'euros.

Graphique 11. Recours aux soldes d'impôts



Pour 2005, la Cour ne s'attend plus à une évolution de l'IRC comparable aux années 2002 et 2003, mais reprend ainsi pour l'estimation du dernier trimestre 2005 le profil de l'année 2004.

D'après ces estimations, l'IRC en 2005 devrait atteindre 1.064 millions d'euros dont quelque 25%, soit 268 millions d'euros, attribuables aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs étant donné que, suivant les informations de l'administration concernée, les avances trimestrielles vont atteindre quelque 796 millions d'euros (impôt de solidarité non compris).

Il en sera probablement de même pour 2006. Partant, l'exercice à venir sera caractérisé vraisemblablement par une stagnation des avances trimestrielles.

Or, le projet de budget 2006 repose sur une prévision des recettes de l'IRC de 1.250 millions d'euros d'où se dégagerait un recours nécessaire aux soldes d'impôts de quelque 453 millions d'euros.

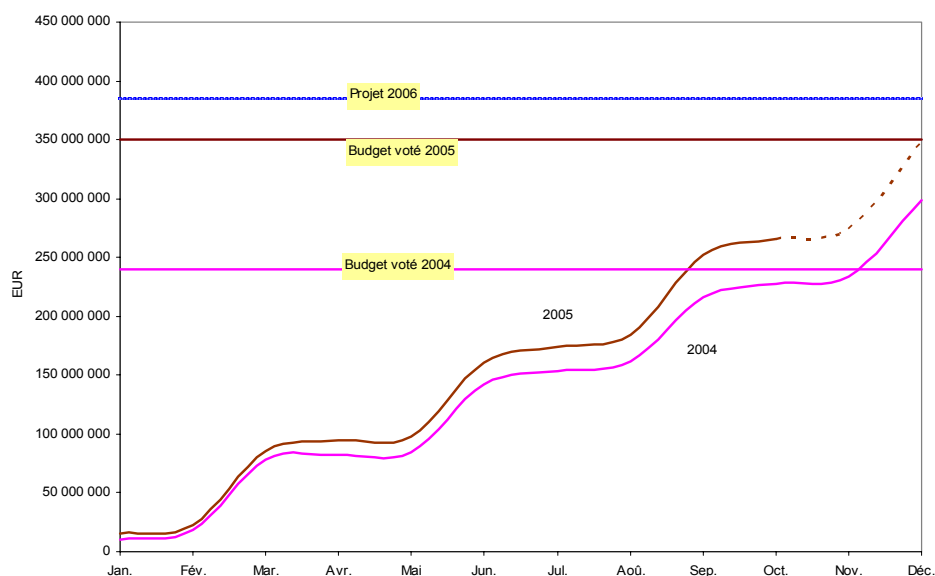
L'exercice 2006 repose ainsi sur une hypothèse de croissance de 17,4% par rapport aux estimations de la Cour pour 2005, qui ne saurait se réaliser que par une augmentation de presque 70% du recours aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. Même en admettant une croissance de 5% des avances trimestrielles, supposée refléter les perspectives d'évolution de la conjoncture économique, le recours aux soldes d'impôts devrait néanmoins augmenter de 55%. Sur base de ces considérations, la Cour est d'avis que les prévisions de recettes au titre de l'IRC paraissent beaucoup trop optimistes.

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 dont le déchet fiscal est estimé à 670 millions d'euros par rapport à l'année 2000. L'évolution remarquable des recettes de ce type d'impôt montre qu'elles ont bien résisté aux mesures introduites par les réformes mentionnées.

En 2005, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette présente un profil comparable à 2004. Tenant compte que fin septembre 2005 plus de 72% des recettes prévues pour 2005 (350 millions d'euros) ont été encaissées, la Cour a estimé à environ 348 millions d'euros le produit total au titre de cet impôt, soit à un niveau presque identique aux attentes budgétaires.

Graphique 12. Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette

Concernant le projet de budget 2006, les recettes prévues sont fixées à 385 millions d'euros, soit une croissance de +10,5% par rapport aux estimations de la Cour. 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 2006 paraît réalisable.

3.6 Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

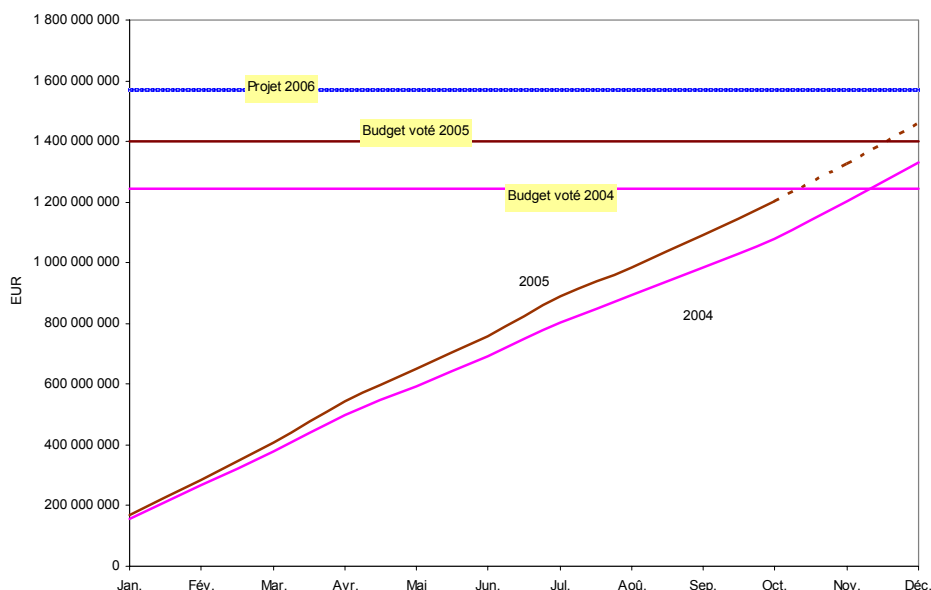
L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires et de la masse des pensions et rentes. Les effets des réformes tarifaires de 2001 et 2002 sont évidemment visibles au regard de l'évolution des recettes 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.

Après la progression des recettes effectives de quelque 63 millions d'euros en 2003, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires progresse de nouveau de 140 millions d'euros en 2004 pour se situer à un niveau de 1.330 millions d'euros, dépassant de quelque 85 millions d'euros les prévisions budgétaires de cet exercice. Ce résultat positif s'explique par la croissance de l'emploi (+2,6%) et l'évolution de la masse salariale (+6,3%) de 2004.

Au regard de l'amélioration de la croissance économique et de l'emploi salarié - surtout dans le secteur bancaire depuis 2004 - ainsi que de l'évolution quasiment linéaire des versements des retenues à la source, la Cour estime à 1.460 millions d'euros le produit relatif à l'exercice

2005, dépassant ainsi de quelque 60 millions d'euros (soit +4,3%) le produit escompté au budget voté de 2005.

Graphique 13. Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires



En ce qui concerne la prévision de 1.570 millions d'euros inscrite au projet de budget 2006, le produit RTS devrait progresser de +7,5% par rapport aux estimations de la Cour pour 2005, ce qui peut paraître réaliste compte tenu des derniers chiffres relatifs à l'évolution des principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice 2006. Encore ne faut-il pas sous-estimer l'impact que pourrait avoir une accélération beaucoup moins forte de la croissance économique annoncée pour 2006 (PIB en volume : +3,8%).

3.7 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

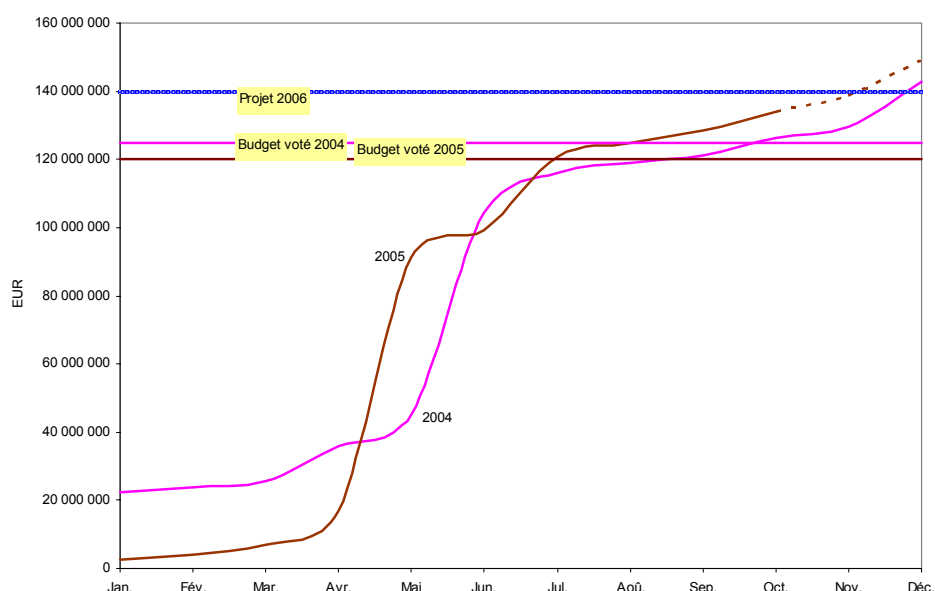
Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend des fluctuations conjoncturelles au cours de l'année précédant la perception, mais dans une bien moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il est à noter que la retenue d'impôt est réalisée ces dernières années à plus de 66% en moyenne sur les sociétés de participation financière, les banques et les assurances.

Constamment en hausse depuis 2001, le produit effectif de cet impôt atteint 143 millions d'euros en 2004, ce qui représente une recette additionnelle de 18 millions d'euros par rapport aux prévisions de 125 millions d'euros pour cet exercice.

En analysant de plus près l'évolution des recettes de 2002 à 2004, 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 hors UE sur lesquels il a été appliqué un taux de retenue libératoire de 25%.

Au regard du produit comptabilisé au 30 septembre 2005 (107%), les recettes à encaisser au titre de cet impôt pourront, suivant les estimations de la Cour, atteindre 149 millions d'euros en fin d'exercice, soit un niveau sensiblement supérieur aux attentes du budget voté 2004 tablant sur 120 millions d'euros.

Graphique 14. Impôt retenu sur les revenus de capitaux



Le projet de budget 2006 prévoit 140 millions d'euros. Le produit de cet impôt dépend largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente donc une volatilité importante. Selon la Cour, le Gouvernement fait preuve d'une approche raisonnable dans l'estimation des recettes à encaisser pour 2006.

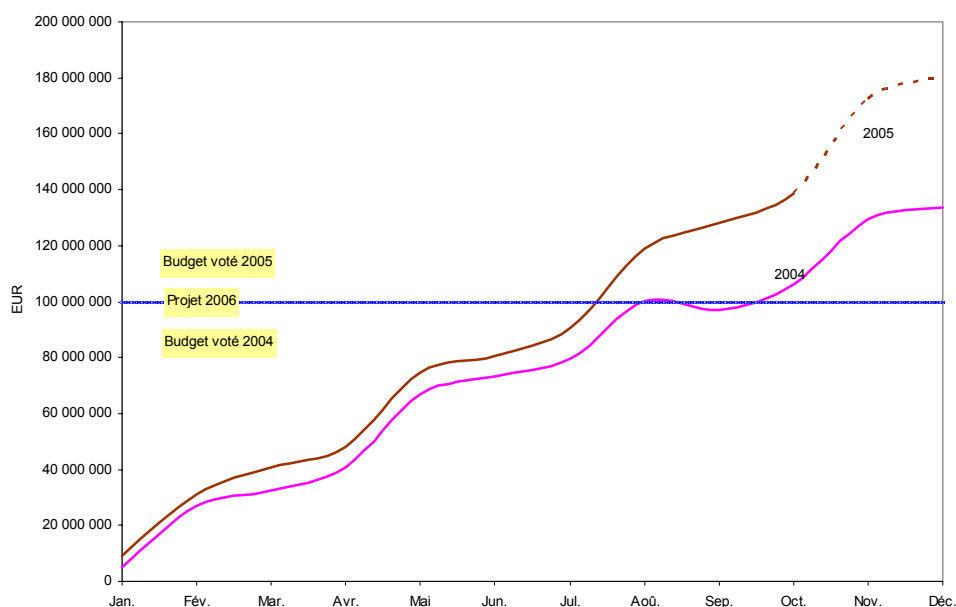
3.8 Impôt sur la fortune

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, plus de 56% des recettes perçues entre 2000 et 2004 proviennent du secteur financier.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune a révélé des soldes de créances importants, ce qui a globalement permis de maintenir une certaine stabilité du niveau total de ces recettes de 2000 à 2003 (entre 150 et 160 millions d'euros).

En 2004, cet impôt a produit une recette totale de quelque 134 millions d'euros, soit une plus-value considérable de 34 millions d'euros par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le produit total perçu s'est composé de 50 millions d'euros (37%) en soldes de créances et de 84 millions d'euros (63%) au titre des avances trimestrielles.

Graphique 15. Impôt sur la fortune



Pour ce qui est de l'exercice en cours, le produit encaissé au 30 septembre 2005 s'élève à 128 millions d'euros et dépasse déjà les prévisions avancées au budget 2005, à savoir 100 millions d'euros. Sans être en mesure de pouvoir déterminer avec exactitude pour l'année 2005 la répartition des encaissements entre soldes d'impôt et avances trimestrielles, la Cour estime à quelque 172 millions d'euros les recettes réalisables au titre de cet impôt. Pour ce faire, la Cour a préféré se référer à l'évolution plus normale de 2001 plutôt qu'à la moyenne pondérée des quatre années passées.

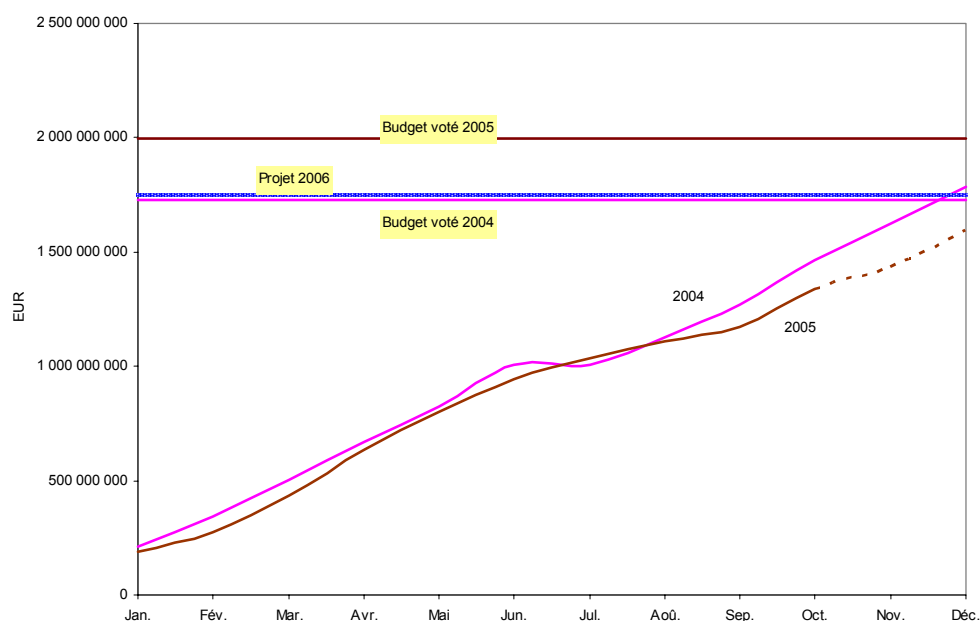
Le projet de budget 2006 s'annonce donc apparemment dans une optique de prudence en affichant une prévision de 100 millions d'euros. La Cour tient pourtant à attirer l'attention sur un trait particulier touchant l'évolution des rentrées de cet impôt. En effet, à partir de l'année d'imposition 2002, une 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.

Ainsi, le niveau élevé des plus-values de recette constatées au cours des dernières années peut s'expliquer en partie par la faible part des bénéfices réinvestis de certaines entreprises 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. A cela il faut ajouter les effets que pourra avoir le projet de loi portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière qui prévoit d'abolir l'impôt sur la fortune des personnes physiques et dont le déchet fiscal est estimé à 22 millions d'euros par année d'imposition.

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 2004, le produit des recettes brutes de la TVA a atteint 1.786 millions d'euros, soit 57 millions d'euros de plus que le budget voté de 2004 et même 84 millions d'euros au-dessus de l'estimation de la Cour faite il y a un an.

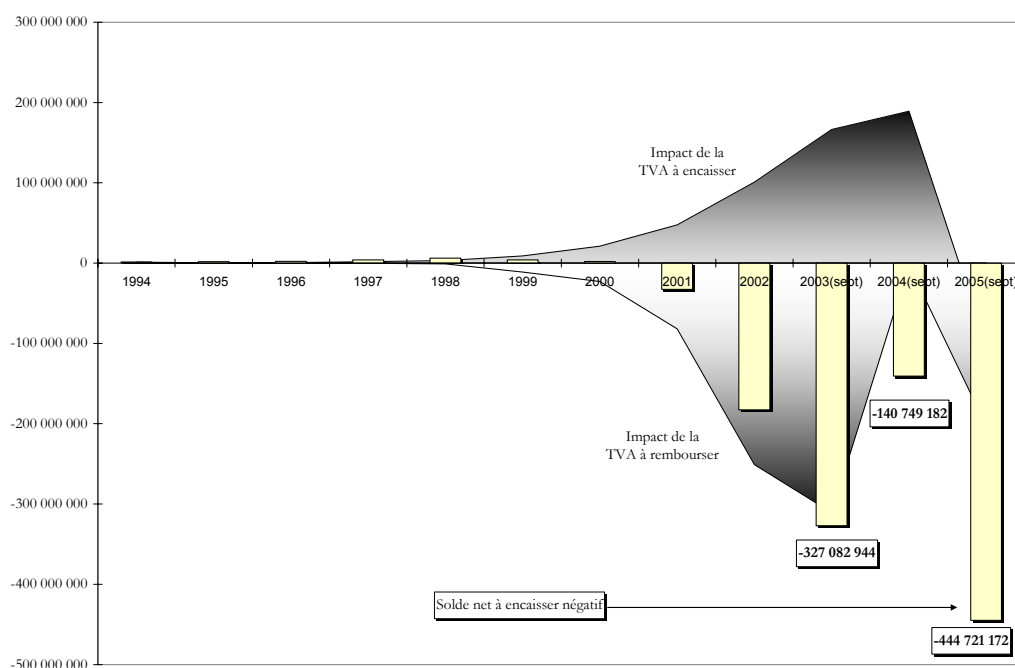
Graphique 16. Taxe sur la valeur ajoutée



Pour la quatrième fois consécutive, la Cour aborde 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 montant cumulé de la TVA à rembourser a atteint un niveau historique en affichant un montant de 884 millions d'euros de sorte que le solde net à encaisser passe de -140 millions à -444 millions d'euros au 30 septembre 2005.

Graphique 17. Soldes cumulés à rembourser sur entreprises « en activité » et particuliers



En analysant de plus près la situation actuelle, le niveau de la TVA encaissée se trouve influencé par trois éléments. D'abord, les recettes proprement dites subissent les effets cumulés d'ordre structurel, tarifaire et conjoncturel. Ensuite, il y a lieu de constater une diminution de la TVA à encaisser (créances) de presque 102 millions d'euros. En dernier lieu, le niveau de la TVA à rembourser (dettes) a augmenté de plus de 202 millions d'euros. Il est à rappeler qu'aussi bien la diminution de créances que l'augmentation de dettes constituent des sources de financement indépendantes de l'évolution normale des recettes proprement dite.

Tableau 26. Evolution des soldes de TVA à encaisser et à rembourser

	2000	2001	2002	30.09.2003	30.09.2004	30.09.2005
TVA à encaisser	20 926 786	47 577 435	100 839 716	166 298 313	188 964 020	-101 713 583
TVA à encaisser (cumul)	37 626 657	85 204 092	186 043 807	352 342 121	541 306 141	439 592 558
TVA à rembourser	-23 052 274	-82 027 517	-250 963 727	-310 680 565	-2 630 259	-202 258 407
TVA à rembourser (cumul)	-35 753 256	-117 780 773	-368 744 500	-679 425 064	-682 055 324	-884 313 731
Solde net à encaisser	1 873 401	-32 576 681	-182 700 692	-327 082 944	-140 749 182	-444 721 172

D'après les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA s'élèvera à 1.595 millions d'euros pour 2005 et générera une moins-value très importante de 402 millions d'euros par rapport aux 1.997 millions d'euros inscrits au budget voté de l'année en cours. Cette moins-value peut paraître optimiste au regard de la dégradation du solde net à encaisser de 304 millions d'euros. En toute logique, le cumul de ces deux montants laisse entrevoir une moins-value de 706 millions d'euros pour le seul exercice 2005 d'où se dégagerait une recette proprement dite estimée à 1.291 millions d'euros.

Le projet de budget 2006 prévoit des recettes brutes de 1.750 millions d'euros représentant une progression de 9,7% (155 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour pour l'exercice 2005. A relever que l'administration concernée escompte pour l'année en cours une recette de seulement 1.460 millions d'euros. La croissance des recettes brutes serait en 2006 de presque 20% par rapport à 2005.

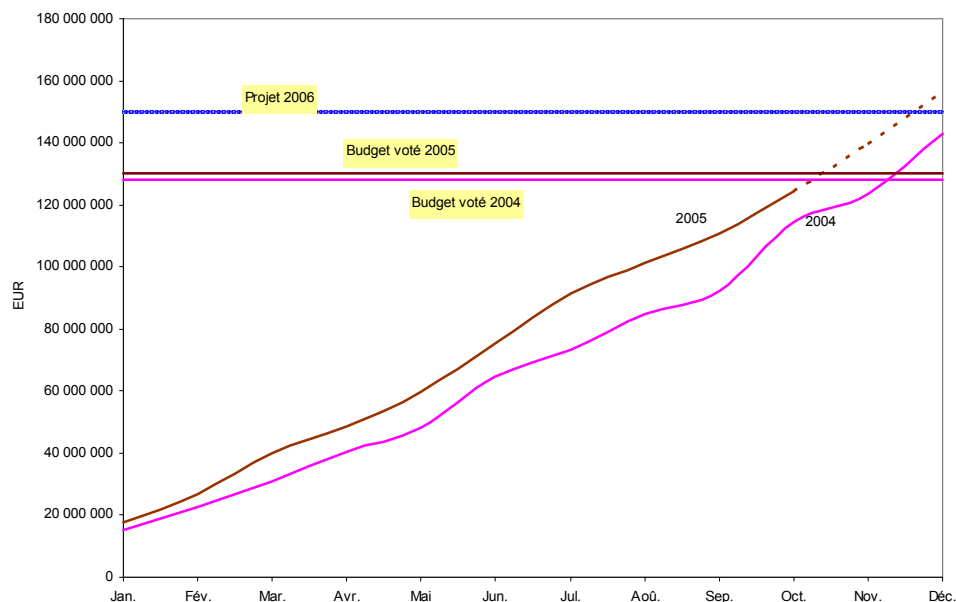
Dans cet état des choses, la Cour est d'avis que le niveau retenu des recettes de la TVA pour l'exercice à venir doit être considéré avec la plus grande prudence étant donné qu'une assurance raisonnable quant à la réalité des chiffres avancés ne peut être établie.

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 2004, le produit effectif des droits d'enregistrement au montant de presque 143 millions d'euros a dépassé les attentes du budget voté réalisant une plus-value de 15 millions d'euros par rapport aux recettes escomptées.

Pour l'exercice 2005, le montant estimé de la Cour (157 millions d'euros) devrait excéder nettement le résultat attendu pour cet exercice (130 millions d'euros).

Graphique 18. Droits d'enregistrement

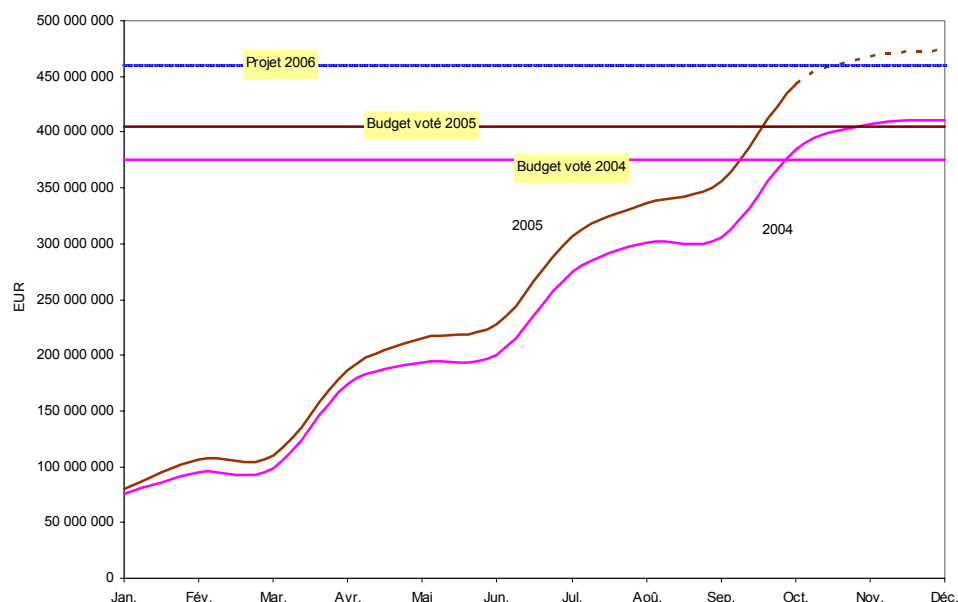
Le projet de budget 2006 prévoit un montant de 150 millions d'euros en retrait de 4,2% par rapport à l'estimation de la Cour pour l'exercice 2005. Au vu des perspectives économiques actuelles et futures, cette prévision de recette peut être considérée comme raisonnable.

3.11 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

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

A partir de 2004, la taxe d'abonnement a renoué avec la croissance étant donné que le produit effectivement encaissé est passé de 358 millions d'euros en 2003 à plus de 410 millions d'euros en 2004, soit +14,5%.

Au vu des résultats enregistrés au 30 septembre 2005 au titre de cet impôt, basés notamment sur la reprise des marchés boursiers au cours du premier semestre, la Cour a estimé à 473 millions d'euros le montant total de la taxe d'abonnement. Il s'en dégagerait une plus-value de recettes de quelque 68 millions d'euros (16,8%) par rapport au produit escompté pour 2005.

Graphique 19. Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Par rapport à cette estimation, les recettes prévues au projet de budget 2006 devraient diminuer de 2,8% pour atteindre le montant de 460 millions d'euros. Compte tenu des perspectives économiques et notamment de la consolidation probable des activités boursières, cette prévision peut être considérée comme réalisable.

3.12 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 ne doivent cependant pas être perdues de vue et peuvent, le cas échéant, produire des écarts considérables. En 2004, 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 942 millions d'euros, a dépassé le budget voté de 87 millions d'euros.

En 2004, les huit recettes analysées ont enregistré une plus-value de 270 millions d'euros par rapport aux estimations, laissant apparaître l'exercice 2004 dans une lumière plus optimiste que ne l'avaient prévu les calculs effectués par la Cour, estimant à 144 millions d'euros la plus-value imputable au titre de ces impôts. Les facteurs qui peuvent expliquer cette évolution plus favorable sont les suivants :

- Selon la dernière estimation du Statec, la croissance économique aurait progressé de 4,5% en 2004. La reprise économique s'est fait également ressentir au niveau des recettes fiscales

de l'exercice 2004, telles que la RTS, l'impôt fixé par voie d'assiette, l'impôt sur le revenu des capitaux, la taxe d'abonnement et les droits d'enregistrement ayant produit ensemble une plus-value de 212 millions d'euros.

- Etroitement liés, les produits de l'IRC et de l'impôt sur la fortune se caractérisent par un recours aux soldes d'impôts d'exercices antérieurs. En 2004, ce recours s'est trouvé nettement réduit en chutant de 654 millions à 364 millions d'euros (-44%), mais a constitué toujours plus de 12% du total des impôts directs encaissés (impôts de solidarité non compris). Considérées ensemble, ces deux catégories d'impôts ont atteint l'objectif budgétaire fixé.
- Les recettes brutes de la TVA ont produit une plus-value de 57 millions d'euros en 2004 résultant d'une amélioration apparente du solde net à encaisser négatif de 187 millions d'euros.

A la lumière des informations disponibles actuellement, l'évolution des recettes de la TVA se présente dans une perspective très différente. En effet, la Cour a calculé à 402 millions d'euros la moins-value du produit de la TVA pour 2005. En dépit de l'évolution globalement satisfaisante des recettes fiscales, la moins-value estimée à 208 millions d'euros est attribuable aux seules recettes de la TVA. Concernant les faits à l'origine de cette moins-value, la Cour se permet de renvoyer à la page 45* de l'exposé des motifs du projet de budget 2006. Au delà de ces explications, la Cour entend critiquer les faiblesses comptables et les manques de contrôle ayant voilé l'évolution du rendement réel de cet impôt depuis 2001.

Concernant l'exercice 2006, le Statec prévoit une croissance en moyenne du PIB en volume de 3,8% dont les effets devraient se faire sentir au niveau des recettes fiscales. La Cour tient cependant à attirer l'attention sur les particularités comptables des impôts analysés, laissant place à des incertitudes quant au niveau réel de certaines recettes à encaisser, notamment au niveau de l'IRC et de la TVA.

4. Commentaire du budget des dépenses

4.1 Analyse générale des dépenses, niveau et évolution

4.1.1 Considérations générales

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2006 par rapport au compte provisoire de 2004 et au budget définitif de l'exercice 2005.

**Tableau 27. Evolution du projet de budget 2006
selon la loi sur la comptabilité**

Dépenses	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation 2005/2006	
				Montant	%
Dépenses courantes	5 968 158 959	6 303 038 101	6 852 208 593	549 170 492	8,71
Dépenses en capital	920 922 197	706 123 637	777 121 646	70 998 009	10,05
Dépenses totales	6 889 081 156	7 009 161 738	7 629 330 239	620 168 501	8,85

La hausse des dépenses prévue pour 2006 par rapport au budget définitif de 2005 est importante (8,85%). Ainsi les dépenses courantes devraient progresser de 8,71% et l'accroissement des dépenses en capital devrait se situer à 10,05%.

En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 620 millions d'euros par rapport au budget définitif 2005 et de 740 millions d'euros comparé au compte général provisoire de 2004.

D'après les prévisions budgétaires pour 2006, les dépenses totales dépasseront les recettes totales de quelque 300 millions d'euros, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de 4,11%.

4.1.2 Les tendances globales du budget des dépenses

L'augmentation des dépenses totales en 2006 dépasse la croissance réelle 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. Hors inflation estimée à 2,80% en 2006, il reste une hausse de 5,89% des dépenses totales.

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

Tableau 28. 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	6.200	22.806	27,19%
2003	6.484	23.956	27,07%
2004	6.889	25.664	26,84%
2005	7.009	27.150	25,82%
2006	7.629	29.101	26,22%

Les montants sont indiqués en millions d'euros
PIB aux prix du marché version SEC 95

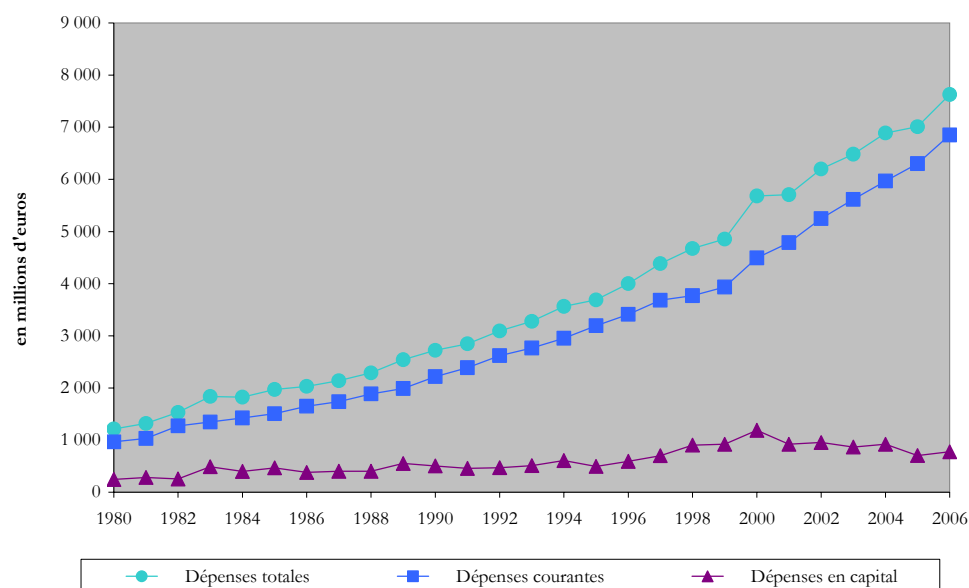
*Sources : 1990-2002 : compte général
2003-2004 : compte général provisoire
2005 : budget définitif
2006 : projet de budget*

Pour l'exercice 2006, le rapport entre les dépenses publiques et le PIB se situe à 26,22%. Il s'agit donc d'une légère augmentation du poids de l'Etat dans l'économie par rapport à 2005, même s'il devrait être inférieur à celui des années précédentes (2002-2004). Le fait que les dépenses totales soient relativement stables en pourcentage du PIB (25,8% à 27,2%) s'explique par une hausse parallèle du PIB et du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Les dépenses projetées pour 2006 sont à analyser par rapport à l'évolution disparate des dépenses courantes et des dépenses en capital au cours des années précédentes.

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

Graphique 20. Evolution des dépenses courantes et en capital

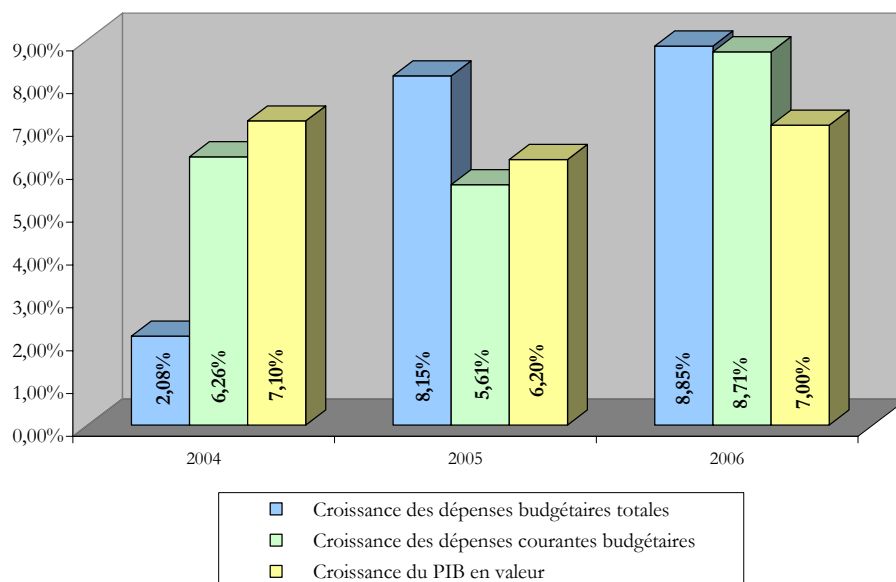


Sources : IGF, budget définitif 2005, projet de budget 2006

Il en ressort que l'accroissement des dépenses courantes va plus ou moins de pair avec l'évolution des dépenses totales de l'Etat. Par contre, la tendance pour les dépenses en capital n'est pas analogue, elles connaissent même un affaissement à partir de 2001. Cette diminution s'explique avant tout par le fait que le budget de l'Etat tient uniquement compte des alimentations des fonds spéciaux et non pas des dépenses effectives de ces derniers. L'évolution des dépenses d'investissement de l'Etat est publiée dans le chapitre 4.3 (dépenses en capital diminuées des dotations des fonds spéciaux et augmentées des dépenses effectives et réelles des fonds spéciaux).

Au sujet des orientations fondamentales de la politique budgétaire, le Gouvernement a déclaré qu'il veut continuer à mener une politique budgétaire prudente qui vise notamment à maintenir la progression du total des dépenses de l'Etat dans les limites de la croissance économique dans une optique à moyen terme.

Graphique 21. Taux de croissance des dépenses totales, des dépenses courantes et du PIB en valeur



Il résulte du graphique ci-dessus que, pour l'exercice 2004, la croissance des dépenses totales et des dépenses courantes est inférieure à la croissance du PIB en valeur. La situation change à partir de 2005 où la progression des dépenses budgétaires totales est supérieure à celle du PIB en valeur. En ce qui concerne l'exercice 2006, la croissance à la fois des dépenses totales et des dépenses courantes est supérieure à la croissance du PIB en valeur.

En prenant en considération ces éléments, on constate qu'il s'agit d'une tendance qui va à l'encontre des orientations fondamentales prônées par le Gouvernement.

4.2 Les dépenses courantes

4.2.1 Présentation des dépenses courantes

La hausse des dépenses prévue pour 2006 par rapport au budget définitif de 2005 est significative du côté des dépenses courantes qui devraient progresser de l'ordre de 8,71%. Elle est presque identique à la progression des dépenses totales qui est de 8,85%.

Il est projeté que les dépenses courantes vont atteindre la somme de 6,85 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 549 millions d'euros par rapport à 2005 ou de 884 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2004.

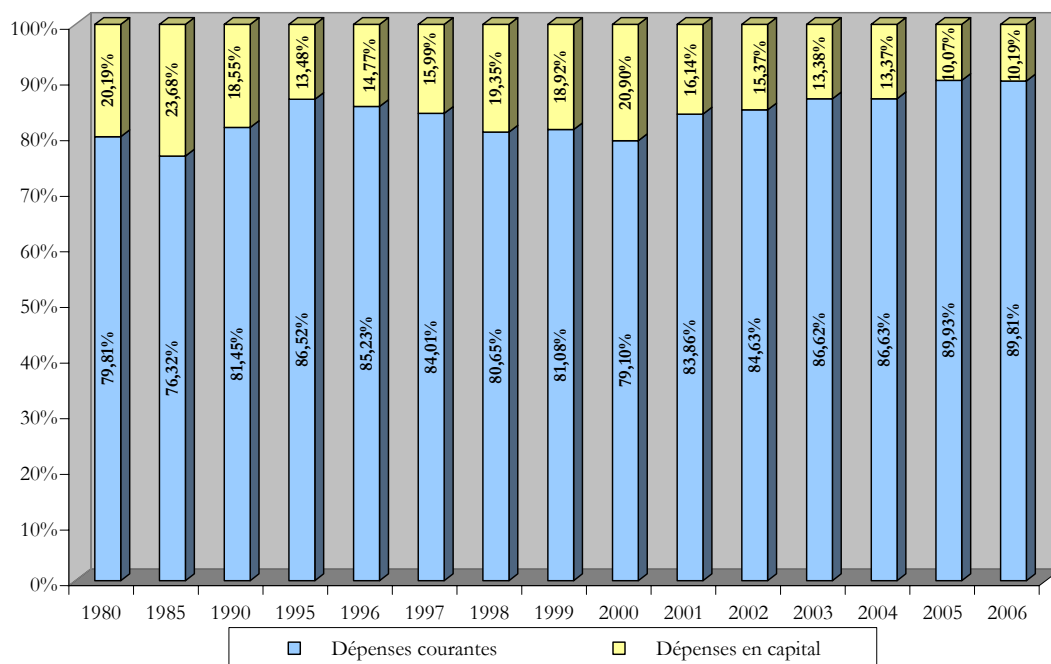
Tableau 29. Regroupement comptable des dépenses courantes 2006

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	37 759 497	36 761 354	38 989 082	1 229 585	3,26	2 227 728	6,06
11	Salaires et charges sociales	1 259 486 874	1 333 618 661	1 413 364 109	153 877 235	12,22	79 745 448	5,98
12	Achat de biens non durables et de services	322 821 487	381 570 744	356 191 366	33 369 879	10,34	-25 379 378	-6,65
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	19 428 236	19 546 544	21 325 562	1 897 326	9,77	1 779 018	9,10
21	Intérêts de la dette publique	27 854 000	25 934 000	23 443 500	-4 410 500	-15,83	-2 490 500	-9,60
23	Intérêts imputés en débit	2 917 208	601 000	700 100	-2 217 108	-76,00	99 100	16,49
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	4 522 686	6 644 700	7 028 650	2 505 964	55,41	383 950	5,78
31	Subventions d'exploitation	255 308 639	275 187 924	291 727 041	36 418 402	14,26	16 539 117	6,01
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	151 596 134	166 496 484	168 898 088	17 301 954	11,41	2 401 604	1,44
33	Transferts de revenus aux administrations privées	206 228 459	224 104 785	246 167 520	39 939 061	19,37	22 062 735	9,84
34	Transferts de revenus aux ménages	228 797 015	246 315 103	256 353 934	27 556 919	12,04	10 038 831	4,08
35	Transferts de revenus à l'étranger	62 629 336	68 712 914	83 776 751	21 147 415	33,77	15 063 837	21,92
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	300	100	100	-	-200	-66,67
37	Impôts directs non ventilés	412 214	350 000	450 000	37 786	9,17	100 000	28,57
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	103 294 235	137 843 769	168 270 978	64 976 743	62,90	30 427 209	22,07
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2 285 436 711	2 366 037 938	2 603 905 510	318 468 799	13,93	237 867 572	10,05

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102 329 088	89 562 958	102 682 446	353 358	0,35	13 119 488	14,65
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	44 884 695	44 944 494	48 840 270	3 955 575	8,81	3 895 776	8,67
93	Dotations de fonds de réserve	852 413 805	880 884 429	1 020 093 586	167 679 781	19,67	139 209 157	15,80

Sur base de ces projections, les dépenses courantes vont ainsi représenter 89,81% des dépenses totales de l'Etat en 2006. En prenant en considération le graphique qui suit, force est de constater que, depuis deux ans, les dépenses courantes représentent presque 90% des dépenses totales du budget de l'Etat.

Graphique 22. Taux des dépenses courantes et en capital



Cette tendance est préjudiciable dans la mesure où elle conditionne, dans une certaine mesure, le caractère rigide des dépenses de l'Etat et réduit par là même sa marge de manœuvre.

Du tableau 29 résulte que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11) ainsi que les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) représentent une partie essentielle du total des dépenses courantes. En 2006, sur un total de

6.852.208.593 euros, ces deux catégories représentent à elles seules une part de 4.017.269.619 euros ou 58,63% du budget des dépenses courantes. Il s'ensuit que le déficit budgétaire projeté s'explique avant tout par un accroissement des dépenses et non par un affaïssement des recettes.

Pour ce qui est de la situation budgétaire actuelle, le Gouvernement s'est exprimé de la manière suivante : « au cours des années écoulées, les évolutions au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manoeuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles. » (projet de budget 2006, page 25).

Selon la Cour, les dispositions légales, réglementaires et conventionnelles sont en large mesure l'expression de volontés politiques. Face à une situation financière déficitaire, il appartient aux responsables concernés de prendre les décisions qui s'imposent.

4.2.2 Analyse par code économique

4.2.2.1 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. Selon le projet de budget, ils s'élèveront à 2.603.905.510 euros en 2006, ce qui correspond à une hausse de quelque 238 millions d'euros ou de 10,05% par rapport au budget 2005. Cette augmentation prévue est ainsi supérieure à celle des dépenses courantes et à celle du total des dépenses budgétaires. De même, elle est nettement supérieure à la progression de cette catégorie de dépenses si on la compare à l'augmentation des dépenses entre les données du compte général provisoire 2004 et le budget définitif de 2005 qui est de 3,53%.

Par rapport au total des dépenses courantes prévues pour 2006, 38% seront ainsi affectées aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale. Ce taux est en légère hausse par rapport à l'année précédente où il affichait 37,64%.

Tableau 30. Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
7	Justice	0	100	100	100	-	0	0,00%
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	35 148 895	36 985 000	37 970 000	2 821 105	8,03	985 000	2,66
12 et 13	Famille et Intégration	735 594 616	771 592 100	829 298 000	93 703 384	12,74	57 705 900	7,48
14	Santé	99 729	86 278	277 330	177 601	178,08	191 052	221,44
17 et 18	Sécurité sociale	1 506 075 276	1 548 423 460	1 727 292 080	221 216 804	14,69	178 868 620	11,55
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	8 518 195	8 951 000	9 068 000	549 805	6,45	117 000	1,31
Total		2 285 436 711	2 366 037 938	2 603 905 510	318 468 799	13,93	237 867 572	10,05

Des 2.603.905.510 euros prévus en 2006, la quasi-totalité, c'est-à-dire 2.556.590.080 euros (98,18%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (1.727.292.080 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (829.298.000 euros).

- Les dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration concernent essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever en 2006 à 576.583.000 euros contre 564.106.000 euros suivant le budget voté 2005.

Il s'agit d'une augmentation de 2,21% notamment imputable à une hausse de la contribution directe de l'Etat au financement des allocations familiales qui devrait passer de 190 millions d'euros en 2005 à 204 millions en 2006.

Par contre, la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales devrait grever le budget des dépenses de quelque 219 millions d'euros en 2006 contre 230 millions en 2005.

Parmi les dépenses en forte progression en 2006 au niveau du ministère de la Famille et de l'Intégration, il convient de souligner celles imputables au Fonds national de solidarité qui devraient passer de quelque 158 millions d'euros en 2005 à légèrement plus de 200 millions selon le présent projet de budget. Les dépenses du fonds sont essentiellement constituées par les dispositions concernant le revenu minimum garanti et le forfait d'éducation à allouer à certaines personnes âgées.

Alors que les dépenses en relation avec le revenu minimum garanti devraient baisser en 2006 en passant de quelque 106 millions d'euros à environ 95 millions d'euros, la hausse des dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration et du Fonds national de solidarité est essentiellement imputable aux dispositions concernant le forfait d'éducation à allouer à certaines personnes âgées. Le coût budgétaire de cette mesure devrait doubler en 2006 en passant de 40,5 millions en 2005 à 80,5 millions en 2006.

Selon les informations obtenues par la Cour, il ne s'agit pas d'une hausse exceptionnelle, mais du niveau de dépenses prévisible pour les prochaines années.

La Cour remarque que l'estimation du coût annuel de cette mesure s'élevait à 30 millions d'euros lors du dépôt du projet de loi. Suite à une baisse de l'âge minimum des bénéficiaires au cours des travaux parlementaires, ce coût avait par la suite été révisé à 40 millions lors du vote de la loi. La Cour note donc une importante sous-estimation des dépenses à charge de l'Etat entre le projet de loi voté et les dépenses budgétaires effectives.

- Les dépenses au code économique 42 du ministère de la Sécurité sociale sont en nette progression par rapport au budget voté pour 2005, à savoir de 11,55% ou de 179 millions d'euros. Cette augmentation est imputable pour quelque 100 millions d'euros à la hausse des dépenses maladie, maternité et dépendance ainsi qu'à hauteur d'environ 73 millions d'euros pour l'assurance pension.

Les dépenses de l'Etat en ce domaine ne comprennent plus, contrairement aux années précédentes, les frais de fonctionnement du Centre commun de la sécurité sociale, de l'Office des assurances sociales et des caisses de pension. Le montant économisé pour 2006 par rapport à 2005 est estimé à quelque 17 millions d'euros. Il va sans dire que ces institutions devront trouver d'autres sources de financement suite au désengagement de l'Etat.

En ce qui concerne les transferts prévus par le budget 2006, le poste le plus important concerne, tout comme les années précédentes, 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 901.000.000 euros selon le projet de budget 2006 (et même à 911,6 millions selon l'Inspection générale de la sécurité sociale) contre 828.200.000 euros selon le budget voté 2005, ce qui équivaut à une augmentation sensible de 72,8 millions d'euros ou de 8,79% sur une année. Par rapport à l'augmentation de 6,88% prévue entre 2004 et 2005, l'augmentation des dépenses entre 2005 et 2006 est plus prononcée.

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie (cotisations pour prestations en nature et en espèces), le total serait en 2006 de 518.580.000

euros contre 454.069.000 euros en 2005, soit une forte hausse de près de 65 millions d'euros ou 14,21% sur une année.

Il faut néanmoins noter que les chiffres indiqués dans le budget voté pour 2005 ont augmenté de quelque 26 millions d'euros par suite du relèvement, en 2005, de 5,1% à 5,4% du taux de cotisation des prestations en nature et donc de la participation de l'Etat au financement des caisses de maladie.

Il n'en reste pas moins que par rapport aux dépenses de 2004 selon le compte provisoire (441.520.251 euros), la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie devrait augmenter en 2006 de quelque 77 millions d'euros ou de 17,45%. La maîtrise de ces dépenses doit donc être une priorité pour les années à venir.

Il y a lieu de rappeler également que malgré la hausse pour 2005 du taux de cotisation des prestations en nature de la Caisse de Maladie, ce taux, ainsi que ceux des prestations en espèces pour ouvriers et employés, restent actuellement en dessous des taux nécessaires à équilibrer les recettes et les dépenses. Les prévisions pour 2006 ne sont actuellement pas encore disponibles.

On peut conclure des développements qui précèdent que, dans la situation actuelle, l'équilibre de l'assurance maladie n'est pas dû à une maîtrise des dépenses, mais qu'il n'est atteint qu'au prix d'augmentations élevées et répétées des différents contributeurs dont l'Etat.

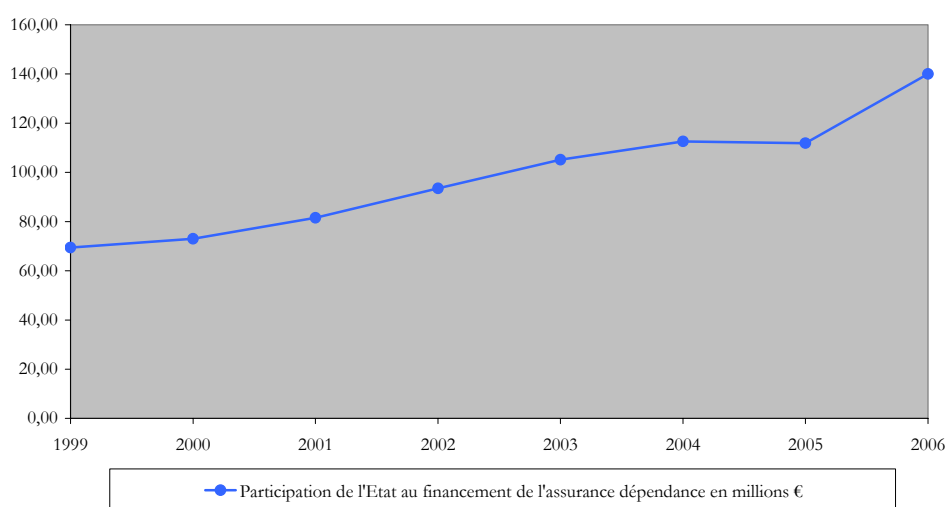
En ce qui concerne les dépenses prévues en 2006 pour la participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance, la Cour note que celles-ci sont en très nette augmentation par rapport aux années précédentes en atteignant 140 millions d'euros selon les prévisions budgétaires.

Par rapport au compte provisoire de 2004 et au budget voté de 2005 (qui sera probablement nettement dépassé), la hausse serait ainsi de quelque 30 millions d'euros ou de 25%. Le montant de 140 millions retenu au niveau du projet de budget pour 2006 risque même d'être dépassé, l'Inspection générale de la sécurité sociale prévoyant une contribution étatique atteignant 148 millions d'euros.

En comparant le montant budgétisé pour 2006 au montant de la participation étatique prévue lors de l'élaboration de la loi portant création de l'assurance-dépendance en 1998 (67 millions d'euros) et à la contribution effective de l'année 1999 (69,44 millions d'euros) qui correspond à la mise en application de cette mesure, la Cour souhaite souligner que les dépenses (inflation comprise) ont quasiment doublé sur cette période.

Le tableau ci-dessous reprend en détail l'évolution de la participation de l'Etat depuis la mise en application de l'assurance-dépendance.

Graphique 23. Participation de l'Etat au financement de l'assurance-dépendance en millions d'euros



La Cour se demande si l'envergure de cette catégorie de dépenses n'aurait pas pu être mieux évaluée lors des études accompagnant le projet de loi.

Toujours est-il que l'augmentation des dépenses à charge du budget de l'Etat est particulièrement prononcée pour 2006 et la question est de savoir si cette augmentation a un caractère unique ou si les causes sont de nature plus structurelle.

D'après les informations obtenues par la Cour, cette forte hausse s'explique par un net accroissement du nombre de personnes bénéficiant de l'assurance-dépendance ainsi que du nombre moyen d'heures d'assistance allouées à chaque personne. La forte augmentation des dépenses à charge de l'Etat pour 2006 n'est donc pas unique, mais laisse présager un niveau très élevé de ces dépenses sur les années à venir.

Pour ce qui est de la situation financière de l'assurance-dépendance, celle-ci semble fragile si on tient compte du commentaire du budget des dépenses pour 2006. Le ministère de la Sécurité sociale précise que « au cours de l'exercice 2004 l'assurance-dépendance a pour la première fois enregistré un déficit s'élevant à 22,3 millions d'euros. La cause de cette évolution est l'explosion des dépenses. L'assurance-dépendance dispose de réserves accumulées durant les exercices précédents. Néanmoins, le ministre de la Sécurité sociale a

chargé un groupe de travail d'établir le bilan du fonctionnement de l'assurance-dépendance depuis sa création en 1999 et d'établir les perspectives pour l'avenir ».

Par ailleurs, suite à ce déficit, la réserve de l'assurance-dépendance se réduit à 103,8 millions d'euros au 31 décembre 2004. Ce chiffre peut utilement être comparé aux quelque 400 millions d'euros de dépenses totales prévisibles pour l'assurance-dépendance en 2006.

Dans ce contexte s'inscrit la mesure du ministère de porter à nouveau la contribution de l'Etat à 45% des dépenses totales alors qu'elle a été ramenée exceptionnellement par le biais de la loi budgétaire du 19 décembre 2003 à 40% pour l'exercice 2004.

En effet, dans le cadre du projet de budget 2005, le ministère de la Sécurité sociale s'est déjà exprimé de la manière suivante :

« (...) Pour l'exercice 2005 ce taux sera fixé de nouveau à 45% tel que prévu à l'article 375, alinéa 2, 1) du Code des assurances sociales. Cette restitution à son niveau normal se traduit naturellement par une augmentation des dépenses budgétaires par rapport à l'exercice précédent ».

En l'état actuel des choses, la situation déficitaire de l'assurance-dépendance risque à terme d'engendrer un déficit chronique qui ne pourra être comblé que par une maîtrise des dépenses ou par une hausse des participations.

4.2.2.2 Les salaires et charges sociales

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

A noter qu'à partir de 2006, le Gouvernement a prévu de renoncer à la prise en charge des frais d'administration des caisses de pension, de l'assurance accidents et du Centre commun de la sécurité sociale. Ces frais sont dorénavant à charge de ces organismes, l'Etat faisant ainsi, suivant les commentaires du projet de budget 2006, une économie de l'ordre de 17 millions d'euros par an.

Ces articles ne couvrent pas non plus les participations financières étatiques aux frais de personnel d'organismes juridiquement distincts de l'Etat (établissements publics, a.s.b.l., ...).

Le projet de loi pour l'exercice 2006 prévoit des crédits à hauteur de 1.413 millions d'euros aux articles budgétaires au code économique 11. Ces crédits représentent environ 20,63% du budget des dépenses courantes.

Le tableau ci-dessous fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 31. Code économique 11 : Salaires et charges sociales

	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	29 308 860	31 613 941	34 794 394	5 485 534	18,72	3 180 453	10,06
1	Affaires étrangères et Immigration	71 415 987	74 370 406	68 262 969	-3 153 018	-4,42	-6 107 437	-8,21
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	19 191 756	20 294 856	20 912 623	1 720 867	8,97	617 767	3,04
4	Finances	88 073 017	92 869 864	100 143 381	12 070 364	13,70	7 273 517	7,83
5	Finances: Trésor et Budget	11 483 370	11 971 784	12 521 366	1 037 996	9,04	549 582	4,59
7	Justice	164 736 822	171 537 144	189 267 308	24 530 486	14,89	17 730 164	10,34
8	Fonction publique et Réforme administrative	104 599 511	137 000 652	128 157 504	23 557 993	22,52	-8 843 148	-6,45
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	13 684 546	19 149 661	20 897 572	7 213 026	52,71	1 747 911	9,13
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	547 816 855	556 312 079	616 894 846	69 077 991	12,61	60 582 767	10,89
12 et 13	Famille et Intégration	18 533 759	19 261 000	21 271 512	2 737 753	14,77	2 010 512	10,44
14	Santé	21 317 481	22 485 843	23 929 638	2 612 157	12,25	1 443 795	6,42
15	Environnement	27 554 762	27 268 811	29 697 355	2 142 593	7,78	2 428 544	8,91
16	Travail et Emploi	11 524 855	12 558 268	13 408 572	1 883 717	16,34	850 304	6,77
17 et 18	Sécurité sociale	18 477 455	20 743 746	10 051 290	-8 426 165	-45,60	-10 692 456	-51,55
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	17 424 477	16 370 421	17 792 460	367 983	2,11	1 422 039	8,69
20	Economie et Commerce extérieur	9 681 992	9 941 255	10 873 797	1 191 805	12,31	932 542	9,38
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2 431 381	2 369 942	2 560 327	128 946	5,30	190 385	8,03
22	Travaux publics	68 809 149	73 425 828	76 525 515	7 716 366	11,21	3 099 687	4,22
23	Transports	13 417 939	14 070 160	15 398 680	1 980 741	14,76	1 328 520	9,44
24	Egalité des Chances	2 900	3 000	3 000	100	3,45	0	0,00
Total		1 259 486 874	1 333 618 661	1 413 364 109	153 877 235	12,22	79 745 448	5,98

Dans la mesure où, à côté des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale, les dépenses pour la rémunération des agents de l'Etat constituent une des deux charges essentielles du budget des dépenses courantes, le ministre du Budget et du Trésor fait chaque année un appel aux ministères pour maîtriser l'évolution de ces dépenses :

« De nouveaux engagements de personnel ne pourront être demandés pour 2006 que dans le cas d'une extension des tâches d'un service public et à condition que cette extension ne puisse être compensée par une rationalisation ou une réduction des tâches existantes du même service et qu'elle ne soit susceptible d'être couverte par un transfert d'emplois vacants auprès d'un autre service public ou, à défaut de vacances définitives, au moyen d'un transfert d'emplois en surnombre d'un service à un autre.

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

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

D'après la Cour, le Gouvernement devrait fournir les informations nécessaires pour savoir si ces objectifs ont été atteints.

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

Le montant de ces dépenses de consommation devrait être légèrement supérieur à 356 millions d'euros en 2006.

Cette catégorie de dépenses connaît en 2006 une forte régression de 6,65% par rapport à 2005, mais une augmentation substantielle de 10,34% par rapport à 2004.

**Tableau 32. Code économique 12 : Achat de biens non durables
et de services**

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	18 985 450	19 226 327	20 212 411	1 226 961	6,46	986 084	5,13
1	Affaires étrangères et Immigration	27 024 302	62 843 686	26 889 371	-134 931	-0,50	-35 954 315	-57,21
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	13 017 129	12 173 916	13 363 851	346 722	2,66	1 189 935	9,77
4	Finances	14 504 775	15 555 578	21 607 397	7 102 622	48,97	6 051 819	38,90
5	Finances: Trésor et Budget	28 366 859	27 766 074	29 280 162	913 303	3,22	1 514 088	5,45
6	Finances: Dette publique	126 222	23 000	600	-125 622	-99,52	-22 400	-97,39
7	Justice	32 631 453	38 161 236	38 294 129	5 662 676	17,35	132 893	0,35
8	Fonction publique et Réforme administrative	24 408 184	32 834 534	32 811 129	8 402 945	34,43	-23 405	-0,07
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	6 302 972	7 828 434	7 729 741	1 426 769	22,64	-98 693	-1,26
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	44 449 595	42 344 428	44 719 234	269 639	0,61	2 374 806	5,61
12 et 13	Famille et Intégration	10 070 473	20 511 081	19 595 092	9 524 619	94,58	-915 989	-4,47
14	Santé	10 950 047	12 845 894	13 282 160	2 332 113	21,30	436 266	3,40
15	Environnement	7 326 481	9 869 698	8 333 480	1 006 999	13,74	-1 536 218	-15,56
16	Travail et Emploi	5 753 752	6 382 338	6 347 323	593 571	10,32	-35 015	-0,55
17 et 18	Sécurité sociale	7 881 448	8 703 633	4 356 723	-3 524 725	-44,72	-4 346 910	-49,94
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	7 297 415	11 372 769	10 136 106	2 838 691	38,90	-1 236 663	-10,87
20	Economie et Commerce extérieur	6 258 884	7 085 235	9 718 065	3 459 181	55,27	2 632 830	37,16
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	2 808 412	3 147 680	3 389 915	581 503	20,71	242 235	7,70
22	Travaux publics	44 567 992	30 439 277	31 923 141	-12 644 851	-28,37	1 483 864	4,87
23	Transports	9 281 002	11 449 036	13 131 853	3 850 851	41,49	1 682 817	14,70
24	Egalité des Chances	808 640	1 006 890	1 069 483	260 843	32,26	62 593	6,22
Total		322 821 487	381 570 744	356 191 366	33 369 879	10,34	-25 379 378	-6,65

Comparées à 2006, les dépenses visées diminuent donc de 25.379.378 euros par rapport au budget définitif 2005.

En l'occurrence, cette régression n'est pas le résultat d'une politique de consolidation des finances publiques.

Cette situation résulte notamment du fait que le budget définitif 2005 a connu une augmentation exceptionnelle de crédits budgétaires qui s'explique surtout par l'organisation de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au courant du 1er semestre 2005. C'est la raison principale pourquoi les crédits budgétaires du seul ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration régressent de l'ordre de 57,21%.

Une comparaison entre le projet de budget 2006 et le compte provisoire 2004 semble plus significative alors que la progression des crédits budgétaires inscrits en 2006 par rapport à 2004 est de l'ordre de 10,34%.

D'année en année, le ministère des Finances fait remarquer dans la circulaire budgétaire que les crédits budgétaires au code économique 12 ne pourront subir une augmentation supérieure à la hausse probable des prix.

En considérant que pour la période de 2004 à 2006, les hausses légales ont été respectivement de 1,7%, 1,9% et de 2,8% et en les comparant à une hausse des crédits budgétaires de l'ordre de 10,34%, force est de conclure que la progression des crédits budgétaires ici visés était supérieure à la marge que l'Etat s'est fixée lors des récents exercices budgétaires.

4.2.2.4 Les transferts de revenus à destination d'autres secteurs et à l'intérieur du secteur public (codes économiques 31 à 35 et 41, 43, 44)

Chaque année, il est disposé dans la circulaire ministérielle adressée aux départements ministériels pour l'élaboration du projet de budget 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 des dépenses sous rubrique, le tableau suivant donne un aperçu pour les différents groupes de transferts de revenus.

Tableau 33. Transferts de revenus

Code	Classes de comptes	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
31	Subventions d'exploitation	255 308 639	275 187 924	291 727 041	36 418 402	14,26	16 539 117	6,01
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	151 596 134	166 496 484	168 898 088	17 301 954	11,41	2 401 604	1,44
33	Transferts de revenus aux administrations privées	206 228 459	224 104 785	246 167 520	39 939 061	19,37	22 062 735	9,84
34	Transferts de revenus aux ménages	228 797 015	246 315 103	256 353 934	27 556 919	12,04	10 038 831	4,08
35	Transferts de revenus à l'étranger	62 629 336	68 712 914	83 776 751	21 147 415	33,77	15 063 837	21,92
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	103 294 235	137 843 769	168 270 978	64 976 743	62,90	30 427 209	22,07
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102 329 088	89 562 958	102 682 446	353 358	0,35	13 119 488	14,65
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	44 884 695	44 944 494	48 840 270	3 955 575	8,81	3 895 776	8,67
Total		1 155 067 601	1 253 168 431	1 366 717 028	211 649 427	18,32	113 548 597	9,06

Par rapport au budget définitif de 2005, la hausse de ces dépenses prévue pour 2006 se situe à 9,06%, étant ainsi à nouveau supérieure à la hausse du budget des dépenses courantes qui est de l'ordre de 8,71%. En valeur, cette hausse correspond à 113.548.597 euros par rapport à 2005 et à 211.649.427 euros par rapport à 2004 (18,32%).

Du tableau 33 il résulte plus particulièrement que les transferts de revenus aux codes 33 et 41 connaissent, selon le projet de budget, une hausse importante des crédits y inscrits pour 2006. Par rapport à 2005, l'augmentation des transferts de revenus est de 9,84% au niveau du code économique 33 et de 22,07% au niveau du code économique 41.

Les tableaux suivants retracent l'évolution des ces deux codes économiques par ministère.

Tableau 34. Code économique 33 : Transferts de revenus aux administrations privées

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	746 365	713 336	716 503	-29 862	-4,00	3 167	0,44
1	Affaires étrangères et Immigration	1 516 699	1 604 889	2 297 289	780 590	51,47	692 400	43,14
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	26 643 056	24 724 231	32 564 735	5 921 679	22,23	7 840 504	31,71
4	Finances	78 078	79 500	83 800	5 722	7,33	4 300	5,41
5	Finances: Trésor et Budget	0	0	1 000	1 000	-	1 000	-
7	Justice	127 806	145 200	159 563	31 757	24,85	14 363	9,89
8	Fonction publique et Réforme administrative	959 060	2 366 037	887 024	-72 036	-7,51	-1 479 013	-62,51
9	Intérieur et Aménagement du Territoire	280 636	323 840	332 137	51 501	18,35	8 297	2,56
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	5 567 802	6 117 374	7 149 926	1 582 124	28,42	1 032 552	16,88
12 et 13	Famille et Intégration	130 989 899	141 222 882	148 644 173	17 654 274	13,48	7 421 291	5,26
14	Santé	20 538 044	22 510 523	24 146 468	3 608 424	17,57	1 635 945	7,27
15	Environnement	920 500	1 013 000	1 019 400	98 900	10,74	6 400	0,63
16	Travail et Emploi	5 166 156	8 294 290	10 493 837	5 327 681	103,13	2 199 547	26,52
17 et 18	Sécurité sociale	53 100	53 488	53 488	388	0,73	0	0,00
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	1 629 336	2 096 247	2 474 247	844 911	51,86	378 000	18,03
20	Economie et Commerce extérieur	1 238 319	1 401 400	1 369 000	130 681	10,55	-32 400	-2,31
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	3 017 146	3 283 131	3 435 503	418 357	13,87	152 372	4,64
23	Transports	297 182	804 200	2 377 004	2 079 822	699,85	1 572 804	195,57
24	Egalité des Chances	6 459 275	7 351 217	7 962 423	1 503 148	23,27	611 206	8,31
Total		206 228 459	224 104 785	246 167 520	39 939 061	19,37	22 062 735	9,84

**Tableau 35. Code économique 41 : Transferts de revenus à
l'administration centrale**

Code	Ministère	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	5 626 376	5 918 000	6 063 800	437 424	7,77	145 800	2,46
2 et 3	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	65 620 918	92 146 152	116 871 464	51 250 546	78,10	24 725 312	26,83
5	Finances: Trésor et Budget	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0	0,00	0	0,00
8	Fonction publique et Réforme administrative	37 185	207 185	37 185	0	0,00	-170 000	-82,05
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	21 266 222	27 790 672	33 073 324	11 807 102	55,52	5 282 652	19,01
14	Santé	237 982	207 000	176 000	-61 982	-26,04	-31 000	-14,98
16	Travail et Emploi	197 876	207 523	217 668	19 792	10,00	10 145	4,89
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	4 382 432	4 583 800	4 910 000	527 568	12,04	326 200	7,12
20	Economie et Commerce extérieur	8 205	452 208	452 208	444 003	5411,37	0	0,00
21	Classes moyennes, Tourisme et Logement	3 770 026	4 188 394	4 307 894	537 868	14,27	119 500	2,85
22	Travaux publics	50 000	50 000	50 000	0	0,00	0	0,00
23	Transports	97 013	92 835	111 435	14 422	14,87	18 600	20,04
Total		103 294 235	137 843 769	168 270 978	64 976 743	62,90	30 427 209	22,07

Sur base de ces tableaux, il échet de constater que les crédits prévus pour le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche connaissent une progression tout à fait significative pour ces deux catégories, à savoir de 31,71% (code 33) et de 26,83% (code 41).

Cette hausse est en partie le résultat de l'organisation par le Gouvernement d'événements limités dans le temps. Tel est surtout le cas des crédits prévus pour le projet « Luxembourg et Grande Région : Capitale Européenne de la Culture 2007 ». Les montants y consacrés ont été de 550.000 euros en 2004, de 700.000 euros en 2005 et passent à 5.000.000 euros en 2006.

S'y ajoutent les participations de l'Etat dans des organismes de droit public, participations qui ont un caractère durable.

Le tableau suivant montre l'évolution des établissements publics ainsi visés dans la mesure où ils sont soumis au contrôle récurrent de la Cour des comptes.

Tableau 36. Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Evolution du taux de participation financière

Etablissement public	2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
				2004/2006		2005/2006	
				Montant	%	Montant	%
Etablissement de radiodiffusion socioculturelle (100,7)	3 330 736	3 485 236	3 669 524	338 788	9,23	184 288	5,02
Centre culturel de rencontre Abbaye de Neumünster	1 944 000	2 300 000	2 750 000	806 000	29,31	450 000	16,36
Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte	1 000 000	5 500 000	7 000 000	6 000 000	85,71	1 500 000	21,43
Centre de musiques amplifiées	-	700 000	1 500 000	-	-	800 000	53,33
Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe	1 995 000	2 145 000	2 250 000	255 000	11,33	105 000	4,67
Centre d'études de populations, de pauvreté et de politique socio-économique (CEPS)	4 570 000	4 920 000	5 265 000	695 000	13,20	345 000	6,55
Université du Luxembourg	20 391 507	31 238 340	44 054 340	23 662 833	53,71	12816000	29,09

Comme certains de ces établissements publics fonctionnent à plein régime, il est dès lors permis de se faire une idée précise de l'ordre de grandeur des frais récurrents résultant des frais de fonctionnement et d'entretien de tels organismes de droit public et grevant annuellement le budget de l'Etat.

4.3 Les dépenses d'investissement

La circulaire budgétaire 2006 précise que « les crédits d'alimentation des fonds spéciaux qui sont proposés pour 2006 doivent correspondre aux dotations prévues au programme pluriannuel des dépenses extraordinaires arrêté par le Conseil de Gouvernement pour la période quinquennale 2004-2008. Ces crédits sont néanmoins susceptibles d'être réexaminés au cas où le Gouvernement serait amené à faire face à de nouvelles obligations financières ».

Pour la première fois, la circulaire budgétaire rappelle « à l'attention de tous les départements ministériels l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui prévoit que les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence ... étant donné que de nombreux départements ministériels n'ont toujours pas pris l'habitude de transmettre régulièrement à l'Inspection des finances ces données financières, il importe d'insister, dans le cadre de la présente circulaire, sur la nécessité de respecter dorénavant scrupuleusement cette disposition législative ».

Il y a lieu de noter que la Cour a déjà insisté sur l'application des dispositions de l'article 77 dans le cadre de ses rapports spéciaux sur le Fonds des routes et sur le Fonds pour la protection de l'environnement.

Considérant la situation financière précaire des fonds spéciaux de l'Etat, il est absolument nécessaire qu'une documentation intégrale des encours financiers sur une période pluriannuelle soit disponible au moment de l'examen du projet de loi budgétaire, faute de quoi une analyse plus approfondie sur ce sujet n'est guère possible.

C'est pourquoi la Cour continue d'insister 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.

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 2006 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2004 et au budget définitif de 2005.

Tableau 37. Regroupement comptable des dépenses en capital 2006

Classes de comptes		2004 Compte provisoire	2005 Budget définitif	2006 Projet de budget	Variation			
					2004/2006		2005/2006	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	8 773 368	1 000 000	0	-8 773 368	-	-1 000 000	-
51	Transferts de capitaux aux entreprises	48 368 216	64 231 526	60 648 407	12 280 191	25,39	-3 583 119	-5,58
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5 399 519	7 814 982	6 889 081	1 489 562	27,59	-925 901	-11,85
53	Transferts de capitaux aux ménages	52 002 729	53 495 244	32 260 244	-19 742 485	-37,96	-21 235 000	-39,70
54	Transferts de capitaux à l'étranger	7 435 723	7 707 124	7 949 124	513 401	6,90	242 000	3,14
61	Transferts en capital à l'administration centrale	1 038 500	350 000	500 000	-538 500	-51,85	150 000	42,86
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1 199 157	1 115 521	1 115 521	-83 636	-6,97	0	0,00
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	24 476 134	31 123 629	37 216 666	12 740 532	52,05	6 093 037	19,58
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	11 731 385	1 055 000	5 050 000	-6 681 385	-56,95	3 995 000	378,67
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	76 685 060	26 275 000	27 730 000	-48 955 060	-63,84	1 455 000	5,54
72	Construction de bâtiments	53 515 415	57 418 300	61 846 900	8 331 485	15,57	4 428 600	7,71
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	73 536 710	88 730 640	93 112 334	19 575 624	26,62	4 381 694	4,94
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	69 333 716	64 972 571	65 546 069	-3 787 647	-5,46	573 498	0,88
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	4 973 094	251 200	2 281 900	-2 691 194	-54,12	2 030 700	808,40
83	Octrois de crédits aux ménages	50 000	50 000	50 000	0	0,00	0	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	16 410 947	15 275 400	15 600 400	-810 547	-4,94	325 000	2,13
91	Remboursement de la dette publique	80 000 000	5 000 000	5 000 000	-75 000 000	-93,75	0	0,00
93	Dotations de fonds de réserve	386 175 800	278 177 500	354 325 000	-31 850 800	-8,25	76 147 500	27,37
Total		921 105 473	704 043 637	777 121 646				

Il ressort du tableau 27 que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 777 millions d'euros, soit une hausse de 71 millions d'euros (10,05%) par rapport au budget définitif de 2005.

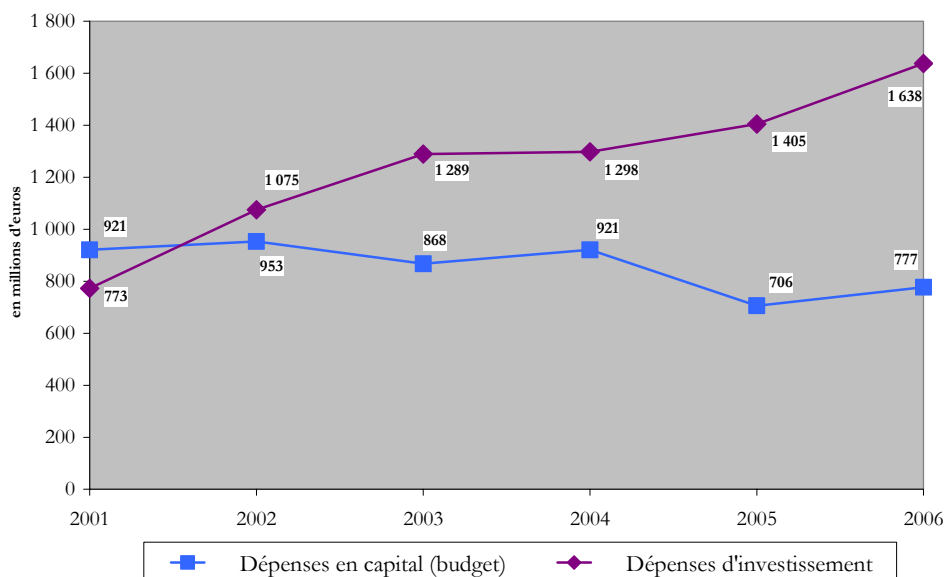
Comparées à 2004, les dépenses en capital prévues au projet de budget de l'Etat pour 2006 accusent néanmoins une baisse de 144 millions d'euros (-15,61%).

La part des dépenses en capital devrait se situer en 2006 à 10,19% dans les dépenses totales, ce qui constitue un des taux les plus faibles enregistrés depuis 1980. Seul en 2005, le taux (10,07%) était légèrement plus bas (graphique 22).

Il serait cependant erroné d'en déduire que les dépenses d'investissement de l'Etat affichent une 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 et 2006. Depuis 2002, les dépenses effectives des fonds spéciaux sont plus élevées que les alimentations budgétaires.

Tableau 38. Evolution des dépenses d'investissement (en millions euros)

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	952,9	632,4	754,7	-122,3	1 075,2	39,15%
2003	867,8	617,6	1 039,3	-421,7	1 289,5	19,93%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1 297,8	0,65%
2005	706,1	414,4	1 112,8	-698,5	1 404,6	8,23%
2006	777,1	491,0	1 351,7	-860,7	1 637,8	16,60%

Graphique 24. Dépenses en capital et dépenses d'investissement

Le tableau et le graphique ci-dessus 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 une progression tout à fait impressionnante en passant de 772,7 millions d'euros en 2001 à 1.637,8 millions d'euros en 2006. La croissance annuelle moyenne est de 22,40%.

4.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement

Pour pouvoir apprécier la situation financière des fonds d'investissement, la Cour se base sur les douze principaux fonds d'investissement. Afin d'obtenir un aperçu de la situation globale, la Cour prend en considération les constructions érigées en régie propre par l'Etat et 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 des tableaux qui suivent que le niveau des avoirs des douze principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement au cours des années 2004 à 2006.

Tableau 39. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation effective 2004

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2004	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2004
Fonds pour les monuments historiques	8 637 211	10 000 000	10 000 000	12 364 472	6 272 740
Fonds pour la gestion de l'eau	120 501 204	20 000 000	20 000 000	25 037 888	115 463 316
Fonds d'équipement sportif national	19 705 366	21 000 000	21 000 000	9 998 931	30 706 434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	157 264 204	50 750 000	51 042 005	47 357 316	160 948 893
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	69 635 694	6 000 000	6 000 000	9 324 319	66 311 375
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	324 327 945	40 776 000	40 776 447	84 898 402	280 205 990
Fonds d'investissements publics administratifs	300 359 675	9 000 000	9 000 000	107 683 608	201 676 067
Fonds d'investissements publics scolaires	276 501 630	45 000 000	45 000 000	66 290 072	255 211 558
Fonds des routes	80 563 963	70 000 100	73 591 878	91 525 926	62 629 916
Fonds du rail	151 413 339	140 000 100	200 996 938	223 593 909	128 816 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	121 694 389	10 000 000	10 000 000	81 684 526	50 009 863
Fonds pour la loi de garantie	175 655 756	1 000 000	41 755 564	68 169 442	149 241 878
Total	1 806 260 377	423 526 200	529 162 833	827 928 811	1 507 494 398

Différence entre recettes et dépenses :

-298 765 978

Tableau 40. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
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	6 272 740	10 000 000	10 000 000	14 370 500	1 902 240
Fonds pour la gestion de l'eau	115 463 316	10 000 000	10 000 000	35 000 000	90 463 316
Fonds d'équipement sportif national	30 706 434	23 500 000	23 500 000	30 652 000	23 554 434
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	160 948 893	53 287 500	53 287 500	90 273 608	123 962 785
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	66 311 375	6 500 000	6 500 000	11 897 281	60 914 094
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	280 205 990	37 000 000	37 000 000	121 000 000	196 205 990
Fonds d'investissements publics administratifs	201 676 067	10 000 000	10 000 000	112 559 352	99 116 715

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2005	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2005
Fonds d'investissements publics scolaires	255 211 558	45 000 000	45 000 000	83 800 956	216 410 602
Fonds des routes	62 629 916	10 000 000	110 000 000	80 141 204	92 488 712
Fonds du rail	128 816 368	102 000 000	260 333 000	171 800 000	217 349 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	50 009 863	5 000 000	5 000 000	40 000 000	15 009 863
Fonds pour la loi de garantie	149 241 878	2 000 000	8 395 481	53 915 526	103 721 833
Total	1 507 494 398	314 287 500	579 015 981	845 410 427	1 241 099 952

Différence entre recettes et dépenses :

-266 394 446

Tableau 41. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2006

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2006	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2006
Fonds pour les monuments historiques	1 902 240	10 000 000	10 000 000	11 900 000	2 240
Fonds pour la gestion de l'eau	90 463 316	15 000 000	15 000 000	50 000 000	55 463 316
Fonds d'équipement sportif national	23 554 434	23 500 000	23 500 000	34 605 067	12 449 367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	123 962 785	60 500 000	60 500 000	115 814 188	68 648 597
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	60 914 094	6 500 000	6 500 000	24 916 399	42 497 695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	196 205 990	33 000 000	33 000 000	120 107 023	109 098 967
Fonds d'investissements publics administratifs	99 116 715	38 000 000	38 000 000	115 067 356	22 049 359
Fonds d'investissements publics scolaires	216 410 602	50 000 000	50 000 000	100 023 811	166 386 791
Fonds des routes	92 488 712	10 000 000	110 000 000	137 430 645	65 058 067
Fonds du rail	217 349 368	106 000 000	267 300 000	286 100 000	198 549 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15 009 863	5 000 000	5 000 000	15 000 000	5 009 863
Fonds pour la loi de garantie	103 721 833	7 000 000	13 555 368	54 187 176	63 090 025
Total	1 241 099 952	364 500 000	632 355 368	1 065 151 665	808 303 655

Différence entre recettes et dépenses :

-432 796 297

Le total des avoirs se chiffrait à 1.806 millions d'euros au 1^{er} janvier 2004. Il devrait atteindre 808 millions d'euros au 31 décembre 2006, soit une régression de 998 millions (55,25%).

Selon le projet de budget 2006, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 433 millions d'euros ou de 34,87% au courant de l'exercice 2006.

A noter que, sans les produits d'emprunt (exercices 2005 et 2006 : deux emprunts pour un montant global de 200 millions chacun, répartis à part égale entre le Fonds des routes et le Fonds du rail), la capacité de financement des fonds d'investissement se trouverait réduite à 408 millions en fin d'exercice 2006.

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 (2005 - 2009) du projet de budget 2006 (volume II).

Il en résulte que les avoirs des douze principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2007 à 2009. En effet, le total des avoirs se chiffrerait à 354.345.646 euros au 31 décembre 2007 pour se retrouver à -56.128.208 euros au 31 décembre 2008. Dès lors, un besoin de financement des investissements devrait apparaître au cours de l'exercice 2008.

D'après les chiffres du plan quinquennal 2006, les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de -387.767.258 euros au 31 décembre 2009.

Tableau 42. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2007

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds pour les monuments historiques	2 240	10 000 000	10 000 000	2 240
Fonds pour la gestion de l'eau	55 463 316	35 000 000	75 000 000	15 463 316
Fonds d'équipement sportif national	12 449 367	30 000 000	30 000 000	12 449 367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	68 648 597	61 600 000	110 704 244	19 544 353
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	42 497 695	15 000 000	39 300 000	18 197 695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	109 098 967	35 000 000	86 795 218	57 303 749
Fonds d'investissements publics administratifs	22 049 359	43 000 000	113 308 183	-48 258 824

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2007	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2007
Fonds d'investissements publics scolaires	166 386 791	60 000 000	139 390 656	86 996 135
Fonds des routes	65 058 067	130 000 000	161 389 500	33 668 567
Fonds du rail	198 549 368	208 330 000	240 391 000	166 488 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	5 009 863	5 000 000	0	10 009 863
Fonds pour la loi de garantie	63 090 025	21 719 252	102 328 460	-17 519 183
Total	808 303 655	654 649 252	1 108 607 261	354 345 646
Différence entre recettes et dépenses :		-453 958 009		

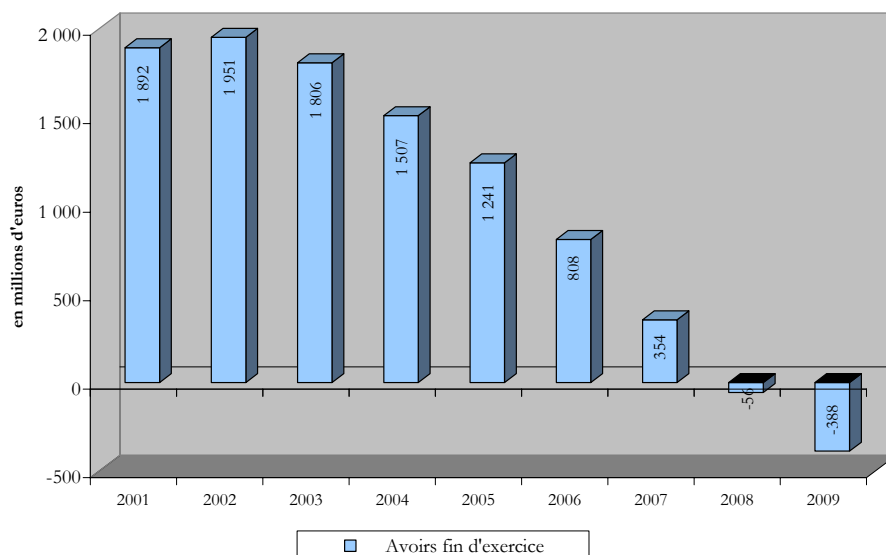
Tableau 43. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2008

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	2 240	10 000 000	10 000 000	2 240
Fonds pour la gestion de l'eau	15 463 316	65 000 000	80 000 000	463 316
Fonds d'équipement sportif national	12 449 367	46 000 000	46 000 000	12 449 367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	19 544 353	64 350 000	91 285 398	-7 391 045
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	18 197 695	20 000 000	37 650 000	547 695
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	57 303 749	41 600 000	85 289 160	13 614 589
Fonds d'investissements publics administratifs	-48 258 824	60 000 000	130 651 190	-118 910 014
Fonds d'investissements publics scolaires	86 996 135	70 000 000	177 241 704	-20 245 569
Fonds des routes	33 668 567	160 000 000	176 581 275	17 087 292
Fonds du rail	166 488 368	227 356 000	285 066 000	108 778 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10 009 863	5 000 000	0	15 009 863
Fonds pour la loi de garantie	-17 519 183	26 887 234	86 902 361	-77 534 310
Total	354 345 646	796 193 234	1 206 667 088	-56 128 208
Différence entre recettes et dépenses :		-410 473 854		

Tableau 44. Mouvements financiers des 12 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2009

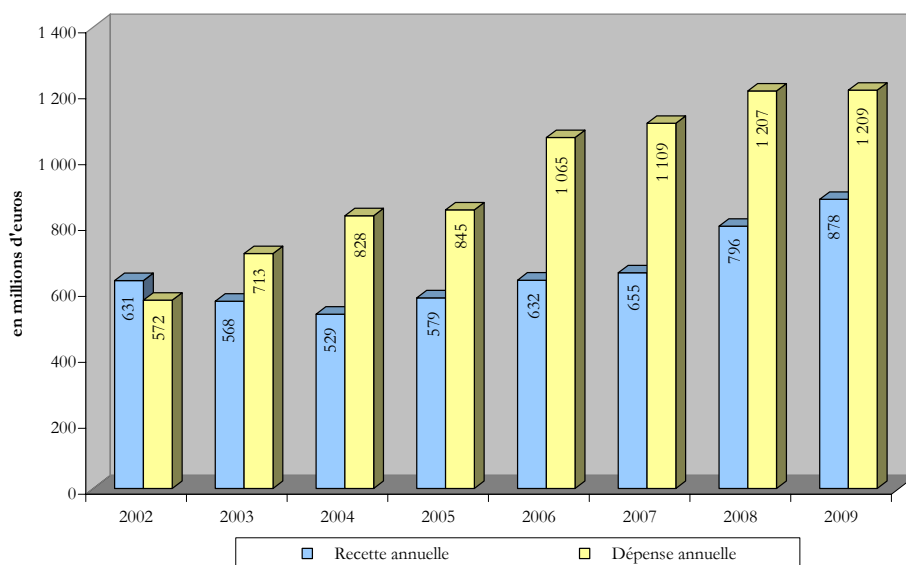
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds pour les monuments historiques	2 240	10 000 000	10 000 000	2 240
Fonds pour la gestion de l'eau	463 316	80 000 000	85 000 000	-4 536 684
Fonds d'équipement sportif national	12 449 367	59 000 000	59 000 000	12 449 367
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	-7 391 045	75 000 000	81 268 423	-13 659 468
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	547 695	20 000 000	29 718 000	-9 170 305
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	13 614 589	43 264 000	80 750 083	-23 871 494
Fonds d'investissements publics administratifs	-118 910 014	60 000 000	125 199 519	-184 109 533
Fonds d'investissements publics scolaires	-20 245 569	70 000 000	192 103 757	-142 349 326
Fonds des routes	17 087 292	180 000 000	162 608 783	34 478 509
Fonds du rail	108 778 368	248 184 000	296 303 000	60 659 368
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	15 009 863	5 000 000	0	20 009 863
Fonds pour la loi de garantie	-77 534 310	27 059 414	87 194 899	-137 669 795
Total	-56 128 208	877 507 414	1 209 146 464	-387 767 258
Différence entre recettes et dépenses :		-331 639 050		

Graphique 25. Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Il échet de constater que les fonds d'investissement connaissent une évolution semblable à l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat. En effet, les dépenses d'investissement sont en augmentation et excèdent depuis 2003 les alimentations financières.

Graphique 26. Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement

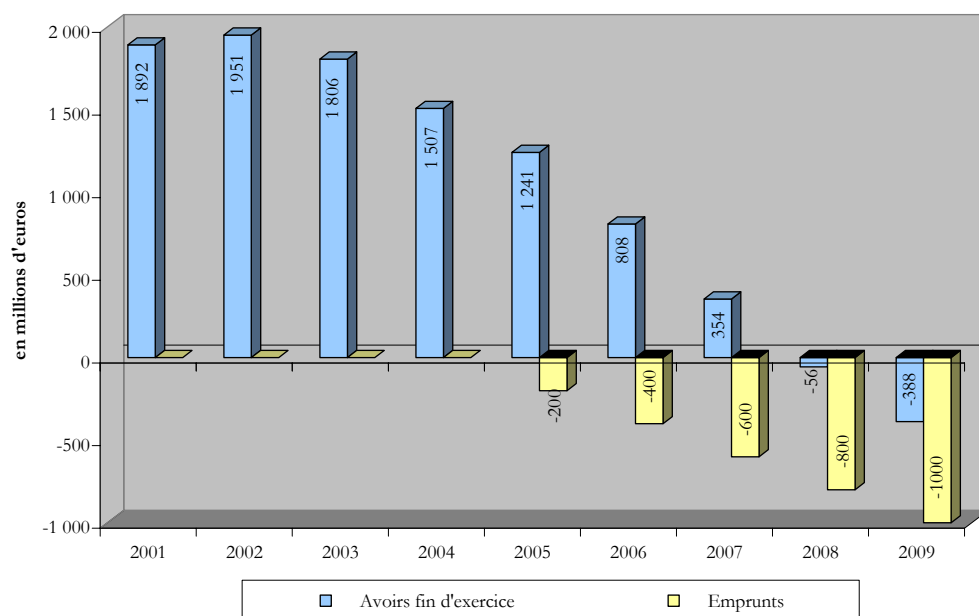


Les avoirs de sept fonds d'investissement afficheront un solde négatif à la date du 31 décembre 2009.

Dès lors ces fonds devraient être dotés de façon à respecter les dispositions du point b) de l'article 76 de loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le programme pluriannuel table sur des produits d'emprunt de l'ordre de 1 milliard d'euros entre 2005 et 2009, répartis à charge égale entre le Fonds du rail et le Fonds des routes. En faisant abstraction de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au courant de l'année 2007 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2009, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de -1.387.767.258 euros.

Graphique 27. Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement y compris les emprunts à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes



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

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 15 novembre 2005.

La Cour des comptes,

Le Greffier,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler



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